

1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE

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

Anno 163° - Numero 24

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

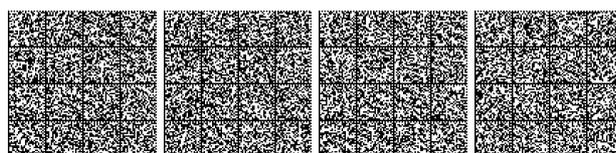
PARTE PRIMA

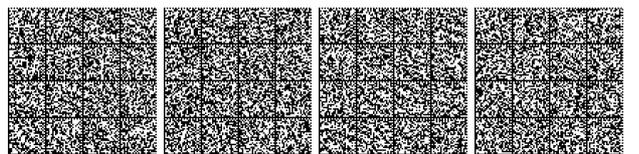
Roma - Mercoledì, 15 giugno 2022

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

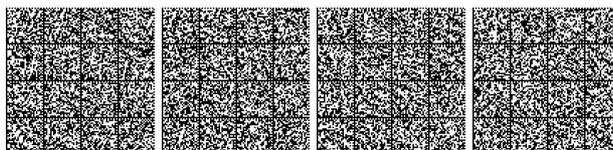




# S O M M A R I O

## SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

- N. **143.** Sentenza 11 maggio - 9 giugno 2022  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Processo civile - Provvedimenti cautelari - Trascrizione di domanda giudiziale manifestamente infondata - Facoltà per il giudice di ordinarne la cancellazione con provvedimento cautelare ex art. 700 cod. proc. civ. - Omessa previsione - Denunciata irragionevolezza, disparità di trattamento, lesione dei diritti di difesa e di proprietà - Inammissibilità delle questioni.**  
 - Codice civile, artt. 2652, 2653 e 2668.  
 - Costituzione, artt. 3, 24 e 42. . . . . Pag. 1
- N. **144.** Sentenza 26 aprile - 13 giugno 2022  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Ambiente - Norme della Regione Liguria - Boschi percorsi da incendi - Divieto di caccia - Durata limitata a tre anni, nelle aree boschive superiori all'ettaro - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente - Illegittimità costituzionale.**  
**Ambiente - Norme della Regione Liguria - Boschi percorsi da incendi - Obbligo di tabellazione delle aree interessate - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente - Non fondatezza della questione.**  
 - Legge della Regione Liguria 22 gennaio 1999, n. 4, art. 46, comma 5.  
 - Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera s). . . . . Pag. 7
- N. **145.** Sentenza 10 maggio - 13 giugno 2022  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Impiego pubblico - Personale dell'Amministrazione degli affari esteri in servizio all'estero - Trattamento economico complessivo - Esclusione retroattiva, mediante norma di interpretazione autentica, della corresponsione dell'indennità di amministrazione - Violazione del principio di ragionevolezza, del diritto ad agire in giudizio, delle attribuzioni dell'autorità giudiziaria e del giusto processo, tutelato anche in via convenzionale - Illegittimità costituzionale per le fattispecie antecedenti all'entrata in vigore della disposizione censurata.**  
 - Decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 1-bis.  
 - Costituzione, artt. 3, 24, primo comma, 39, primo comma, 101, 102, 104, 111 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6. . . . . Pag. 11
- N. **146.** Sentenza 27 aprile - 14 giugno 2022  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Processo penale - Dibattimento - Contestazione suppletiva di un reato connesso - Facoltà dell'imputato di richiedere la sospensione del procedimento con messa alla prova - Omessa previsione - Disparità di trattamento e lesione del diritto di difesa - Illegittimità costituzionale in parte qua.**  
 - Codice di procedura penale, art. 517.  
 - Costituzione, artt. 3 e 24. . . . . Pag. 23



## N. 147. Sentenza 5 aprile - 14 giugno 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Impresa e imprenditore - Norme della Regione Siciliana - Contributi previdenziali e assistenziali per assunzioni a tempo indeterminato di disoccupati - Ricorso del Governo - Lamentata invasione delle materie di competenza esclusiva statale «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali» e «previdenza sociale» - Non fondatezza delle questioni.**

- Legge della Regione Siciliana 12 maggio 2020, n. 9, art. 10, comma 14.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lettere g) e o); Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, artt. 107 e 108. ....

Pag. 27

## N. 148. Sentenza 25 maggio - 14 giugno 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Processo penale - Interrogatorio della persona sottoposta alle indagini - Avvisi precedenti all'indagato - Estensione della garanzia anche alla persona alla quale sia contestato l'illecito amministrativo di cui all'art. 75, comma 1, del d.P.R. n. 309 del 1990 o che ne sia indiziato, allorché la stessa sia sentita in relazione a un reato collegato ai sensi dell'art. 371, comma 2, lettera b), cod. proc. pen. - Omessa previsione - Denunciata irragionevolezza e violazione del diritto, anche convenzionale e internazionale, di difesa, nonché del principio del giusto processo - Non fondatezza delle questioni.**

- Codice di procedura penale, art. 64, comma 3.
- Costituzione, artt. 3, 24, 111 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6; Patto internazionale sui diritti civili e politici, art. 14, paragrafo 3, lettera g).....

Pag. 32

### ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

## N. 33. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 23 maggio 2022 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

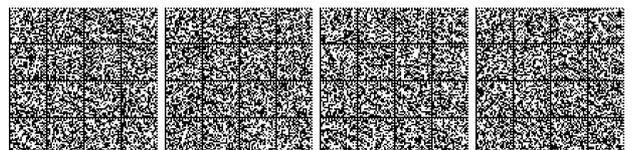
**Edilizia e urbanistica - Titoli edilizi - Norme della Regione Siciliana - Modifiche all'art. 3 della legge reg. n. 16 del 2016 e successive modificazioni - Interventi di attività di edilizia libera o subordinati a comunicazione di inizio lavori asseverata (CILA) - Individuazione degli interventi.**

**Edilizia e urbanistica - Titoli edilizi - Norme della Regione Siciliana - Modifiche all'art. 5 della legge reg. n. 16 del 2016 e successive modificazioni - Interventi subordinati a permesso di costruire - Individuazione - Definizione di alcune opere di recupero volumetrico ai fini abitativi e per il contenimento del consumo di nuovo territorio.**

**Edilizia e urbanistica - Interventi in deroga agli strumenti urbanistici - Norme della Regione Siciliana - Modifiche alla legge reg. n. 6 del 2010 e successive modificazioni - Interventi edilizi di ampliamento degli edifici esistenti e per favorire il rinnovamento del patrimonio edilizio esistente - Individuazione degli interventi - Previsione che gli interventi riguardano edifici legittimamente realizzati - Esclusione degli immobili che hanno usufruito di condono edilizio - Previsione che, fermo restando il termine per la realizzazione degli interventi, le istanze relative agli interventi sono presentate entro il 30 giugno 2023 e sono corredate, a pena di inammissibilità, dal titolo abilitativo edilizio ove previsto relativo all'immobile oggetto di intervento, rilasciato o concretizzatosi antecedentemente alla data di presentazione dell'istanza - Interventi esclusi dall'ambito di applicazione della legge reg. n. 6 del 2010.**

- Legge della Regione Siciliana 18 marzo 2022, n. 2 (Disposizioni in materia di edilizia), art. 1, comma 1, lettere d), e), g) e h), e comma 2, lettere c) ed e); art. 2, comma 1, lettere a), b) e c); art. 8, comma 1, lettere a), b) e d).....

Pag. 41



- N. 66. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Calabria del 24 marzo 2022  
**Esecuzione forzata - Sanità pubblica - Divieto di intraprendere o proseguire azioni esecutive nei confronti degli enti del Servizio sanitario della Regione Calabria - Inefficacia dei pignoramenti e delle prenotazioni a debito sulle rimesse finanziarie trasferite dalla Regione Calabria agli enti del proprio Servizio sanitario effettuati prima della data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge n. 146 del 2021 - Applicazione fino al 31 dicembre 2025.**
- Decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146 (Misure urgenti in materia economica e fiscale, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2021, n. 215, art. 16-*septies*, comma 2, lettera g). . . . . Pag. 53
- N. 67. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Calabria del 24 marzo 2022  
**Esecuzione forzata - Sanità pubblica - Divieto di intraprendere o proseguire azioni esecutive nei confronti degli enti del Servizio sanitario della Regione Calabria - Inefficacia dei pignoramenti e delle prenotazioni a debito sulle rimesse finanziarie trasferite dalla Regione Calabria agli enti del proprio Servizio sanitario effettuati prima della data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge n. 146 del 2021 - Applicazione fino al 31 dicembre 2025.**
- Decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146 (Misure urgenti in materia economica e fiscale, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2021, n. 215, art. 16-*septies*, comma 2, lettera g). . . . . Pag. 58
- N. 68. Ordinanza del Tribunale di Vicenza del 7 aprile 2022  
**Reati e pene - Reati tributari - Reato di omesso versamento di ritenute dovute sulla base della dichiarazione annuale di sostituto d'imposta.**
- Decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 158 (Revisione del sistema sanzionatorio, in attuazione dell'articolo 8, comma 1, della legge 11 marzo 2014, n. 23), art. 7, nella parte in cui modifica la rubrica e il comma 1 dell'art. 10-*bis* del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205). . . . . Pag. 63





# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 143

*Sentenza 11 maggio - 9 giugno 2022*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Processo civile - Provvedimenti cautelari - Trascrizione di domanda giudiziale manifestamente infondata - Facoltà per il giudice di ordinarne la cancellazione con provvedimento cautelare ex art. 700 cod. proc. civ. - Omessa previsione - Denunciata irragionevolezza, disparità di trattamento, lesione dei diritti di difesa e di proprietà - Inammissibilità delle questioni.**

- Codice civile, artt. 2652, 2653 e 2668.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 42.

## 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 degli artt. 2652, 2653 e 2668 del codice civile, promosso dal Tribunale ordinario di Roma, in composizione monocratica, nel procedimento vertente tra REV Gestione Crediti spa e Italteco Costruzioni srl, con ordinanza del 7 aprile 2021, iscritta al n. 117 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 35, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visto l'atto di costituzione di REV Gestione Crediti spa, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica dell'11 maggio 2022 il Giudice relatore Stefano Pettiti;

uditi l'avvocato Giuseppe Sollazzo per REV Gestione Crediti spa, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 18 maggio 2021 e l'avvocato dello Stato Francesco Meloncelli per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio dell'11 maggio 2022.

## *Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 7 aprile 2021, iscritta al n. 117 del registro ordinanze 2021, il Tribunale ordinario di Roma, in composizione monocratica, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2652, 2653 e 2668 del codice civile, in riferimento agli artt. 3, 24 e 42 della Costituzione.



Ad avviso del rimettente, le disposizioni censurate violerebbero gli evocati parametri in quanto non consentono al giudice di ordinare con provvedimento cautelare ex art. 700 del codice di procedura civile la cancellazione della trascrizione di una domanda giudiziale, nemmeno ove questa sia manifestamente infondata.

1.1.- Il Tribunale di Roma espone che pende innanzi a sé un giudizio instaurato dalla Italteco Costruzioni srl con domanda trascritta nei confronti della REV Gestione Crediti spa, diretta ad ottenere il trasferimento di un immobile a norma dell'art. 2932 cod. civ.

Il giudice *a quo* informa che la società convenuta ha proposto ricorso in via d'urgenza ai sensi dell'art. 700 cod. proc. civ. affinché sia ordinata la cancellazione della trascrizione della domanda.

1.2.- Circa la rilevanza delle questioni, il Tribunale riferisce che la REV Gestione Crediti spa, società veicolo della Banca d'Italia, ha denunciato il carattere emulativo della domanda trascritta, che reputa manifestamente infondata e però in grado di ostacolare la sua attività di liquidazione dei beni rivenienti da crisi bancarie.

Tuttavia, per «interpretazione condivisa», il combinato disposto degli artt. 2652, 2653 e 2668 cod. civ. consentirebbe al giudice di ordinare la cancellazione della trascrizione della domanda soltanto con la sentenza passata in giudicato, e non con un mero provvedimento cautelare.

Nel caso di specie, atteso che la domanda diretta ad ottenere l'esecuzione in forma specifica dell'obbligo di contrarre è contemplata tra quelle trascrivibili dall'art. 2652, primo comma, numero 2), cod. civ., non sarebbe comunque risolutiva l'interpretazione adottata da una parte della giurisprudenza, secondo la quale l'ordine cautelare di cancellazione sarebbe ammissibile quando la trascrizione si riferisca a domanda diversa da quelle elencate negli artt. 2652 e 2653 cod. civ.

Sarebbe poi impraticabile, perché contraria al tenore letterale delle disposizioni censurate, l'interpretazione minoritaria secondo la quale il giudice potrebbe ordinare in via d'urgenza la cancellazione della trascrizione della domanda se manifestamente infondata.

Riferendosi alla sentenza n. 523 del 2002, il Tribunale rammenta che questa Corte ha dichiarato la manifesta inammissibilità di una questione analoga alle odierne, tuttavia riferita al solo art. 2668 cod. civ., mentre ora trattasi del combinato disposto degli artt. 2652, 2653 e 2668 cod. civ.

1.3.- Circa la non manifesta infondatezza delle questioni, il rimettente assume che l'impossibilità di un ordine di cancellazione anteriore al giudicato violi l'art. 3 Cost., perché «irragionevole e fonte di una disparità di trattamento»; infatti, mentre l'attore potrebbe trascrivere la domanda immediatamente, senza alcun previo controllo giurisdizionale di fondatezza, il convenuto non potrebbe ottenerne la cancellazione se non all'esito di tutti i gradi di giudizio, quindi a lunga distanza di tempo, considerata inoltre l'ampiezza ventennale dell'efficacia della trascrizione - peraltro soggetta a rinnovazione - sancita dall'art. 2668-*bis* cod. civ., inserito dall'art. 62, comma 1, della legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile).

Sarebbe violato anche l'art. 24 Cost., in quanto il convenuto verrebbe «privato della possibilità di ottenere la cancellazione in tempi rapidi per effetto di un provvedimento cautelare, dovendo attendere la definizione del giudizio di merito e vedendo quindi fortemente limitate le proprie opzioni difensive in base alla condotta (e talvolta all'arbitrio) dell'altra parte».

Infine, sarebbe leso il diritto di proprietà garantito dall'art. 42 Cost., atteso che la protratta trascrizione della domanda inciderebbe troppo a lungo sulla commerciabilità dell'immobile.

1.4.- Il Tribunale assume che per rimuovere i vizi denunciati non sarebbe necessario introdurre un vaglio giurisdizionale al momento della trascrizione della domanda, oppure eliminare il limite del passaggio in giudicato della sentenza di merito, occorrendo viceversa ammettere la cancellazione della domanda per ordine ex art. 700 cod. proc. civ., «almeno nei casi in cui la stessa appaia, anche in base ad una valutazione sommaria tipica del procedimento cautelare, manifestamente infondata».

Non osterebbe la natura cautelare dell'ordinanza emessa a norma dell'art. 700 cod. proc. civ., poiché anche questa può avere efficacia stabile e comunque viene pronunciata in contraddittorio ed è reclamabile ex art. 669-*terdecies* cod. proc. civ., «così da aumentare ulteriormente le garanzie per chi trascrive la domanda».

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

2.1.- Le questioni sarebbero inammissibili perché il rimettente non avrebbe verificato se la domanda giudiziale che trattasi fosse a tal punto abusiva da farne risultare abnorme la trascrizione, e quindi possibile la cancellazione in via d'urgenza, secondo un'interpretazione giurisprudenziale «nient'affatto isolata».



D'altra parte, non rilevarebbe la disposizione dell'art. 2653 cod. civ., poiché la domanda della Italteco Costruzioni srl è stata trascritta a norma dell'art. 2652 cod. civ.

2.2.- Le questioni sarebbero comunque non fondate, anche alla luce della sentenza n. 523 del 2002.

Ad avviso dell'interveniente, «il legislatore non ha affatto irragionevolmente calibrato gli strumenti giuridici a disposizione delle parti in causa, nel pieno rispetto del principio di uguaglianza», atteso che, mentre il convenuto potrebbe avvalersi di specifici rimedi qualora la domanda trascritta fosse emulativa, l'attore che subisse l'indebita cancellazione della trascrizione dovrebbe provvedervi *ex novo*, con efficacia solo dal momento della rinnovazione.

In altri termini, poiché «il provvedimento cautelare che cancelli la trascrizione della domanda giudiziale, in realtà, produce effetti irreversibili», sarebbe ragionevole subordinare la cancellazione al giudicato, senza che ciò privi il convenuto di ogni mezzo difensivo o ne renda incommerciabile il bene, e tenuto altresì conto che il sistema di pubblicità-notizia ha anche finalità di tutela dei terzi.

3.- Si è costituita in giudizio la REV Gestione Crediti spa, invocando l'accoglimento delle sollevate questioni.

La parte insiste sulla violazione dell'art. 42 Cost., che deriverebbe dal combinato disposto degli artt. 2652, 2653 e 2668 cod. civ., laddove infligge al diritto di proprietà del convenuto un sacrificio eccedente il "giusto limite", poiché «[l]a trascrizione della domanda giudiziale, senza possibilità di sindacato, limita per tutto il tempo necessario allo svolgimento di tre gradi di giudizi[o], il diritto di proprietà nella sua proiezione dinamica, lo svuota di contenuti essenziali e ne mortifica la funzione sociale».

La società sostiene anche la denuncia di violazione degli artt. 3 e 24 Cost., quale emergerebbe dall'ingiustificata disparità di trattamento tra l'attore, che ha un'incondizionata facoltà di trascrizione della domanda giudiziale, e il convenuto, che viceversa non può assumere alcuna immediata iniziativa difensiva.

4.- In prossimità dell'udienza, l'Avvocatura ha depositato memoria.

In replica alle deduzioni della REV Gestione Crediti spa, la difesa statale enfatizza la funzione di interesse generale del sistema di pubblicità-notizia, quale presidio di certezza dei traffici, negando quindi che sussista un'ingiustificata lesione del diritto di proprietà del convenuto, titolare del bene oggetto della domanda giudiziale trascritta.

La trascrizione non impedirebbe peraltro il commercio giuridico dell'immobile, «ben potendo il soggetto interessato all'acquisto rendersi comunque conto dell'eventuale manifesta infondatezza della domanda».

L'Avvocatura insiste sull'effetto sostanzialmente irreversibile della cancellazione della trascrizione della domanda, la quale, ove disposta in sede cautelare, porrebbe a rischio l'effettività della tutela dell'attore sulla base di una cognizione solo sommaria.

### *Considerato in diritto*

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. n. 117 del 2021), il Tribunale ordinario di Roma, in composizione monocratica, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2652, 2653 e 2668 del codice civile, in riferimento agli artt. 3, 24 e 42 della Costituzione, parametri che le disposizioni censurate violerebbero nella parte in cui non consentono al giudice di ordinare con provvedimento cautelare *ex art.* 700 del codice di procedura civile la cancellazione della trascrizione di una domanda giudiziale, nemmeno ove questa sia manifestamente infondata.

1.1.- Il rimettente espone di essere investito del giudizio instaurato dalla Italteco Costruzioni srl con domanda trascritta nei confronti della REV Gestione Crediti spa, diretta a conseguire il trasferimento di un immobile a norma dell'art. 2932 cod. civ.; espone altresì che la società convenuta ha proposto ricorso in via d'urgenza ai sensi dell'art. 700 cod. proc. civ. per ottenere la cancellazione della trascrizione della domanda.

1.2.- In ordine alla rilevanza delle questioni, il Tribunale riferisce che la REV Gestione Crediti spa, società veicolo della Banca d'Italia, ha denunciato il carattere emulativo della domanda trascritta, tuttavia in grado di ostacolare l'attività ad essa demandata nella liquidazione dei beni rivenienti da crisi bancarie; ciò in quanto il combinato disposto degli artt. 2652, 2653 e 2668 cod. civ. consentirebbe al giudice di ordinare la cancellazione della trascrizione della domanda soltanto con la sentenza passata in giudicato, e non con un mero provvedimento cautelare.

Atteso che la domanda diretta ad ottenere l'esecuzione in forma specifica dell'obbligo di contrarre è contemplata tra quelle trascrivibili dall'art. 2652 cod. civ., neppure sarebbe risolutiva l'interpretazione adottata da una parte della giurisprudenza, secondo la quale l'ordine cautelare di cancellazione è ammissibile quando la trascrizione si riferisca a domanda diversa da quelle elencate negli artt. 2652 e 2653 cod. civ.



1.3.- In ordine alla non manifesta infondatezza delle questioni, il rimettente assume che l'impossibilità di emettere un ordine di cancellazione anteriore al giudicato violi l'art. 3 Cost., perché «irragionevole e fonte di una disparità di trattamento»; infatti, mentre l'attore potrebbe trascrivere la domanda immediatamente, senza alcun previo controllo giurisdizionale di fondatezza, il convenuto non potrebbe ottenerne la cancellazione se non all'esito di tutti i gradi di giudizio.

Sarebbe violato anche l'art. 24 Cost., in quanto il convenuto verrebbe «privato della possibilità di ottenere la cancellazione in tempi rapidi per effetto di un provvedimento cautelare, dovendo attendere la definizione del giudizio di merito e vedendo quindi fortemente limitate le proprie opzioni difensive in base alla condotta (e talvolta all'arbitrio) dell'altra parte».

Infine, sarebbe leso il diritto di proprietà garantito dall'art. 42 Cost., atteso che la protratta trascrizione della pur infondata domanda inciderebbe troppo a lungo sulla commerciabilità dell'immobile.

2.- Intervenuto in giudizio tramite l'Avvocatura generale dello Stato, il Presidente del Consiglio dei ministri ha accettato l'inammissibilità delle questioni.

Esse sarebbero inammissibili con riferimento all'art. 2653 cod. civ., poiché la domanda oggetto del giudizio principale è stata trascritta in base ad altra e diversa disposizione, cioè l'art. 2652 cod. civ.

In termini più generali, vi sarebbe un difetto di motivazione sulla rilevanza, in quanto l'ordinanza di rimessione non indicherebbe le ragioni di manifesta infondatezza della domanda trascritta, così impedendo di apprezzarne l'abusività.

2.1.- Le eccezioni di inammissibilità non sono fondate.

2.1.1.- Con la sentenza n. 523 del 2002, questa Corte ha dichiarato manifestamente inammissibile una questione analoga alle odierne, essa pure relativa all'impossibilità per il giudice di emettere un'ordinanza ex art. 700 cod. proc. civ. al fine di disporre la cancellazione della trascrizione di una domanda giudiziale infondata.

Si era dovuto constatare che il rimettente aveva censurato isolatamente l'art. 2668 cod. civ., il quale tuttavia, nel subordinare la cancellazione della trascrizione della domanda giudiziale al passaggio in giudicato della sentenza di rigetto, «è pienamente consequenziale alla scelta legislativa di fondo, per cui talune domande giudiziali devono essere trascritte ad iniziativa della parte attrice, senza alcuna delibazione, anche cautelare, circa la loro fondatezza».

Si era quindi rilevata un'aberratio ictus, giacché «questa scelta di fondo non è fatta dall'impugnato art. 2668 cod. civ. - che concerne solo le modalità della cancellazione della trascrizione - bensì dagli artt. 2652 e 2653 cod. civ., secondo i quali le domande ivi indicate “si devono trascrivere”».

Il Tribunale di Roma sottopone oggi al giudizio di questa Corte non il solo art. 2668 cod. civ., ma il combinato disposto che esso costituisce con gli artt. 2652 e 2653 cod. civ., e quindi l'intero microsistema della trascrizione delle domande giudiziali, al quale riferisce la violazione degli evocati parametri.

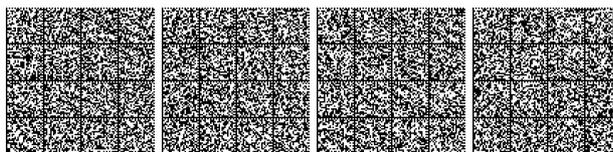
L'aberratio sanzionata dalla sentenza n. 523 del 2002 è stata quindi corretta, per il tramite di un'estensione della denuncia di illegittimità costituzionale al corpus normativo del quale fanno parte integrante, con l'art. 2668 cod. civ., anche gli artt. 2652 e 2653 cod. civ.; ciò in pari tempo rende conto della non estraneità al *thema decidendum* della previsione dell'art. 2653, nonostante il giudizio principale abbia ad oggetto una domanda trascritta a norma dell'art. 2652.

2.1.2.- Quanto al difetto di motivazione sulla rilevanza, che deriverebbe dal non avere il rimettente specificato le ragioni della manifesta infondatezza e del carattere emulativo della domanda trascritta, deve osservarsi che questo aspetto si colloca “a valle” delle questioni incidentali in esame, per il tramite delle quali il giudice *a quo* ha denunciato “a monte” l'impossibilità di disporre la cancellazione in sede di tutela cautelare atipica; ciò che del resto appare coerente con le indicazioni della giurisprudenza di legittimità, che qualificano l'ordine di cancellazione della trascrizione della domanda emesso a norma dell'art. 700 cod. proc. civ. come provvedimento abnorme, o comunque in netto contrasto con i tratti essenziali del rimedio cautelare (Corte di cassazione, sezione seconda civile, sentenze 27 dicembre 1993, n. 12797, e 16 gennaio 1986, n. 251).

Non si prospetta, quindi, un difetto di motivazione sulla rilevanza, la quale ultima, per giurisprudenza costante di questa Corte, si misura in termini di pregiudizialità della questione incidentale rispetto alla decisione del processo principale, e non di effetti concreti della medesima per la parte del giudizio *a quo* (da ultimo, sentenze n. 30 e n. 19 del 2022, n. 236 e n. 172 del 2021).

3.- Le questioni sono inammissibili per un differente ordine di ragioni.

3.1.- Il microsistema di pubblicità dichiarativa realizzato dagli artt. 2652, 2653 e 2668 cod. civ., mediante la disciplina della trascrizione e della cancellazione delle domande giudiziali, porta a sintesi plurimi diritti individuali e interessi generali, tutti di rilievo costituzionale.



L'“effetto prenotativo” della trascrizione della domanda - cioè l'effetto che consente alla domanda trascritta di prevalere sulle successive trascrizioni e iscrizioni eseguite contro il convenuto, una volta trascritta la sentenza di accoglimento - risponde ad un principio basilare di effettività della tutela giurisdizionale, quello per cui la durata del processo non può mai andare a detrimento dell'attore che ha ragione, impedendogli di conseguire la tutela effettiva del suo diritto.

Peraltro, come da questa Corte osservato nella già citata sentenza n. 523 del 2002, «la trascrizione della domanda giudiziale tende anche - conformemente alla sua funzione tipica di pubblicità-notizia - a tutelare i terzi, per consentire loro di poter valutare la convenienza o meno del compimento di negozi giuridici con una delle parti litiganti»; profilo, quello della preservazione del terzo avente causa, valorizzato anche dalle Sezioni unite della Corte di cassazione (sentenza 12 giugno 2006, n. 13523).

La trascrizione della domanda persegue questi obiettivi di tutela dell'attore e di certezza dei traffici, gravando la proprietà del convenuto di una formalità pregiudizievole che, quale riflesso negativo dell'effetto prenotativo, può limitare di fatto la commerciabilità del bene attinto, sì da rendere opportuno un meccanismo di pronta cancellazione, non appena la domanda trascritta si sia rivelata priva di fondamento.

3.2.- A differenza di quanto accade in altri ordinamenti, che prevedono la delibazione giudiziale della domanda a trasciversi, nel nostro la trascrizione della domanda giudiziale corrisponde a un'iniziativa libera e unilaterale dell'attore, che non soggiace a controlli preventivi di natura sostanziale, ma unicamente alle verifiche formali del conservatore dei registri (art. 2674 cod. civ.).

In assenza di un vaglio sostanziale ex ante, l'equilibrio tra la posizione dell'attore e quella del convenuto viene affidato dalla legge ad un rimedio ex post, di carattere risarcitorio, compendiato nella responsabilità processuale aggravata dell'attore trascrivente di cui all'art. 96, secondo comma, cod. proc. civ., laddove è stabilito che, quando accerta l'inesistenza del diritto per cui è stata trascritta la domanda, il giudice, su istanza della parte danneggiata, condanna al risarcimento dei danni l'attore «che ha agito senza la normale prudenza».

3.3.- L'efficacia di sistema del rimedio approntato dall'art. 96, secondo comma, cod. proc. civ. si correla al fatto che la responsabilità processuale aggravata - ulteriore cioè al rimborso delle spese di lite ed estesa al risarcimento del danno - viene imposta all'attore trascrivente anche a titolo di colpa ordinaria dell'uomo di media diligenza (per avere «agito senza la normale prudenza»), non occorrendo cioè la prova della «mala fede o colpa grave», cui viceversa il primo comma del medesimo art. 96 subordina la responsabilità aggravata per lite temeraria (Corte di cassazione, sezione seconda civile, sentenza 11 aprile 2013, n. 8913, e sezione terza civile, ordinanza 9 novembre 2017, n. 26515).

Tuttavia, la condanna per responsabilità aggravata dell'attore trascrivente può risultare in concreto mezzo inidoneo, o quantomeno insufficiente, e non soltanto per ragioni connesse alla solvibilità dell'attore stesso, ma anche perché, specie nei casi in cui la trascrizione ha insistito molto a lungo su un cespite di notevole importanza, il danno patito dal convenuto può essere nei fatti irreparabile.

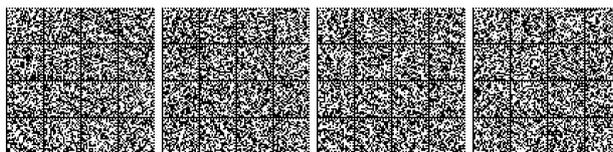
3.4.- Il legislatore ha mostrato di avvertire il problema, intervenendo con una disposizione di limitazione temporale dell'efficacia della trascrizione della domanda giudiziale, il cui effetto si conserva ora «per venti anni dalla sua data» e «cessa se [...] non è rinnovata prima che scada detto termine» (art. 2668-bis, primo comma, cod. civ., inserito dall'art. 62, comma 1, della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante «Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile»).

L'ampiezza del termine di efficacia della trascrizione e la facoltà concessa all'attore di rinnovarla liberamente, cioè ancora senza vaglio sostanziale del giudice, riducono tuttavia la portata reale dell'intervento normativo, nel senso di un riequilibrio tra le posizioni dei litiganti.

3.5.- Non può dunque negarsi che il combinato disposto oggetto delle questioni in scrutinio sia attraversato da una tensione irrisolta fra i valori coinvolti, sicuramente acuita dall'eccessiva durata dei giudizi, la quale, nel procrastinare oltre misura la formazione del giudicato, si traduce nella protrazione della formalità, a servizio di domande che si rivelino infine senza fondamento.

Da qui il tentativo di una parte della giurisprudenza di merito di introdurre eccezioni allo sbarramento del giudicato ex art. 2668 cod. civ., in particolare mediante la distinzione fra trascrizione “illegittima” e trascrizione “ingiusta”, elaborata ad altro fine dalle Sezioni unite della Corte di cassazione (sentenza 23 marzo 2011, n. 6597).

Tale distinzione - che porta ad ammettere l'ordine cautelare di cancellazione quando la trascrizione è “illegittima” e non solo “ingiusta”, quando cioè concerne una domanda non solo infondata, ma addirittura estranea al novero tassativo delle domande trascrivibili - non è però risolutiva ove, come nella specie, la domanda che si assume manifestamente infondata sia pur sempre enunciata dagli artt. 2652 e 2653 cod. civ.



3.6.- Non può neppure sottacersi che il mantenimento incondizionato del requisito del giudicato ai fini dell'ordine di cancellazione della trascrizione della domanda, se per un verso assicura nel massimo grado il diritto dell'attore a perseguire la tutela cui aspira, solleva nel contempo un problema di coerenza interna al sistema processuale, che, muovendo dalle profonde innovazioni apportate dalla legge 26 novembre 1990, n. 353 (Provvedimenti urgenti per il processo civile), segue ormai una chiara tendenza - già rimarcata da questa Corte - «a svincolare la decisione concreta della lite dalla necessità dell'accertamento con il “crisma” del giudicato sostanziale» (sentenza n. 212 del 2020).

La tendenza normativa ora illustrata induce a collegare effetti sempre più incisivi alla sentenza in sé, «anche non passata in giudicato», ed è questa invero la formula impiegata dall'art. 669-*novies*, terzo comma, cod. proc. civ., nell'ambito del c.d. procedimento cautelare uniforme, introdotto dall'art. 74, comma 2, della legge n. 353 del 1990, laddove è previsto, appunto, che il provvedimento cautelare perde efficacia se il diritto oggetto della cautela è dichiarato inesistente «con sentenza, anche non passata in giudicato».

Pur dovendosi ribadire quanto già da questa Corte osservato nella sentenza n. 523 del 2002, e cioè che la trascrizione della domanda giudiziale ha una funzione composita, anche a tutela dei terzi, che non ne permette l'assimilazione alla tutela cautelare, resta tuttavia l'evidenza per cui chi ha subito la trascrizione di un provvedimento cautelare, cioè di un atto vagliato dal giudice in ordine al *fumus boni iuris*, può ottenerne la cancellazione anche prima della formazione del giudicato a lui favorevole, mentre, a parità di condizioni, non può egli ottenere la cancellazione della trascrizione della domanda, nonostante di questa il giudice non abbia *ex ante* deliberato la fondatezza, neppure in punto di *fumus*.

3.7.- Le soluzioni capaci di ridurre le incongruenze segnalate sono plurime, nessuna priva di controindicazioni, e soprattutto nessuna costituzionalmente obbligata, neanche con riguardo a domande delle quali si assuma la manifesta infondatezza o il carattere emulativo. La scelta tra l'una e l'altra non può che competere al legislatore, trattandosi in definitiva di rimodellare l'architettura complessiva del microsistema pubblicitario.

3.7.1.- L'attribuzione al giudice del potere di ordinare la cancellazione della trascrizione della domanda con un provvedimento d'urgenza darebbe al convenuto la possibilità di un'immediata reazione difensiva avverso una trascrizione che reputa ingiusta. Per altro verso, ciò comporterebbe un rischio elevato per il diritto di tutela giurisdizionale dell'attore, il quale potrebbe perdere l'effetto prenotativo della trascrizione sulla base di una cognizione sommaria e, quand'anche potesse trascrivere nuovamente la medesima domanda in conseguenza dell'esito favorevole del reclamo al collegio o del giudizio di merito, quell'effetto recupererebbe solo *ex nunc*, soccombendo quindi nei confronti di terzi che avessero trascritto o iscritto sullo stesso bene *medio tempore*.

Occorrerebbe peraltro regolare specificamente il meccanismo anticipatorio, e forse coniare un incidente cautelare apposito, in quanto la tutela atipica *ex art. 700* cod. proc. civ. è rivolta ad anticipare gli effetti dell'accoglimento di una domanda di merito, laddove nel caso di specie gli effetti dei quali si chiede l'anticipazione sono quelli di una pronuncia di rigetto.

3.7.2.- Potrebbe d'altro canto ipotizzarsi una modifica che elida il segmento «passata in giudicato», contenuto in fine del primo comma dell'art. 2668 cod. civ., con un effetto di allineamento tra questo e il terzo comma dell'art. 669-*novies* cod. proc. civ., di modo che la cancellazione della trascrizione della domanda potrebbe essere anticipata rispetto alla formazione del giudicato, senza tuttavia rinunciare, nella prospettiva della tutela dell'attore, alla garanzia della cognizione piena.

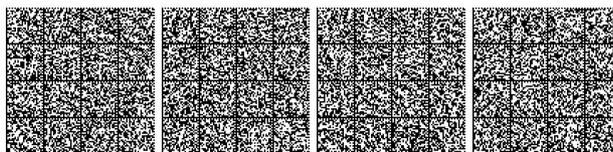
In tal caso, sarebbe tuttavia necessario regolare le conseguenze pubblicitarie di un'eventuale riforma o cassazione della sentenza contenente l'ordine di cancellazione, e stabilire a quali condizioni la domanda possa essere nuovamente trascritta dopo una sentenza di rigetto.

3.7.3.- Infine, mentre l'introduzione di un vaglio giudiziale preliminare alla trascrizione, seppure non sia da escludere in linea teorica, determinerebbe un mutamento radicale del sistema pubblicitario delle domande, si possono immaginare anche soluzioni ulteriori, in linea con l'intervento legislativo di cui all'art. 2668-*bis* cod. civ., che ad esempio riducano la durata dell'efficacia della trascrizione e ne subordinino la rinnovazione ad una favorevole deliberazione giudiziale cognita causa.

3.8.- Per costante giurisprudenza di questa Corte, il legislatore dispone di un'ampia discrezionalità nella conformazione degli istituti processuali, incontrando il solo limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte compiute (*ex plurimis*, sentenze n. 13 del 2022, n. 213, n. 148 e n. 87 del 2021, n. 58 del 2020); affermazione che tanto più va ribadita con riferimento ad istituti - come la trascrizione della domanda giudiziale - nei quali gli aspetti processuali si trovano inscindibilmente connessi con molteplici e delicati profili sostanziali.

Pur segnalando la reale esistenza di un problema sistemico, le questioni sollevate dal Tribunale di Roma tendono ad una pronuncia additiva che imponga una tra le varie opzioni riservate alla discrezionalità del legislatore, ciascuna delle quali reclama, peraltro, interventi di dettaglio, correttivi e cautele, eccedenti l'ambito della giurisdizione costituzionale.

4.- Pertanto, le questioni devono essere dichiarate inammissibili.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2652, 2653 e 2668 del codice civile, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 24 e 42 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Roma, in composizione monocratica, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

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

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*

Stefano PETITTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 9 giugno 2022.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_220143

N. 144

*Sentenza 26 aprile - 13 giugno 2022*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Ambiente - Norme della Regione Liguria - Boschi percorsi da incendi - Divieto di caccia - Durata limitata a tre anni, nelle aree boschive superiori all'ettaro - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente - Illegittimità costituzionale.**

**Ambiente - Norme della Regione Liguria - Boschi percorsi da incendi - Obbligo di tabellazione delle aree interessate - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente - Non fondatezza della questione.**

- Legge della Regione Liguria 22 gennaio 1999, n. 4, art. 46, comma 5.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera s).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giuliano AMATO;

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

ha pronunciato la seguente



## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 46, comma 5, della legge della Regione Liguria 22 gennaio 1999, n. 4 (Norme in materia di foreste e di assetto idrogeologico), come aggiunto dall'art. 1 della legge della Regione Liguria 7 ottobre 2008, n. 35, recante «Modifica alla legge regionale 22 gennaio 1999, n. 4 (Norme in materia di foreste e di assetto idrogeologico)», promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Liguria nel procedimento vertente tra l'Ente nazionale protezione animali (ENPA) onlus e altri e la Regione Liguria e altri, con ordinanza del 1° giugno 2021, iscritta al n. 172 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 45, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visti gli atti di costituzione dell'ENPA e della Regione Liguria;

udito nell'udienza pubblica del 26 aprile 2022 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

uditi gli avvocati Valentina Stefutti per l'ENPA e altri e Andrea Bozzini per la Regione Liguria, entrambi in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 18 maggio 2021;

deliberato nella camera di consiglio del 26 aprile 2022.

*Ritenuto in fatto*

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per la Liguria, con ordinanza del 1° giugno 2021 (reg. ord. n. 172 del 2021), ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 46, comma 5, della legge della Regione Liguria 22 gennaio 1999, n. 4 (Norme in materia di foreste e di assetto idrogeologico), come aggiunto dall'art. 1 della legge della Regione Liguria 7 ottobre 2008, n. 35, recante «Modifica alla legge regionale 22 gennaio 1999, n. 4 (Norme in materia di foreste e di assetto idrogeologico)», che prevede che nei boschi percorsi da incendi è vietato per tre anni l'esercizio dell'attività venatoria, qualora la superficie bruciata sia superiore ad ettari uno e i boschi siano opportunamente tabellati.

2.- Le questioni sono state sollevate nell'ambito di un giudizio intentato da alcune associazioni di protezione ambientale, individuate ai sensi degli artt. 13 e 18 della legge 8 luglio 1986, n. 349 (Istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale), per l'annullamento di una circolare interpretativa dell'amministrazione regionale, di cui il TAR assume il contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, in relazione all'art. 10, comma 1, della legge 21 novembre 2000, n. 353 (Legge-quadro in materia di incendi boschivi), che pone un divieto di caccia per dieci anni nelle zone boscate percorse da incendio.

3.- In via preliminare, il Collegio rimettente ha motivato sulla sussistenza delle condizioni dell'azione e dei presupposti processuali, in risposta alle eccezioni di carenza di interesse ad agire formulate dalle associazioni venatorie intervenute nel giudizio.

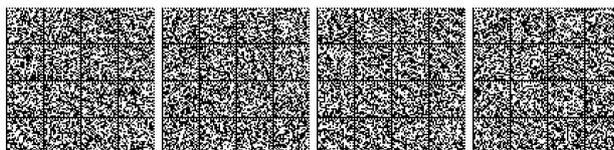
In risposta alle suddette eccezioni, il TAR ha precisato che la circolare è volta ad indirizzare la vigilanza faunistico-venatoria senza limiti di tempo, e non con riferimento ad una specifica stagione venatoria, risultando quindi irrilevante che la stagione di caccia 2020-2021 si sia chiusa; del pari irrilevante, in ragione della autonoma portata della norma censurata, è il fatto che il terreno su cui vige il divieto di caccia sia incluso nel Piano faunistico-venatorio.

Infine, il TAR ha ritenuto l'autonoma impugnabilità della circolare interpretativa in quanto idonea ad orientare l'azione amministrativa degli organi preposti alla vigilanza venatoria e suscettibile di arrecare danno all'interesse diffuso alla protezione ambientale, essendo "più probabile che non" il verificarsi di una lesione ambientale a seguito dell'omesso divieto dell'attività di caccia nei boschi percorsi da incendio dopo soli tre anni dall'evento.

4.- In merito alla rilevanza della questione, il TAR sottolinea che la circolare si fonda sulla norma impugnata, costituendone il presupposto logico giuridico così che sarebbe necessaria la sua eliminazione dal mondo giuridico per pronunciare l'annullamento del provvedimento amministrativo.

5.- Quanto alla non manifesta infondatezza, la legge regionale in esame si porrebbe in contrasto con l'art. 10, comma 1, della legge n. 353 del 2000, che sancisce il divieto di esercizio venatorio nelle zone boscate interessate da incendio per un periodo di dieci anni, senza ulteriori condizioni legate all'estensione dell'incendio o alla tabellazione del terreno e che costituisce uno standard minimo di tutela ambientale, espressione della competenza legislativa esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in quanto prescrizione volta a consentire la ricostituzione boschiva incendiata.

Il tenore letterale inequivoco della disposizione censurata, che ridurrebbe la soglia minima di tutela sotto due profili, quello temporale, poiché abbassa da dieci a tre anni la durata del divieto di caccia, e quello spaziale, poiché riguarda



solo i boschi tabellati e incendiatisi per una superficie superiore ad un ettaro, non sarebbe suscettibile di un'interpretazione costituzionalmente conforme e imporrebbe la rimessione della questione a questa Corte per risolvere l'antinomia tra le leggi mediante declaratoria di illegittimità costituzionale.

6.- Si è costituita in giudizio la Regione Liguria eccependo che l'art. 46, comma 5, della legge reg. Liguria n. 4 del 1999, aggiunto dall'art. 1 della legge reg. Liguria n. 35 del 2008, oggetto di censura, lungi dall'abbassare il livello minimo di tutela ambientale perseguito dal legislatore statale con la legge n. 353 del 2000, avrebbe solo adattato la durata del divieto di caccia su terreni percorsi da incendio alle caratteristiche climatiche e vegetazionali regionali, che consentono una rapida ripresa della vegetazione stessa, così da cancellare in pochi anni le tracce del passaggio del fuoco e consentire il rinnovamento della fauna.

7.- Inoltre, la Regione osserva come il permanere del divieto di caccia debba essere bilanciato con la necessità di contenere, anche attraverso l'attività venatoria, il proliferare degli ungulati e in special modo del cinghiale, capace di arrecare notevoli danni agli ecosistemi.

8.- Alla stessa esigenza di bilanciamento risponderebbe la previsione di una soglia dimensionale minima per far scattare l'operatività del divieto di caccia, non incidendo sulla consistenza della fauna l'incendio di un'area inferiore ad un ettaro.

9.- La Regione ritiene, infine, che l'obbligo di tabellazione, finalizzato all'esatta individuazione del confine territoriale in cui vige il divieto di caccia, accresca e non diminuisca la tutela ambientale.

10.- Nel giudizio di legittimità costituzionale si sono costituiti l'Ente nazionale protezione animali (ENPA) onlus, la Lega italiana protezione degli uccelli (LIPU) Birdlife Italia odv, l'Associazione Italiana World Wide Fund for Nature (WWF Italia) onlus ong e la Lega antivivisezione (LAV) onlus, ricorrenti nel giudizio principale, in quanto associazioni individuate dal Ministero della transizione ecologica quali associazioni di protezione ambientale, ai sensi degli artt. 13 e 18 della legge n. 349 del 1986.

Le associazioni, dopo aver ripercorso i tratti salienti dell'ordinanza di rimessione in ordine alla propria legittimazione nel giudizio *a quo* e alla rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 46, comma 5, della legge reg. Liguria n. 4 del 1999, hanno insistito per l'accoglimento di essa, stante il contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., in relazione all'art. 10 della legge n. 353 del 2000, che prevede, quale limite di maggior tutela ambientale, il divieto di caccia, nei terreni percorsi da incendio, per dieci anni.

### *Considerato in diritto*

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per la Liguria ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 46, comma 5, della legge della Regione Liguria 22 gennaio 1999, n. 4 (Norme in materia di foreste e di assetto idrogeologico), come aggiunto dall'art. 1 della legge della Regione Liguria 7 ottobre 2008, n. 35, recante «Modifica alla legge regionale 22 gennaio 1999, n. 4 (Norme in materia di foreste e di assetto idrogeologico)», che prevede che nei boschi percorsi da incendi è vietato per tre anni l'esercizio dell'attività venatoria, qualora la superficie bruciata sia superiore ad un ettaro e i boschi siano opportunamente tabellati.

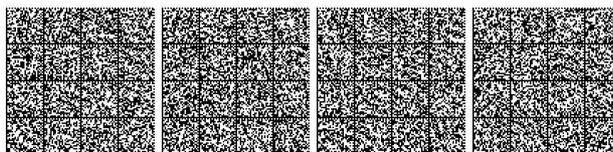
2.- Le questioni sono state sollevate nell'ambito del giudizio promosso da quattro associazioni ambientaliste, legittimate ai sensi dell'art. 18 della legge 8 luglio 1986, n. 349 (Istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale), per l'annullamento di una circolare con cui l'amministrazione regionale ha orientato l'attività di vigilanza venatoria.

3.- La censura proposta dall'ordinanza del TAR Liguria si appunta sul contrasto della norma regionale con l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, in relazione all'art. 10, comma 1, della legge 21 novembre 2000, n. 353 (Legge-quadro in materia di incendi boschivi), che, invece, prevede un divieto di caccia per dieci anni nelle zone interessate da incendi, senza imporre alcun obbligo di tabellazione e senza precisare alcunché in ordine all'estensione dell'incendio.

4.- La Regione si difende evocando la peculiare situazione della Liguria, il cui clima consentirebbe una più rapida ricrescita dei boschi incendiati e invitando inoltre a considerare che il divieto di caccia è esteso alla popolazione degli ungulati, che non favorisce la ricrescita del bosco per i danni che tali specie causano all'habitat naturale.

La resistente deduce, inoltre, che la *ratio* della normativa interposta sarebbe quella di creare una deterrenza rispetto agli incendi dolosi, ipotesi questa assolutamente da escludersi con riferimento ai cacciatori.

La Regione insiste sulla ragionevolezza dell'esclusione del divieto dell'attività venatoria riferita alle sole superfici bruciate superiori all'ettaro e, con riferimento al dovere di tabellazione, chiarisce che l'esercizio di questa competenza della pubblica amministrazione non è una condizione per l'applicazione del divieto di attività venatoria.



5.- Venendo all'esame delle questioni, non può giustificarsi la legittimità dell'intervento censurato facendo ricorso all'argomento, posto dalla difesa regionale, della pretesa irragionevolezza della norma statale che vieta la caccia anche con riferimento agli ungulati, che ostacolerebbero la ricrescita boschiva. Per eliminare i danni da essi provocati, infatti, è previsto lo strumento del controllo faunistico disciplinato dall'art. 19 della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio) anche per mezzo dell'abbattimento della fauna nociva, attività questa che, in quanto volta a tutelare l'ecosistema, non è ricompresa nel concetto di caccia ed è, quindi, pacificamente ammessa.

6.- La questione relativa all'interdizione dalla caccia per soli tre anni, anziché dieci, nelle zone interessate da incendi, è fondata.

6.1.- La materia, già precedentemente alla revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione ad opera della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), risultava regolata dalla legge quadro n. 353 del 2000 che, all'art. 10, comma 1, ha previsto il divieto della caccia per dieci anni dei soprassuoli delle zone boscate percorsi dal fuoco, ponendo una norma di principio per la difesa del patrimonio boschivo nazionale, cui deve attenersi la legislazione concorrente regionale in materia di caccia.

6.2.- Dopo la revisione del Titolo V della Costituzione, la tutela dell'ambiente rientra nella competenza esclusiva dello Stato e, parallelamente, la caccia ha assunto il ruolo di competenza residuale regionale.

Se, pertanto, prima del 2001 le Regioni erano tenute a rispettare le prescrizioni dalla legge quadro n. 353 del 2000 sugli incendi boschivi quali principi fondamentali in materia di caccia, successivamente il rapporto tra la legge statale e la legge regionale è caratterizzato dal rispetto della competenza statale trasversale sull'ambiente da parte della legislazione regionale nell'esercizio della competenza sulla caccia.

Pertanto, la legge quadro del 2000, peraltro più volte integrata successivamente al 2001 (da ultimo con il decreto-legge 8 settembre 2021, n. 120, recante «Disposizioni per il contrasto degli incendi boschivi e altre misure urgenti di protezione civile», convertito, con modificazioni, nella legge 8 novembre 2010, n. 155), trattando di materia ambientale si pone oggi come disciplina non derogabile con riferimento alla caccia per i suoi aspetti collegati all'ambiente, salvo l'innalzamento possibile, da parte delle Regioni, del livello di tutela.

In particolare, per giurisprudenza costante di questa Corte, l'ambiente «delinea una sorta di materia “trasversale”, in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando [invece] allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale (sentenza n. 407 del 2002)» (sentenza n. 158 del 2021), e le Regioni, nell'esercizio delle loro competenze, sono tenute al rispetto delle prescrizioni statali e possono adottare norme che interferiscono con la tutela ambientale solo se elevano lo standard di protezione previsto dalla legislazione nazionale, che funziona, quindi, da limite minimo di salvaguardia dell'ambiente, legittimando interventi normativi regionali solo nel senso dell'innalzamento della tutela (*ex multis*, sentenze n. 291 e n. 7 del 2019, n. 174 e n. 74 del 2017).

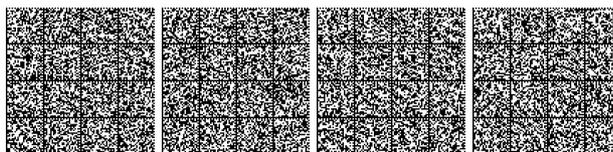
6.3.- La norma censurata, al contrario, non rispetta il limite prescritto dallo Stato e, riducendo la durata del divieto di caccia sui territori percorsi da incendi da dieci a soli tre anni, finisce con l'abbassare lo standard di protezione ambientale fissato, nell'esercizio della competenza esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., dall'art. 10 della legge n. 353 del 2000, al fine di garantire la ricostituzione del bosco e della fauna (sentenze n. 281 del 2019 e n. 303 del 2013).

7.- Anche la questione relativa alla previsione della norma censurata, nella parte in cui limita alle aree boschive percorse dal fuoco superiori all'ettaro il divieto di caccia, è fondata, in quanto la legge regionale invade la competenza statale che non prevede un'estensione minima riferita al divieto di caccia.

8.- La competenza residuale regionale in materia di caccia non può, quindi, derogare alla legge n. 353 del 2000 che, in quanto volta alla protezione ambientale, si impone al legislatore regionale nell'esercizio delle proprie competenze; conseguentemente, l'art. 46, comma 5, primo periodo, della legge reg. Liguria n. 4 del 1999 va dichiarato costituzionalmente illegittimo per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

9.- Al contrario, l'obbligo di tabellazione previsto dalla norma censurata trova riscontro nel comma 2 dell'art. 10 della legge n. 353 del 2000, che rimette ai Comuni l'obbligo di censire i soprassuoli percorsi dal fuoco e, comunque, non condiziona il divieto di attività venatoria, limitandosi a prescrivere un adempimento in carico alla pubblica amministrazione funzionale alla individuazione delle aree percorse dal fuoco.

9.1.- Ne consegue la non fondatezza della questione sollevata sull'art. 46, comma 5, secondo periodo, che prevede l'obbligo di tabellazione dei boschi percorsi da incendi.



PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 46, comma 5, primo periodo, della legge della Regione Liguria 22 gennaio 1999, n. 4 (Norme in materia di foreste e di assetto idrogeologico), come aggiunto dall'art. 1 della legge della Regione Liguria 7 ottobre 2008, n. 35, recante «Modifica alla legge regionale 22 gennaio 1999, n. 4 (Norme in materia di foreste e di assetto idrogeologico)»;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 46, comma 5, secondo periodo, della legge reg. Liguria n. 4 del 1999, come aggiunto dall'art. 1 della legge reg. Liguria n. 35 del 2008, che prevede l'obbligo di tabellazione dei boschi percorsi da incendi, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, in relazione all'art. 10, comma 1, della legge 21 novembre 2000, n. 353 (Legge-quadro in materia di incendi boschivi), 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*Giulio PROSPERETTI, *Redattore*Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 giugno 2022.

*Il Cancelliere*

F.to: Filomena PERRONE

T\_220144

N. 145

*Sentenza 10 maggio - 13 giugno 2022*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Impiego pubblico - Personale dell'Amministrazione degli affari esteri in servizio all'estero - Trattamento economico complessivo - Esclusione retroattiva, mediante norma di interpretazione autentica, della corresponsione dell'indennità di amministrazione - Violazione del principio di ragionevolezza, del diritto ad agire in giudizio, delle attribuzioni dell'autorità giudiziaria e del giusto processo, tutelato anche in via convenzionale - Illegittimità costituzionale per le fattispecie antecedenti all'entrata in vigore della disposizione censurata.**

- Decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 1-bis.
- Costituzione, artt. 3, 24, primo comma, 39, primo comma, 101, 102, 104, 111 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6.

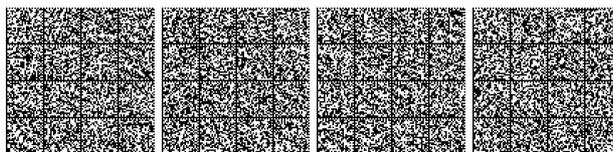
## LA CORTE COSTITUZIONALE

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. 1-*bis* del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, promosso dalla Corte di cassazione, sezione lavoro, nel procedimento vertente tra M. L.R. e altri e il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, con ordinanza del 27 novembre 2020, iscritta al n. 43 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 15, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visti gli atti di costituzione di M. L.R. e G. M., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri; udito nell'udienza pubblica del 10 maggio 2022 il Giudice relatore Silvana Sciarra; uditi l'avvocato Domenico Naso per M. L.R. e G. M. e l'avvocato dello Stato Maurizio Greco per il Presidente del Consiglio dei ministri; deliberato nella camera di consiglio del 10 maggio 2022.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 27 novembre 2020, iscritta al n. 43 del registro ordinanze 2021, la Corte di cassazione, sezione lavoro, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1-*bis* del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, in riferimento agli artt. 3, 24, primo comma, 39, primo comma, 101, 102, 104, 111 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848.

L'art. 1-*bis*, aggiunto in sede di conversione, prevede che l'art. 170 del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18 (Ordinamento dell'Amministrazione degli affari esteri) si interpreta nel senso che il trattamento economico complessivamente spettante al personale dell'Amministrazione degli affari esteri nel periodo di servizio all'estero, anche con riferimento a «stipendio» e «assegni di carattere fisso e continuativo previsti per l'interno», non include né l'indennità di amministrazione né l'indennità integrativa speciale, e che, nel medesimo periodo, al suddetto personale possono essere attribuite soltanto le indennità previste dal citato d.P.R. n. 18 del 1967.

2.- Dinanzi alla Corte rimettente pende il procedimento introdotto da M. L.R. e altri appartenenti al personale non diplomatico del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale (di seguito: MAECI), per la cassazione della sentenza della Corte d'appello di Roma che, in riforma della sentenza di primo grado, ha rigettato la domanda di riconoscimento dell'indennità di amministrazione nei periodi di servizio all'estero.

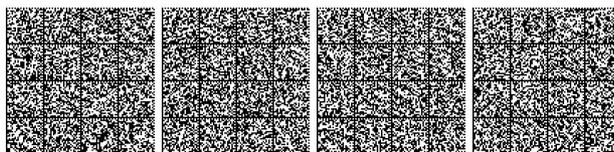
2.1.- La sentenza impugnata, riferisce il giudice *a quo*, ha definito la controversia facendo applicazione del sopravvenuto art. 1-*bis* del d.l. n. 138 del 2011, come convertito, quale norma di interpretazione autentica dell'art. 170 del d.P.R. n. 18 del 1967 che già escludeva, durante i periodi di lavoro all'estero, la corresponsione di indennità diverse da quelle previste nel medesimo d.P.R. n. 18 del 1967.

2.2.- La Corte di cassazione espone in sintesi i motivi del ricorso proposto dai dipendenti del MAECI.

Con il primo motivo è denunciata violazione o falsa applicazione dell'art. 1-*bis* del d.l. n. 138 del 2011, come convertito, e dell'art. 170 del d.P.R. n. 18 del 1967, sul rilievo della natura innovativa della disposizione del 2011, con conseguente inapplicabilità *ratione temporis* alla fattispecie oggetto di controversia.

Con i motivi dal secondo al quinto i ricorrenti hanno eccepito, in subordine, l'illegittimità costituzionale dell'art. 1-*bis* del d.l. n. 138 del 2011, come convertito, che ritengono norma di interpretazione autentica, per contrasto con gli artt. 6 CEDU e 1 del primo Protocollo addizionale alla CEDU, firmato a Parigi il 20 marzo 1952, in relazione agli artt. 10, primo comma, e 117, primo comma, Cost., nonché agli artt. 3, 36, 101, 102 e 104 Cost.

Con i motivi sesto e settimo i ricorrenti hanno denunciato la violazione delle norme del CCNL del comparto Ministeri (artt. 29 e 34 del CCNL 1994/1997; 28 e 33 del CCNL 1998/2001; CCNL Integrativo 1998/2001 - biennio economico 2000/2001), evidenziando la «natura retributiva» dell'indennità di amministrazione e la conseguente sua cumulabilità con l'indennità di servizio all'estero, che ha natura compensativa degli oneri economici sostenuti per il suo svolgimento.



2.3.- La Corte rimettente, quanto alla rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale, ritiene che la controversia non possa essere decisa senza tenere conto dell'art. 1-bis del d.l. n. 138 del 201, come convertito, che, nell'autoqualificarsi di interpretazione autentica dell'art. 170 del d.P.R. n. 18 del 1967, si salda al testo originario e ne indica un preciso significato (sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 174 del 2019 e n. 174 del 2016).

Il giudice *a quo* evidenzia inoltre che, ove le questioni fossero accolte, la norma censurata - che predetermina l'esito della lite - non sarebbe più applicabile e il giudizio principale dovrebbe essere definito con l'applicazione di una diversa regola di giudizio, ricavabile da una ricostruzione sistematica della disciplina di riferimento.

2.4.- Quanto alla non manifesta infondatezza, la Corte rimettente premette che analoga eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 1-bis del d.l. n. 138 del 2011, come convertito, formulata in altro giudizio e con riguardo al divieto di cumulo dell'indennità di servizio all'estero con l'indennità integrativa speciale, è stata ritenuta manifestamente infondata (è citata Corte di cassazione, sezione lavoro, ordinanza 17 dicembre 2019, n. 33395). Veniva in rilievo in quel caso un emolumento - l'indennità integrativa speciale - istituito dalla legge 27 maggio 1959, n. 324 (Miglioramenti economici al personale statale in attività ed in quiescenza), che già esisteva all'epoca dell'entrata in vigore dell'art. 170 del d.P.R. n. 18 del 1967.

Diversamente, con riguardo all'indennità di amministrazione, l'esame congiunto della normativa contenuta nel d.P.R. n. 18 del 1967 e di quella di fonte collettiva, succedutasi a partire dal primo CCNL del comparto Ministeri 1994/1997, fino al «blocco» della contrattazione collettiva disposto dal decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materie di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazione, nella legge 30 luglio 2010, n. 122 e dal decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, condurrebbe ad esito opposto.

2.5.- La ricorrente richiama inoltre l'art. 45, comma 5, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), secondo cui le funzioni e i relativi trattamenti economici accessori del personale non diplomatico del MAECI sono disciplinati, per il periodo di servizio prestato all'estero, dalle disposizioni del d.P.R. n. 18 del 1967 e successive integrazioni e modificazioni, nonché dalle altre pertinenti norme di settore del medesimo Ministero.

Il d.P.R. n. 18 del 1967, istitutivo dell'indennità di servizio all'estero, all'art. 170, rubricato «Assegni e indennità», prevedeva, al primo comma, che il personale dell'Amministrazione degli affari esteri, durante i periodi di lavoro all'estero, percepisse «oltre allo stipendio e agli assegni di carattere fisso e continuativo previsti per l'interno, compresa l'eventuale indennità o retribuzione di posizione nella misura minima prevista dalle disposizioni applicabili, tranne che per tali assegni sia diversamente disposto», l'indennità di servizio all'estero, stabilita in relazione al posto di organico occupato, nonché le altre competenze eventualmente spettanti in base alle disposizioni del medesimo d.P.R. n. 18 del 1967.

Al secondo comma, lo stesso art. 170 stabiliva che «[n]essun'altra indennità ordinaria e straordinaria può essere concessa, a qualsiasi titolo, al personale suddetto in relazione al servizio prestato all'estero in aggiunta al trattamento previsto dal presente decreto».

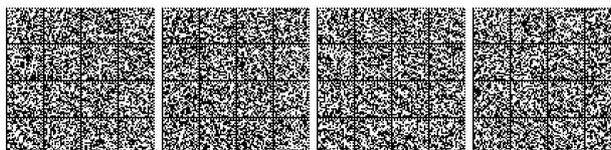
2.6.- La Corte rimettente precisa che l'interpretazione dell'art. 170 del d.P.R. n. 18 del 1967 aveva dato luogo a un contenzioso «seriale», di cui è parte anche il giudizio principale.

Con riferimento al tema, qui rilevante, della cumulabilità dell'indennità di amministrazione con l'indennità di servizio all'estero, era dubbia la riconducibilità della prima al novero degli «assegni di carattere fisso e continuativo» - che il primo comma del citato art. 170 espressamente considera cumulabili con l'indennità di servizio all'estero - oppure alle «altre indennità», la cui corresponsione nei periodi di lavoro all'estero è vietata dal secondo comma dello stesso art. 170.

Fino all'entrata in vigore della norma censurata la giurisprudenza di merito si era orientata prevalentemente a favore della tesi della cumulabilità, in coerenza con la natura retributiva e non compensativa dell'indennità di amministrazione, che la rendeva assimilabile agli «assegni a carattere fisso e continuativo».

2.7.- La Corte rimettente evidenzia che l'indennità di amministrazione non esisteva al tempo dell'emanazione del d.P.R. n. 18 del 1967, essendo stata istituita con il primo CCNL del comparto Ministeri firmato il 16 maggio 1995, in attuazione della delega contenuta nell'art. 72, comma 3, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 (Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421).

Dopo aver previsto l'abrogazione, contestualmente alla sottoscrizione dei primi contratti collettivi, delle disposizioni che fissavano trattamenti economici accessori comunque denominati, l'art. 72, comma 3 aveva disposto che i contratti collettivi facessero «comunque salvi i trattamenti economici fondamentali ed accessori in godimento aventi natura retributiva ordinaria o corrisposti con carattere di generalità per ciascuna amministrazione o ente».



La Corte rimettente ricostruisce i passaggi fondamentali della contrattazione collettiva sul tema, a partire dal CCNL del 16 maggio 1995, che ha configurato la struttura della retribuzione (art. 29) e la retribuzione accessoria, introducendo l'indennità di amministrazione (art. 34), con rinvio alle tabelle allegate per l'individuazione delle quote di retribuzione accessoria in atto presso le singole amministrazioni, negli importi corrisposti nell'anno 1993.

Il CCNL del 16 febbraio 1999 ha poi definito la struttura della retribuzione (art. 28) senza distinguere il trattamento fondamentale da quello accessorio, e previsto un aumento dell'indennità di amministrazione (art. 33), allo scopo di favorire il processo di perequazione delle retribuzioni complessivamente spettanti al personale del comparto.

Il CCNL integrativo firmato il 16 maggio 2001 ha modificato l'art. 33 del CCNL 16 febbraio 1999, con l'aggiunta del comma 3, nel quale si è previsto che l'indennità di amministrazione «è corrisposta per dodici mensilità, ha carattere di generalità ed ha natura fissa e ricorrente».

Il CCNL per il triennio 2002/2005 ha incrementato l'indennità di amministrazione (art. 22), ancora a scopo perequativo, precisando che gli incrementi valgono per dodici mensilità.

Il CCNL firmato il 14 settembre 2007 è nuovamente intervenuto sull'indennità in parola (art. 31), al fine di eliminare le differenze all'interno di ciascuna amministrazione.

2.8.- La ricognizione delle disposizioni di fonte collettiva, che si arresta al «blocco» della contrattazione disposto nel 2010, renderebbe evidente, secondo la Corte rimettente, che l'indennità di amministrazione ha costituito sin dall'origine una voce della retribuzione accessoria, riconosciuta da tutte le amministrazioni dell'ex comparto Ministeri, seppure con importi diversificati, non essendo stato concluso il processo di perequazione. Essa è fissa nell'ammontare in relazione a ciascuna posizione di inquadramento, è corrisposta continuativamente per dodici mensilità e ha carattere di generalità.

In questo senso, del resto, si è orientata la giurisprudenza di legittimità formatasi a partire dalla sentenza delle sezioni unite della Corte di cassazione 13 luglio 2005, n. 14698 (in senso conforme, Corte di cassazione, sezione lavoro, ordinanza 24 luglio 2017, n. 18196).

Analogamente consolidato è l'orientamento della giurisprudenza di legittimità in ordine alla natura compensativa dell'indennità di servizio all'estero (*ex plurimis*, è citata Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 11 luglio 2016, n. 14112).

Come reso evidente dal disposto dell'art. 171 del d.P.R. n. 18 del 1967, si tratta di indennità finalizzata a compensare i maggiori oneri che gravano sul personale non diplomatico in ragione della permanenza all'estero, il cui ammontare varia a seconda del costo della vita nel luogo di permanenza, delle eventuali esigenze di rappresentanza connesse alle funzioni esercitate, del costo degli alloggi, del personale domestico e dei servizi, e del cambio della moneta.

3.- Secondo la Corte rimettente, la ricostruzione fin qui svolta deporrebbe per la fondatezza dei motivi sesto e settimo del ricorso per cassazione, che denunciano la violazione delle disposizioni dei contratti collettivi. Tuttavia, tali motivi non sarebbero dotati di autonoma decisività a fronte dell'introduzione della norma censurata, che ha vietato, con effetto retroattivo, la corresponsione dell'indennità di amministrazione durante i periodi di servizio all'estero.

Ed è proprio sul carattere retroattivo del divieto che si incentrano le censure della Corte rimettente, che sollecita la verifica della ragionevolezza dell'intervento legislativo e della sussistenza di «motivi di interesse generale» che possano giustificare il sacrificio di altri valori costituzionalmente tutelati (è richiamata, *ex plurimis*, la sentenza di questa Corte n. 170 del 2013).

3.1.- La prima censura è prospettata con riferimento all'art. 3, primo comma, Cost.

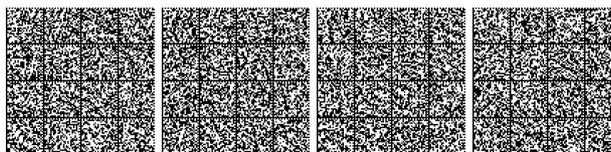
Osserva il giudice *a quo* che la norma censurata pretende di interpretare autenticamente l'art. 170 del d.P.R. n. 18 del 1967, riferendosi ad un emolumento - l'indennità di amministrazione - che non esisteva al momento dell'entrata in vigore della norma interpretata.

Tale dato deporrebbe nel senso della diversità tra la disposizione originaria e quella oggetto di censura, che risulterebbe in realtà innovativa. L'erroneità dell'autoqualificazione costituirebbe un indice, seppure non dirimente, di irragionevolezza (sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 73 del 2017, n. 103 del 2013 e n. 41 del 2011).

3.2.- È anche prospettata la violazione degli artt. 101, 102 e 104 Cost., per mancato rispetto delle funzioni costituzionalmente assegnate al potere giudiziario.

L'intervento legislativo, nel fornire l'esatta interpretazione dell'art. 170 d.P.R. n. 18 del 1967, avrebbe inteso porre termine a un contenzioso «seriale» instaurato nei confronti del MAECI, da cui sarebbero derivati ingenti oneri a carico della finanza pubblica.

3.3.- A parere della Corte rimettente, l'intervento legislativo, finalizzato ad incidere su controversie in atto, specificamente individuate al punto da stimarne il peso economico, si porrebbe in contrasto anche con l'art. 24, primo comma, Cost., sotto il profilo dell'effettività della tutela dei diritti dei soggetti beneficiari.



3.4.- Sarebbero violati, ancora, il principio della parità delle parti in giudizio e il diritto a un equo processo, di cui, rispettivamente, agli artt. 111 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU.

La Corte di cassazione richiama sia la giurisprudenza costante della Corte EDU, secondo cui è precluso al legislatore di interferire sulle controversie in atto, salvo che ricorrano impellenti motivi di interesse generale, sia la giurisprudenza costituzionale che, in armonia con la giurisprudenza convenzionale, attribuisce rilievo, tra gli elementi sintomatici di un uso distorto della funzione legislativa, al metodo e alla tempistica dell'intervento del legislatore (sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 174 del 2019 e n. 12 del 2018).

3.4.1.- La Corte rimettente sottolinea che i «motivi finanziari», esplicitati nella relazione tecnica dei lavori preparatori della norma censurata, non sarebbero sufficienti a giustificare l'intervento del legislatore sul contenzioso in atto, né vi sarebbe stata l'esigenza di porre rimedio a imperfezioni del testo normativo originario.

Escluso, infine, che la disciplina originaria presentasse profili di illegittimità costituzionale (è richiamata la sentenza di questa Corte n. 149 del 2017) o desse luogo a sperequazioni tali da rendere necessario l'intervento riparatore del legislatore (è richiamata la sentenza di questa Corte n. 108 del 2019), il giudice *a quo* ritiene che non sussisterebbero ragioni idonee a giustificare l'efficacia retroattiva del divieto di corrispondere l'indennità di amministrazione durante i periodi di servizio all'estero.

3.5. - È prospettata anche la violazione dell'art. 39, primo comma, Cost.

La norma censurata avrebbe inciso retroattivamente sull'assetto del trattamento economico complessivo del personale del MAECI in servizio all'estero, intervenendo sulla disciplina fissata dalla contrattazione collettiva e non sull'art. 170 del d.P.R. n. 18 del 1967.

Ne seguirebbe la lesione della libertà sindacale e dell'autonomia delle parti in sede di contrattazione collettiva (è citata la sentenza di questa Corte n. 178 del 2015).

4.- Con memoria depositata il 30 aprile 2021, M. L.R. ed G. M., parti ricorrenti nel giudizio principale, si sono costituiti nel giudizio incidentale e hanno chiesto l'accoglimento delle questioni.

Dopo avere ripercorso in sintesi la vicenda processuale, la difesa delle parti illustra le censure in termini largamente sovrapponibili a quanto esposto nell'ordinanza di rimessione.

4.1.- La norma censurata, di contenuto innovativo, violerebbe l'art. 3 Cost. sotto il profilo della ragionevolezza, in quanto pretenderebbe di interpretare autenticamente la norma del 1967 pur riferendosi a una indennità, quella di amministrazione, che non esisteva alla data di entrata in vigore della norma asseritamente interpretata.

Sono richiamati i principi enucleati dalla giurisprudenza costituzionale in tema di norme dotate di efficacia retroattiva, per il cui scrutinio risulta indifferente l'autoqualificazione (sono citate le sentenze n. 308 del 2013, n. 41 del 2011, n. 233 del 1988, n. 167 del 1986 e n. 36 del 1985), essendo decisivo, piuttosto, verificare se siano rispettati i limiti che il legislatore incontra nel modificare situazioni sostanziali fondate su leggi anteriori (sono citate le sentenze n. 376 e n. 168 del 2004).

4.2.- Nella fattispecie oggetto del giudizio principale, risulterebbe evidente l'interferenza della norma censurata sul contenzioso in atto, relativo alla riconducibilità dell'indennità di amministrazione alla voce «assegni a carattere fisso e continuativo», prevista dall'art. 170 del d.P.R. n. 18 del 1967, o alle «altre indennità», ivi pure indicate.

4.3.- La difesa delle parti evidenzia anche il contrasto tra la norma censurata e le disposizioni sia di legge (art. 2 del d.lgs. n. 165 del 2001) sia dei contratti collettivi che riservano alle parti sociali la competenza a definire il trattamento economico spettante ai dipendenti pubblici, in tutte le sue componenti (è richiamata la sentenza di questa Corte n. 507 del 2000), assumendo anche la lesione del principio sancito dall'art. 36 Cost., parametro quest'ultimo non evocato dalla Corte rimettente.

4.4.- La stessa difesa argomenta la violazione degli artt. 111 e 117, primo comma, Cost. quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU, con il richiamo alla giurisprudenza costituzionale e a quella della Corte EDU.

Quest'ultima avrebbe enucleato il principio che vieta l'ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia, al fine di influenzare l'esito di una controversia, salvo che sussistano imperative ragioni di interesse generale. Avrebbe anche affermato che il principio della parità delle armi comporta l'obbligo di offrire a ciascuna parte una ragionevole possibilità di presentare la propria causa senza trovarsi in una situazione di netto svantaggio rispetto alla controparte.

4.5.- La difesa delle parti sottolinea inoltre che l'intervento legislativo è avvenuto molti anni dopo l'entrata in vigore della norma originaria e dopo che la sentenza di primo grado aveva accolto la domanda dei ricorrenti. I motivi finanziari, alla base dell'intervento legislativo, non sarebbero sufficienti a giustificare l'incidenza sui giudizi in corso.



Del resto, il contenzioso in oggetto non trova origine nell'ambiguità dell'art. 170 del d.P.R. n. 18 del 1967, ma nella qualificazione della indennità di amministrazione, disciplinata dalla contrattazione collettiva a partire dal 1994, come assegno a carattere fisso e continuativo.

4.6.- La norma censurata si porrebbe in contrasto anche con l'art. 39, primo comma, Cost., in quanto avrebbe configurato ex post l'assetto del trattamento economico complessivo dei dipendenti MAECI in servizio all'estero, intervenendo sulla disciplina dell'indennità di amministrazione fissata dai contratti collettivi del pubblico impiego privatizzato.

5.- Nel giudizio incidentale è intervenuto, con memoria depositata il 4 maggio 2021, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, e ha chiesto che le questioni siano dichiarate inammissibili o, comunque, non fondate.

5.1.- Ricostruito il quadro normativo e il contenuto delle censure, la difesa statale afferma che l'indennità di amministrazione, come ritenuto anche dalla Corte rimettente, è un trattamento accessorio che ha trovato regolazione nei CCNL. Tuttavia proprio la contrattazione collettiva ne avrebbe escluso espressamente la corresponsione al personale in servizio all'estero.

L'art. 34, comma 2, lettera a), del CCNL 1994/1997, con previsione replicata nei successivi CCNL dello stesso comparto, definiva l'indennità di amministrazione come elemento della retribuzione accessoria mensile e rinviava alla Tabella 2, Allegato B (*recte*: Tabella 1, Allegato B) per la definizione delle voci e quote di retribuzione accessoria riferite a ciascuna amministrazione.

La Tabella citata, dopo l'indicazione degli importi dell'«indennità mensile» riferiti al personale del MAECI in base alle qualifiche, disponeva che tali importi, dovuti con decorrenza dal 1° dicembre 1995, «si riferiscono esclusivamente al personale in servizio sul territorio nazionale».

5.2.- Secondo la difesa statale, la Corte rimettente non avrebbe esaminato compiutamente le fonti collettive, non avendo considerato la specifica indicazione contenuta nella richiamata Tabella, dalla quale discenderebbe *de plano* che l'indennità di amministrazione, quale ne sia la natura, non potrebbe in ogni caso essere corrisposta al personale in servizio all'estero, in conformità alla previsione contenuta nell'art. 170 del d.P.R. n. 18 del 1967, che espressamente vietava il cumulo dell'indennità di servizio all'estero con qualsiasi altra indennità.

Pertanto, la motivazione in punto di rilevanza delle questioni sarebbe insufficiente, poiché gli argomenti esposti dal giudice rimettente a sostegno della natura retributiva dell'indennità di amministrazione sarebbero assorbiti dalla circostanza che la pretesa fatta valere dai ricorrenti nel giudizio *a quo* riguarda i periodi di servizio all'estero.

5.3.- Quanto al merito delle questioni, dopo avere premesso che la norma censurata è oggetto anche di un giudizio pendente dinanzi alla Corte EDU, introdotto da alcuni dipendenti del MAECI, per violazione dei principi di cui all'art. 6 CEDU e del giusto processo, la difesa statale espone le ragioni a sostegno della non fondatezza.

5.3.1.- È richiamata la sentenza di questa Corte n. 133 del 2020, in cui si ribadisce che una norma può essere qualificata di interpretazione autentica solo se esprime, anche nella sostanza, un significato appartenente a quelli riconducibili alla previsione interpretata, secondo gli ordinari criteri di interpretazione della legge, e che il legislatore può adottare norme che precisino il significato di altre disposizioni, anche in mancanza di contrasti giurisprudenziali, purché la scelta imposta dalla legge interpretativa rientri tra le possibili varianti di senso del testo originario.

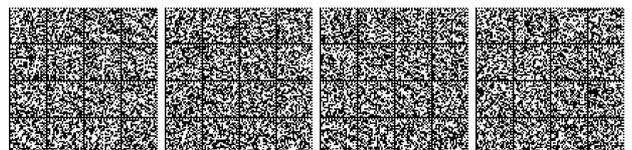
5.4.- Le questioni risulterebbero prive di fondamento anche nella prospettiva, logicamente subordinata, che la norma censurata non sia qualificabile come interpretativa dell'art. 170 del d.P.R. n. 18 del 1967, e che abbia offerto una lettura innovativa della disciplina ivi contenuta.

Come ribadito dalla già citata sentenza n. 133 del 2020, la circostanza che la norma, a dispetto dell'autoqualificazione, non abbia in realtà natura interpretativa, può essere sintomo dell'uso improprio della funzione legislativa ma non comporta che essa sia illegittima, incidendo soltanto sulla maggiore ampiezza del sindacato che questa Corte è chiamata a effettuare, in ragione proprio della sua retroattività.

La difesa statale richiama, inoltre, l'art. 34 del CCNL 1994/1997 che, a suo dire, avrebbe escluso espressamente la spettanza dell'indennità di amministrazione ai dipendenti del MAECI in servizio all'estero. Il chiaro dettato della fonte negoziale collettiva avrebbe impedito, a sua volta, il sorgere del legittimo affidamento.

Convergerebbe con la tesi della non spettanza dell'emolumento durante i periodi di servizio all'estero la giurisprudenza contabile che, a fini pensionistici, ha costantemente ritenuto l'indennità di amministrazione non assimilabile allo stipendio o, comunque, alla retribuzione (è citata, *ex plurimis*, Corte dei conti, sezione prima giurisdizionale centrale d'appello, sentenza 20 gennaio 2006, n. 54), nonostante il carattere di fissità e di continuità dell'emolumento.

5.5.- La difesa statale segnala poi che, negli anni precedenti all'entrata in vigore della norma censurata, pur essendo prevalsa in giurisprudenza la tesi sostenuta dai dipendenti MAECI, erano comunque emersi dubbi interpretativi.



L'esistenza di contrasti giurisprudenziali avrebbe reso necessario l'intervento chiarificatore del legislatore, funzionale a evitare il protrarsi dei contrasti e, al tempo stesso, a conformare la normativa in materia ai principi di legittimità ed economicità della spesa pubblica, tenuto conto del rilevante onere finanziario che derivava dal cumulo delle indennità in oggetto.

5.6.- Quanto al denunciato contrasto con il parametro convenzionale, la difesa statale richiama la sentenza della Corte EDU Ogis-Institut Stanilas e altri contro Francia, del 27 maggio 2004, nella quale il contrasto di una norma dotata di efficacia retroattiva con l'art. 6 CEDU è stato escluso poiché l'intervento legislativo era finalizzato a ristabilire la parità e l'eguaglianza tra dipendenti pubblici, finalità che sarebbe presente anche nella vicenda in esame.

Risulterebbe irragionevole, infatti, consentire che il personale in servizio all'estero percepisca, oltre alla specifica indennità di servizio all'estero e all'assegno di sede, anche l'indennità di amministrazione, così da cumulare benefici preclusi al personale che svolge il medesimo servizio nel territorio nazionale.

6.- In data 19 aprile 2022 le parti hanno depositato memoria illustrativa in cui ribadiscono le argomentazioni a sostegno della illegittimità costituzionale della norma censurata, già svolte nell'atto di costituzione in giudizio.

### *Considerato in diritto*

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe (r.o. n. 43 del 2021), la Corte di cassazione, sezione lavoro, solleva questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1-*bis*, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, per contrasto con gli artt. 3, 24, primo comma, 39, primo comma, 101, 102, 104, 111 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848.

La disposizione censurata, aggiunta in sede di conversione, prevede che l'art. 170 del d.P.R. 5 gennaio 1967, n. 18 (Ordinamento dell'Amministrazione degli affari esteri), «si interpreta nel senso che: a) il trattamento economico complessivamente spettante al personale dell'Amministrazione degli affari esteri nel periodo di servizio all'estero, anche con riferimento a "stipendio" e "assegni di carattere fisso e continuativo previsti per l'interno", non include né l'indennità di amministrazione né l'indennità integrativa speciale; b) durante il periodo di servizio all'estero al suddetto personale possono essere attribuite soltanto le indennità previste dal decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18».

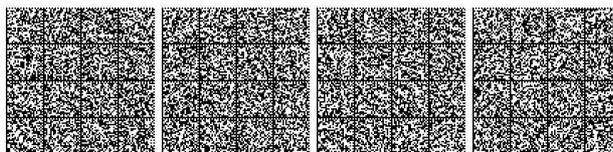
1.1.- Dinanzi alla Corte rimettente pende il giudizio introdotto da alcuni dipendenti del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale (di seguito: MAECI) per la cassazione della sentenza di merito che, facendo applicazione della norma censurata, ha rigettato la domanda di corresponsione dell'indennità di amministrazione durante i periodi di servizio prestato all'estero.

1.2.- Il giudice *a quo* assume il contrasto della norma censurata - che si autoqualifica di interpretazione autentica - con i parametri evocati in ragione dell'efficacia retroattiva di cui essa è dotata, in assenza di motivi di interesse generale che possano giustificarne l'applicazione per il passato, e quindi sollecita uno scrutinio volto a verificare il rispetto dei limiti generali entro i quali è consentita al legislatore l'adozione di norme retroattive, che per loro natura entrano in frizione con molteplici valori costituzionalmente tutelati (è richiamata, *ex plurimis*, la sentenza di questa Corte n. 170 del 2013).

1.3.- La Corte rimettente osserva, quanto al profilo della ragionevolezza, che il dichiarato intento di porre fine al contenzioso «seriale» in atto non costituirebbe ragione sufficiente per intervenire con efficacia retroattiva sulla materia *de qua*, offrendone una lettura non coerente con l'evoluzione normativa dell'indennità di amministrazione, nonché lesiva dell'affidamento nella certezza e coerenza dell'ordinamento.

La stessa autoqualificazione dell'art. 1-*bis* del d.l. n. 138 del 2011, come convertito, quale norma di interpretazione autentica sarebbe erronea, tenuto conto del divario temporale rispetto alla risalente disposizione originaria e della circostanza che nel 1967 l'indennità di amministrazione non esisteva, essendo stata configurata come voce retributiva accessoria soltanto con il primo CCNL 1994/1998, firmato il 16 maggio 1995.

L'erroneità dell'autoqualificazione, a sua volta, costituirebbe un indice seppure non dirimente di irragionevolezza della norma (sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 73 del 2017, n. 103 del 2013 e n. 41 del 2011), mentre l'interferenza nelle controversie in atto, specificamente individuate nei lavori preparatori e corredate dalla stima del relativo onere finanziario per l'Amministrazione soccombente, sarebbe lesiva dei parametri che tutelano le attribuzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario, oltre che dell'art. 24, primo comma, Cost., sotto il profilo della compromissione dell'effettività della tutela giurisdizionale.



1.4.- Sarebbero violati, inoltre, gli artt. 111 e 117, primo comma Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU. La norma censurata, nel predeterminare l'esito dei giudizi in favore dell'amministrazione statale, si porrebbe in contrasto con il principio della parità delle parti, con il diritto a un equo processo e con la tutela dell'affidamento.

Il giudice *a quo* richiama in proposito l'affermazione, costante nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, secondo cui è precluso al legislatore interferire sulle controversie in atto, salvo che ricorrano impellenti motivi di interesse generale (sono citate, *ex plurimis*, sentenza 14 febbraio 2014, Arras ed altri contro Italia; sentenza 31 maggio 2011, Maggio ed altri contro Italia; sentenza 7 giugno 2011, Agrati ed altri contro Italia).

1.5.- Sarebbe violato, infine, l'art. 39, primo comma, Cost. in quanto l'intervento legislativo retroattivo operato sull'assetto del trattamento economico complessivo dei dipendenti del MAECI avrebbe leso l'autonomia delle parti sociali nella sede negoziale collettiva.

La Corte di cassazione si sofferma, a tale riguardo, sull'esito della negoziazione, a partire dal suo esordio, ovvero dal primo contratto collettivo del comparto ministeri (1994-1997), in attuazione dell'art. 72, comma 2, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 (Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina del pubblico impiego, a norma dell'art. 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 42). Il riferimento ai cicli di contrattazione successivi al primo, fino al «blocco» della stessa, disposto con i decreti-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materie di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122 e 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, confermerebbe che l'indennità di amministrazione figurava tra le voci della retribuzione oggetto di negoziazione e che era elargita, con importi diversi, in tutte le amministrazioni del comparto ministeri.

2.- Nel giudizio dinanzi a questa Corte si sono costituiti, con unica difesa, due degli originari ricorrenti, chiedendo l'accoglimento delle questioni sulla base di argomenti, anche ribaditi nella memoria illustrativa, sostanzialmente coincidenti con quelli svolti dal giudice *a quo*.

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

3.1.- Secondo la difesa dello Stato, la corresponsione dell'indennità di amministrazione al personale MAECI in servizio all'estero sarebbe stata esclusa dalla contrattazione collettiva, in sede di configurazione dell'emolumento.

In ogni caso, a fronte del contrasto giurisprudenziale riguardante la cumulabilità dell'indennità di amministrazione con l'indennità di servizio all'estero, l'intervento del legislatore del 2011 avrebbe legittimamente chiarito la portata dell'art. 170 del d.P.R. n. 18 del 1967, per evitare ingiustificate disparità di trattamento in favore del personale in servizio all'estero.

4.- Preliminarmente deve essere esaminata l'eccezione di inammissibilità delle questioni, formulata dalla difesa statale, per mancata ricostruzione del quadro normativo di riferimento, che si rifletterebbe sulla stessa adeguatezza della motivazione in punto di rilevanza.

4.1.- L'eccezione muove dall'esame dei contratti collettivi del comparto Ministeri da cui, secondo la difesa statale, si ricaverebbe che l'indennità di amministrazione, indipendentemente dalla sua natura, non avrebbe potuto, in ogni caso, essere corrisposta al personale in servizio all'estero.

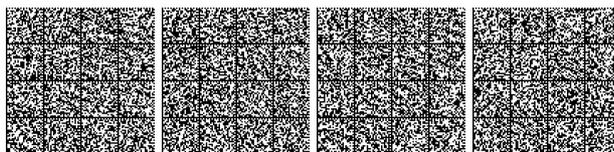
L'art. 34 del CCNL del comparto Ministeri 1994/1998, nel configurare l'indennità di amministrazione come elemento della retribuzione accessoria mensile, rinviava alla Tabella 2, Allegato B (*recte*: Tabella 1, Allegato B) per la definizione delle voci e quote di retribuzione accessoria riferite a ciascuna amministrazione. Con riferimento al personale del Ministero degli affari esteri, la citata Tabella precisava che gli importi ivi indicati si riferivano «esclusivamente al personale in servizio sul territorio nazionale».

La difesa statale eccepisce che l'ordinanza di rimessione, senza farsi carico di esaminare compiutamente la normativa richiamata, non ha tenuto conto della circostanza che la domanda dei ricorrenti nel giudizio *a quo* riguardava i periodi di servizio all'estero, periodi in cui comunque l'indennità di amministrazione non avrebbe dovuto essere erogata, in base ai contratti collettivi.

5.- L'eccezione non è fondata.

Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, l'applicabilità della disposizione censurata al giudizio principale è sufficiente a radicare la rilevanza delle questioni prospettate (*ex plurimis*, sentenze n. 259 e n. 152 del 2021, n. 174 del 2019 e n. 213 del 2018).

Nella specie, dopo avere diffusamente ricostruito la disciplina dell'indennità di amministrazione, la Corte di cassazione ha motivato non implausibilmente circa le ragioni per cui ritiene di dover fare applicazione dell'art. 1-bis del d.l. n. 138 del 2011, come convertito, che espressamente vieta - con effetto *ex tunc* - la corresponsione della predetta indennità nei periodi di servizio all'estero, innovando rispetto ai contratti collettivi.



Quanto al dedotto travisamento del quadro normativo, l'eccezione si risolve nell'addebito di un'erronea valutazione delle fonti legislative e contrattuali rilevanti ai fini della disciplina dell'indennità di amministrazione, che attiene al merito.

6.- Le questioni che prospettano la violazione degli artt. 3, 24, primo comma, 102, 111 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU, sono fondate.

6.1.- L'art. 1-*bis* del d.l. n. 138 del 2011, come convertito, impone anche per il passato il divieto di corrispondere l'indennità di amministrazione al personale non diplomatico del MAECI nei periodi di servizio all'estero, ed è sotto questo profilo che la norma è oggetto di censura.

Il tema del decidere devoluto a questa Corte è dunque da intendersi delimitato alla disposizione censurata in quanto applicabile ai fatti antecedenti al 17 settembre 2011, data dell'entrata in vigore della disposizione medesima.

La genesi della pretesa dei ricorrenti risiede, infatti, nella prestazione di lavoro da essi svolta all'estero, cui avrebbe dovuto corrispondere, fra le altre voci della retribuzione, anche l'indennità di amministrazione.

Rilevano, pertanto, ai fini del presente scrutinio, i limiti generali all'efficacia retroattiva delle leggi che, al di fuori della materia penale, questa Corte ha individuato nei principi della ragionevolezza, della tutela del legittimo affidamento, della coerenza e certezza dell'ordinamento e del rispetto delle attribuzioni costituzionalmente riservate alla funzione giudiziaria (*ex plurimis*, sentenze n. 210 del 2021, n. 174 del 2019, n. 170 del 2013, n. 78 del 2012 e n. 209 del 2010).

7.- Prima di esaminare le censure, giova ricostruire in sintesi il quadro normativo di riferimento in cui si è inserita la norma oggetto di scrutinio, e dare conto del contenzioso che si era formato riguardo alla cumulabilità dell'indennità di amministrazione con il trattamento complessivo, specificamente previsto per il servizio all'estero, dal d.P.R. n. 170 del 1967.

7.1.- A seguito della cosiddetta privatizzazione del pubblico impiego (operata dal d.lgs. n. 29 del 1993), si è assistito a una progressiva valorizzazione dei contratti collettivi, a fronte di disposizioni di legge preesistenti, salvo che non vi fossero espresse disposizioni in senso contrario (sentenza n. 507 del 2000). Questo peculiare sistema di delegificazione, che ha subito nel tempo alcune modifiche rispetto all'impianto originario, ha sempre riservato alla contrattazione collettiva un ruolo centrale nella definizione dei trattamenti retributivi.

Istituita con il primo CCNL del comparto Ministeri 1994/1997, firmato il 16 maggio 1995, in attuazione dell'art. 72 del citato d.lgs. n. 29 del 1993, l'indennità di amministrazione è sorta come trattamento accessorio della retribuzione, collegata alla presenza in servizio e commisurata ai compensi mensili percepiti.

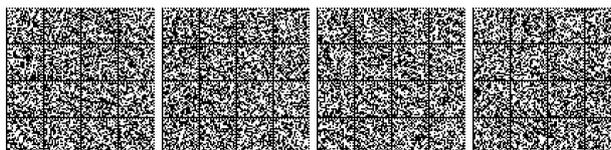
Il CCNL 1998/2001, firmato il 16 febbraio 1999, come integrato dal CCNL del 16 maggio 2001, ha definitivamente configurato l'indennità di amministrazione quale voce retributiva, corrisposta a tutti i dipendenti ministeriali in misura fissa e per dodici mensilità, utile ai fini del calcolo dell'indennità di buonuscita, del TFR e dell'indennità di preavviso (art. 33).

Il CCNL 1998/2001 ha inoltre disposto, all'art. 39, comma 1, lettera *e*), la disapplicazione delle disposizioni contenute negli articoli dal 29 al 37 del CCNL 1994/1997, facendo così venir meno la vigenza dell'art. 34 di quest'ultimo CCNL, e con esso del richiamato Allegato B, dove si precisava che gli importi mensili corrisposti ai dipendenti del MAECI si riferivano esclusivamente al personale che prestava servizio sul territorio nazionale.

Negli anni successivi, fino al «blocco» menzionato dalla Corte rimettente, disposto dal d.l. n. 78 del 2010 e dal d.l. n. 98 del 2011, la contrattazione collettiva del comparto di riferimento è intervenuta sull'indennità di amministrazione per aumentarne gli importi, anche a fini perequativi.

7.2.- Nel contesto normativo richiamato, in cui l'indennità di amministrazione costituiva una componente continuativa del trattamento economico erogato a tutti i dipendenti ministeriali (tra le tante, Corte di cassazione, sezioni unite, sentenza 13 luglio 2005, n. 14698), era sorto il contenzioso fra l'Amministrazione degli affari esteri e il personale che aveva prestato servizio all'estero, per il riconoscimento dell'indennità di amministrazione anche durante tale servizio.

La disposizione che disciplinava il trattamento del personale del MAECI all'estero (art. 170 del d.P.R. n. 18 del 1967) prevedeva, al primo comma, che fossero dovuti, «oltre allo stipendio e agli assegni di carattere fisso e continuativo previsti per l'interno», l'indennità di servizio all'estero e le altre competenze eventualmente spettanti in base alle disposizioni dello stesso d.P.R. Il medesimo art. 170, al secondo comma, stabiliva che «[n]essun'altra indennità ordinaria e straordinaria può essere concessa, a qualsiasi titolo, al personale suddetto in relazione al servizio prestato all'estero in aggiunta al trattamento previsto dal presente decreto».



7.3.- La giurisprudenza di merito largamente maggioritaria si era orientata per l'assimilabilità dell'indennità di amministrazione «agli assegni di carattere fisso e continuativo previsti per l'interno» (*ex plurimis*, Tribunale di Roma, sezione lavoro, sentenza 7 luglio 2011, n. 12736), come emerge anche dai lavori preparatori dell'art. 1-*bis* del d.l. n. 138 del 2011.

Nella relazione tecnica all'emendamento 1.0.35 presentato al Senato della Repubblica in sede di conversione in legge, con modificazioni, del d.l. n. 138 del 2011, si dava atto che il contenzioso riferito all'indennità di amministrazione constava di trentadue ricorsi, per un numero complessivo di 1131 dipendenti, dei quali 454 avevano ottenuto sentenza favorevole; che le sentenze di primo grado già emesse erano otto, ed altrettante erano le sentenze che avevano deciso in senso sfavorevole per l'Amministrazione. Si stimava inoltre il presumibile impatto economico di tale contenzioso nei successivi cinque anni.

La *ratio* della norma oggetto di emendamento era espressamente individuata nell'esigenza di chiarire la portata dell'art. 170 del d.P.R. n. 18 del 1967, per «porre termine al contenzioso «seriale», riferito sia all'indennità di amministrazione, sia all'indennità integrativa speciale, [...] dal quale possono derivare ingenti oneri a carico della finanza pubblica».

8.- Lo scrutinio della disposizione censurata non può che muovere dalla verifica della sua ragionevolezza. Tale scrutinio si fa ancor più rigoroso, quando si incentra sul principio di non retroattività della legge, inteso quale fondamentale valore di civiltà giuridica, non solo nella materia penale (art. 25 Cost.), ma anche in altri settori dell'ordinamento (sentenze n. 174 del 2019, n. 73 del 2017, n. 260 del 2015 e n. 170 del 2013).

A tal fine, va subito chiarito che il censurato art. 1-*bis*, nella parte in cui fa riferimento all'indennità di amministrazione, non è qualificabile come norma di interpretazione autentica dell'art. 170 del d.P.R. n. 18 del 1967. Essa, lungi dall'enucleare una possibile variante di senso della disposizione originaria, introduce una disciplina innovativa con effetti retroattivi.

8.1.- Decisivo risulta l'esame dei primi due commi dell'art. 170 del d.P.R. n. 18 del 1967, da cui si ricava che l'intento del legislatore era stato di evitare, durante i periodi di servizio all'estero, il cumulo di trattamenti di carattere indennitario.

L'art. 170 distingue, infatti, gli emolumenti dovuti durante il servizio all'estero - stipendio e «assegni a carattere fisso e continuativo previsti per l'interno» - dalle «altre indennità», non cumulabili con quelle previste dal medesimo d.P.R. n. 18 del 1967.

L'indennità di amministrazione - istituita molti anni dopo - in ragione della sua natura retributiva, con caratteristiche di fissità e continuatività, nonché di generalità nell'applicazione a tutti i dipendenti ministeriali, si sottraeva al divieto di cumulo in quanto riconducibile agli emolumenti «di carattere fisso e continuativo previsti per l'interno».

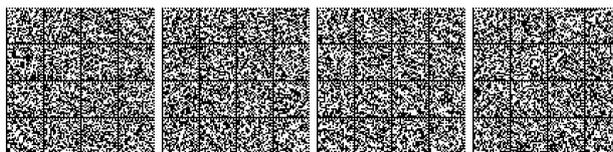
La disposizione censurata, nella parte in cui dispone il divieto di cumulo dell'indennità di amministrazione con l'indennità di servizio all'estero, ha dettato una disciplina non coerente con il dato testuale e con la *ratio* della disposizione originaria contenuta nell'art. 170 del d.P.R. n. 18 del 1967. Si deve pertanto attribuire all'art. 1-*bis* una portata innovativa.

8.2.- Depone in questo senso anche la distanza temporale tra le due disposizioni, non ridotta dalle modifiche, apportate medio tempore al d.P.R. n. 18 del 1967, che non riguardano i primi due commi dell'art. 170. Né si può trascurare la circostanza che il divieto di corrispondere al personale in servizio all'estero «altre indennità» oltre quelle previste dallo stesso d.P.R. n. 18 del 1967 non poteva riguardare l'indennità di amministrazione, a quel tempo non esistente.

9.- Risulta inoltre condivisibile il rilievo della Corte rimettente, secondo cui il contenzioso formatosi sulla cumulabilità dell'indennità di amministrazione con quella di servizio all'estero non è sorto a causa dell'ambiguità della disposizione contenuta nell'art. 170 del d.P.R. n. 18 del 1967, ma ha riguardato la qualificazione dell'indennità di amministrazione. Una tale operazione ermeneutica richiedeva, come chiarito da tempo dalla giurisprudenza amministrativa con riferimento ad altri casi di divieto di cumulo (*ex plurimis*, Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenza 11 aprile 2007, n. 1598), l'individuazione della specifica natura dell'emolumento, indipendentemente dal nomen iuris dello stesso.

9.1.- In applicazione del criterio che vieta il cumulo, la giurisprudenza di legittimità ha risolto un altro contenzioso, sorto in riferimento all'indennità integrativa speciale, anch'essa oggetto del divieto sancito dal legislatore del 2011 con la norma censurata. Anche se tale indennità esula dai confini del presente giudizio, un riferimento alla stessa serve a chiarirne la diversa funzione, di natura solo compensativa.

Muovendo dal rilievo che l'indennità integrativa speciale e l'indennità di servizio all'estero hanno entrambe natura compensativa, diversamente dall'indennità di amministrazione, la Corte di cassazione ha ritenuto che l'art. 1-*bis* del d.l. n. 138 del 2011, come convertito, nella parte in cui ne vieta il cumulo, è norma di genuina interpretazione autentica



dell'art. 170 del d.P.R. n. 18 del 1967. La corresponsione dell'indennità integrativa speciale durante i periodi di servizio all'estero avrebbe dato luogo ad una duplicazione di emolumenti aventi natura per l'appunto compensativa (Corte di cassazione, sezione lavoro, ordinanza 5 maggio 2021, n. 11759).

10.- Con riguardo all'indennità di amministrazione, l'autoqualificazione della disposizione censurata quale norma di interpretazione autentica si rivela erranea e ciò costituisce un sintomo inequivocabile di un uso improprio della funzione legislativa, da cui deriva un intrinseco difetto di ragionevolezza quanto alla retroattività del novum da essa introdotto (*ex plurimis*, sentenze n. 133 del 2020, n. 108 del 2019 e n. 73 del 2017).

In uno scrutinio stretto di costituzionalità, che si impone in questo caso, poiché serve riscontrare non «la mera assenza di scelte normative manifestamente irragionevoli, ma l'effettiva sussistenza di giustificazioni ragionevoli dell'intervento legislativo» (*ex plurimis*, sentenze n. 108 del 2019 e n. 173 del 2016), occorre verificare se le giustificazioni, poste alla base dell'intervento legislativo a carattere retroattivo, prevalgano rispetto ai valori, costituzionalmente tutelati, potenzialmente lesi da tale efficacia a ritroso. Tali valori sono individuati nel legittimo affidamento dei destinatari della regolazione originaria, nel principio di certezza e stabilità dei rapporti giuridici, nel giusto processo e nelle attribuzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario (*ex plurimis*, sentenze n. 104 e n. 61 del 2022, n. 210 del 2021, n. 133 del 2020 e n. 73 del 2017).

10.1.- Secondo il costante orientamento della giurisprudenza costituzionale (*ex plurimis*, sentenze n. 46 del 2021, n. 156 del 2014 e n. 78 del 2012), l'efficacia retroattiva della legge deve trovare adeguata giustificazione nell'esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, che costituiscono altrettanti «motivi imperativi di interesse generale», così come chiarito dalla Corte EDU in plurime occasioni.

I soli motivi finanziari, volti a contenere la spesa pubblica o a reperire risorse per far fronte a esigenze eccezionali, non bastano a giustificare un intervento legislativo destinato a ripercuotersi sui giudizi in corso (sentenze n. 174 e n. 108 del 2019, e n. 170 del 2013). L'efficacia retroattiva della legge, finalizzata a preservare l'interesse economico dello Stato che sia parte di giudizi in corso, si pone in evidente e aperta frizione con il principio di parità delle armi nel processo e con le attribuzioni costituzionalmente riservate all'autorità giudiziaria (*ex plurimis*, sentenze n. 12 del 2018 e n. 209 del 2010).

11.- Quanto al sindacato di costituzionalità sulle leggi retroattive, questa Corte ha costruito nel tempo una solida sinergia fra principi costituzionali interni e principi contenuti nella CEDU (*ex plurimis*, sentenze n. 12 del 2018 e n. 191 del 2014). Anche nel caso in esame, i parametri interni evocati si prestano a essere letti in stretto coordinamento con quelli convenzionali, al fine di massimizzarne l'espansione in un «rapporto di integrazione reciproca» (da ultimo, sentenza n. 46 del 2021).

In particolare l'art. 24, primo comma, Cost., nel garantire il diritto inviolabile di agire in giudizio a tutela dei propri diritti e interessi legittimi, deve essere letto congiuntamente non solo con l'art. 102 Cost., che tutela le attribuzioni dell'autorità giudiziaria, ma anche con l'art. 111 Cost., posto a presidio del giusto processo.

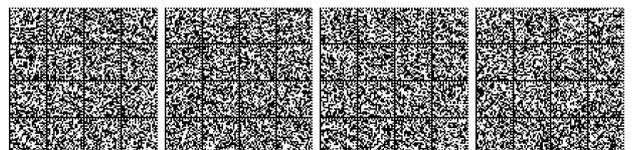
L'insieme dei parametri indicati converge nella tutela garantita dall'art. 6 CEDU.

A tale proposito, la giurisprudenza della Corte EDU è costante nell'affermare che, seppure in linea di principio non è precluso al legislatore disciplinare, con nuove disposizioni dalla portata retroattiva, diritti risultanti da leggi in vigore, tuttavia, «il principio della preminenza del diritto e il concetto di processo equo sanciti dall'art. 6 ostano, salvo che per imperative ragioni di interesse generale, all'ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia al fine di influenzare l'esito giudiziario di una controversia» (*ex plurimis*, sentenze 24 giugno 2014, Azienda agricola Silverfunghi sas e altri contro Italia, paragrafo 76; 25 marzo 2014, Biasucci e altri contro Italia, paragrafo 47; 14 gennaio 2014, Montalto e altri contro Italia, paragrafo 47; 7 giugno 2011, Agrati e altri contro Italia, paragrafo 58).

Le leggi retroattive o di interpretazione autentica che intervengono in pendenza di giudizi di cui lo Stato è parte, in modo tale da influenzarne l'esito, comportano un'ingerenza nella garanzia del diritto a un processo equo e violano un principio dello stato di diritto garantito dall'art. 6 CEDU.

11.1.- La Corte EDU afferma, inoltre, che le considerazioni di natura finanziaria non possono, da sole, autorizzare il potere legislativo a sostituirsi al giudice nella definizione delle controversie (*ex plurimis*, sentenze 29 marzo 2006, Scordino contro Italia, paragrafo 132; 31 maggio 2011, Maggio contro Italia, paragrafo 47; 15 aprile 2014, Stefanetti e altri contro Italia, paragrafo 39).

12.- Con riguardo alla norma censurata, lo scopo dichiarato di porre fine al contenzioso «seriale», che aveva visto l'Amministrazione soccombente, non consente di invocare motivi imperativi di interesse generale, non esplicitati nei lavori preparatori e neppure ricavabili dall'esame del quadro normativo.



12.1.- Non ricorrono le condizioni che, in taluni casi, hanno indotto la Corte EDU a ritenere legittimi interventi legislativi retroattivi.

Si è trattato di situazioni in cui i soggetti ricorrenti avevano tentato di approfittare dei difetti tecnici della legislazione (sentenza 23 ottobre 1997, National & Provincial Building Society e Yorkshire Building Society contro Regno Unito, paragrafo 112), o avevano cercato di ottenere vantaggi da una lacuna della legislazione medesima, cui l'ingerenza del legislatore mirava a porre rimedio (sentenza del 27 maggio 2004, OGIS-Institut Stanislas, OGEC Saint-Pie X, Blanche de Castille e altri contro Francia, paragrafo 69).

Nessuna di queste evenienze è riscontrabile nella fattispecie in esame.

Il testo della legge su cui interviene la disposizione fittiziamente interpretativa, seppure risalente, non presentava imperfezioni tecniche macroscopiche, né dava luogo a significative sperequazioni, che avrebbero potuto giustificare un intervento retroattivo del legislatore, come questa Corte ha altrove rilevato (sentenza n. 46 del 2021).

12.2.- In conclusione, la disposizione censurata, nella parte in cui vieta la corresponsione dell'indennità di amministrazione durante il servizio all'estero, ha modificato la disciplina dettata dall'art. 170 del d.P.R. n. 18 del 1967, che si limitava a vietare il cumulo di emolumenti di natura compensativa, ulteriori rispetto alle indennità specificamente previste nel medesimo d.P.R. n. 18 del 1967. Le pretese delle parti coinvolte nel contenzioso risultano incardinate nelle fattispecie sorte prima dell'entrata in vigore della disposizione con efficacia retroattiva, proprio perché volte a preservare la corrispettività fra prestazioni svolte all'estero e trattamento retributivo complessivo. Soltanto su tali fattispecie si è concentrato l'odierno scrutinio di legittimità costituzionale.

13.- Si deve pertanto dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 1-bis del d.l. n. 138 del 2011, come convertito, nella parte in cui dispone, per le fattispecie sorte prima della sua entrata in vigore, che il trattamento economico complessivamente spettante al personale dell'Amministrazione affari esteri, nel periodo di servizio all'estero, anche con riferimento allo stipendio e agli assegni di carattere fisso e continuativo previsti per l'interno, non include l'indennità di amministrazione.

Resta ferma l'applicabilità della disposizione a fatti successivi a tale data.

Restano infine assorbite le ulteriori censure formulate dalla Corte rimettente.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1-bis del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, nella parte in cui dispone, per le fattispecie sorte prima della sua entrata in vigore, che il trattamento economico complessivamente spettante al personale dell'Amministrazione affari esteri, nel periodo di servizio all'estero, anche con riferimento allo stipendio e agli assegni di carattere fisso e continuativo previsti per l'interno, non include l'indennità di amministrazione.*

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

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*

Silvana SCIARRA, *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 giugno 2022.

*Il Cancelliere*

F.to: Filomena PERRONE



## N. 146

*Sentenza 27 aprile - 14 giugno 2022*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Processo penale - Dibattimento - Contestazione suppletiva di un reato connesso - Facoltà dell'imputato di richiedere la sospensione del procedimento con messa alla prova - Omessa previsione - Disparità di trattamento e lesione del diritto di difesa - Illegittimità costituzionale in parte qua.**

- Codice di procedura penale, art. 517.
- 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. 517 del codice di procedura penale, promosso dal Tribunale ordinario di Palermo nel procedimento penale a carico di D. L.P. con ordinanza del 25 marzo 2021, iscritta al n. 85 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 24, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Udito nella camera di consiglio del 27 aprile 2022 il Giudice relatore Francesco Viganò;  
deliberato nella camera di consiglio del 27 aprile 2022.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 25 marzo 2021, il Tribunale ordinario di Palermo ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 517 del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede la facoltà dell'imputato di richiedere al giudice del dibattimento la sospensione del procedimento con messa alla prova, relativamente al reato concorrente oggetto di nuova contestazione.

1.1.- Il giudizio *a quo* è stato instaurato mediante decreto di citazione diretta a giudizio nei confronti di D. L.P., chiamata a rispondere del reato di cui all'art. 44, comma 1, lettera *b*), del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo *A*)».

Successivamente all'apertura del dibattimento e a seguito dell'escussione di un testimone della lista del pubblico ministero, quest'ultimo ha proceduto, ai sensi dell'art. 517 cod. proc. pen., alla contestazione di ulteriori reati - connessi al primo ai sensi dell'art. 12, comma 1, lettera *b*), cod. proc. pen. - di cui agli artt. 71 e 95 del d.P.R. n. 380 del 2001, per la violazione, rispettivamente, degli artt. 64, 65 e 93 del medesimo d.P.R., avvinti dal nesso della continuazione ex art. 81, secondo comma, del codice penale.

A seguito della nuova contestazione, il difensore dell'imputata, munito di procura speciale, ha presentato istanza di sospensione del procedimento con messa alla prova, rispetto alla quale è stato acquisito un programma di trattamento da parte dell'ufficio di esecuzione penale esterna.



1.2.- Chiamato a decidere su tale istanza, il rimettente osserva che l'art. 464-*bis*, comma 2, cod. proc. pen. prevede che la richiesta di sospensione del procedimento con messa alla prova può essere formulata solo fino alla dichiarazione di apertura del dibattimento, così escludendo implicitamente che la relativa istanza possa essere avanzata a seguito di una nuova contestazione ai sensi dell'art. 517 cod. proc. pen.

Dal che la rilevanza della questione.

1.3.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* osserva anzitutto che i rapporti tra le nuove contestazioni dibattimentali e il recupero da parte dell'imputato della facoltà di chiedere l'applicazione di riti alternativi sono stati interessati da plurimi interventi di questa Corte, caratterizzati da una tendenziale e graduale apertura verso l'esercizio di prerogative che risulterebbero altrimenti precluse.

I prospettati dubbi di legittimità costituzionale assumerebbero consistenza se vagliati alla luce del «progressivo percorso di riallineamento costituzionale» della disciplina codicistica, i cui snodi essenziali vengono analiticamente ripercorsi dal rimettente, che evidenzia in particolare il passaggio da un atteggiamento di iniziale chiusura (sono citate le sentenze n. 129 del 1993, n. 316 del 1992, n. 277 e n. 593 del 1990, nonché l'ordinanza n. 213 del 1992), al riconoscimento della possibilità di un recupero dei riti alternativi nel caso di contestazioni dibattimentali cosiddette «patologiche» (sono citate le sentenze n. 139 del 2015, n. 184 del 2014, n. 333 del 2009 e n. 265 del 1994), e infine all'estensione di tale recupero anche nelle ipotesi di nuove contestazioni cosiddette «fisiologiche» (sono citate le sentenze n. 141 del 2018, n. 206 del 2017, n. 273 del 2014, n. 237 del 2012 e n. 530 del 1995).

Ad avviso del rimettente, posto che la richiesta di accesso ai riti alternativi costituisce una delle modalità più qualificanti di esercizio del diritto di difesa (sono citate le sentenze di questa Corte n. 219 del 2004, n. 70 del 1996, n. 497 del 1995 e n. 76 del 1993), si creerebbe una ingiustificata disparità di trattamento se, al ricorrere di situazioni processuali analoghe, la facoltà di chiederli fosse diversamente disciplinata; né tantomeno si spiegherebbe la previsione dell'avviso rivolto all'imputato, nei vari atti con i quali si dispone il giudizio in mancanza di udienza preliminare, circa la facoltà di accedere ai riti alternativi, la cui omissione è sanzionata con la nullità. Tale previsione verrebbe «sostanzialmente elusa, nelle ipotesi in cui i contorni dell'accusa - oggetto e termine di riferimento delle «scelte» difensive dell'imputato - subiscano in dibattimento («fisiologicamente» o meno) un significativo e qualificato mutamento contenutistico, senza offrire una possibilità di «rinnovare» quelle scelte in rapporto alla «novazione» della accusa».

Assume, quindi, il rimettente che la facoltà di richiedere riti alternativi «si salda a doppio filo al diritto di difesa - in particolare, al diritto di scegliere il modello processuale più congeniale all'esercizio di quel diritto -» e che, di riflesso, risulterebbe di dubbia coerenza qualsiasi preclusione che ne limiti l'esercizio concreto, allorché il sistema consenta una mutatio libelli in sede dibattimentale.

Conclusivamente, il rimettente asserisce che le argomentazioni svolte da questa Corte nella sentenza n. 141 del 2018 risulterebbero perfettamente pertinenti e sovrapponibili alla fattispecie al suo esame, da cui origina l'odierna questione di legittimità costituzionale, della richiesta da parte dell'imputato di sospensione del procedimento con messa alla prova con riferimento ai reati concorrenti oggetto di nuova contestazione.

2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri non è intervenuto in giudizio, né si è costituita l'imputata nel giudizio *a quo*.

#### *Considerato in diritto*

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe, il Tribunale ordinario di Palermo ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 517 del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede la facoltà dell'imputato di richiedere al giudice del dibattimento la sospensione del procedimento con messa alla prova, relativamente al reato concorrente oggetto di nuova contestazione.

1.1.- La disposizione censurata consente al pubblico ministero di procedere, durante il dibattimento, a contestazioni suppletive che possono consistere nell'aggiunta di un'aggravante, ovvero - come nel caso verificatosi nel giudizio *a quo* - nell'addebito di uno o più reati connessi a quello originariamente indicato nell'imputazione ai sensi dell'art. 12, comma 1, lettera *b*), cod. proc. pen., e cioè commessi con la medesima azione od omissione, ovvero con condotte diverse, ma in esecuzione di un medesimo disegno criminoso.

Nel momento della nuova contestazione dibattimentale, il termine per avanzare la richiesta di sospensione del procedimento con messa alla prova di cui all'art. 168-*bis* del codice penale è sempre già spirato. Tale istanza, infatti, deve essere di regola formulata prima dell'apertura del dibattimento di primo grado (art. 464-*bis*, comma 2, cod. proc. pen.).



Secondo il rimettente, tuttavia, precludere l'accesso alla messa alla prova a seguito della contestazione suppletiva di reati connessi violerebbe:

- l'art. 24 Cost., in quanto la richiesta di riti alternativi, tra cui va annoverata anche la sospensione del procedimento con messa alla prova, costituirebbe una tra le più qualificanti modalità con le quali si esplica l'esercizio del diritto di difesa;

- e l'art. 3 Cost., perché l'imputato verrebbe irragionevolmente discriminato, ai fini dell'accesso ai procedimenti speciali, in conseguenza della maggiore o minore esattezza o completezza della discrezionale valutazione circa le risultanze delle indagini preliminari operata dal pubblico ministero, e perché sarebbe irragionevole non equiparare questa ipotesi a quelle nelle quali oggi risulta possibile - a seguito di numerose pronunce di questa Corte - accedere a riti alternativi, compresa la messa alla prova, a seguito di nuove contestazioni ai sensi degli artt. 516 e 517 cod. proc. pen.

2.- Le questioni sono fondate.

2.1.- Una fitta serie di pronunce di questa Corte ha adeguato il principio di fluidità dell'imputazione, che costituisce un dato caratterizzante del nostro sistema processuale anche in sede dibattimentale, al diritto di difesa presidiato dall'art. 24 Cost. quale «principio supremo» dell'ordinamento costituzionale» (sentenze n. 18 del 2022, n. 238 del 2014, n. 232 del 1989 e n. 18 del 1982).

In particolare, tali pronunce hanno dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 516 e 517 cod. proc. pen. nella parte in cui non consentono all'imputato l'accesso a riti alternativi nell'ipotesi di nuove contestazioni, progressivamente superando - come ben sottolinea il rimettente - l'originaria distinzione tra nuove contestazioni dibattimentali cosiddette "patologiche" e nuove contestazioni "fisiologiche" (sul punto, si veda in particolare la ricapitolazione svolta dalla sentenza n. 141 del 2018).

Ciò in omaggio a una duplice esigenza: salvaguardare la pienezza del diritto di difesa dell'imputato, che comprende il diritto di optare per il rito alternativo alle condizioni stabilite dal legislatore, ed evitare l'irragionevole disparità di trattamento tra l'imputato che abbia potuto confrontarsi con una imputazione completa prima dell'inizio del dibattimento e quello rispetto al quale l'imputazione sia stata precisata o integrata soltanto nel corso del dibattimento, quando il termine per la scelta del rito alternativo è ormai scaduto. La scelta del rito deve, in effetti, poter essere effettuata dall'imputato - assistito dal proprio difensore - con piena consapevolezza delle possibili conseguenze sul piano sanzionatorio connesse all'uno o all'altro rito, in relazione ai reati contestati dal pubblico ministero; sicché, di fronte a un mutamento dell'imputazione, ragioni di tutela del suo diritto di difesa e del principio di eguaglianza impongono che sia sempre consentito all'imputato rivalutare la propria scelta alla luce delle nuove contestazioni.

Così, il patteggiamento può oggi essere richiesto a fronte della nuova contestazione di un fatto diverso ex art. 516 cod. proc. pen. (sentenze n. 265 del 1994 e n. 206 del 2017), di una circostanza aggravante ex art. 517 cod. proc. pen. (sentenza n. 184 del 2014) o di reati connessi ex art. 517 cod. proc. pen. (sentenze n. 265 del 1994 e n. 82 del 2019); e il giudizio abbreviato può essere richiesto a fronte della nuova contestazione di un fatto diverso ex art. 516 cod. proc. pen. (sentenze n. 333 del 2009 e n. 273 del 2014), di una circostanza aggravante ex art. 517 cod. proc. pen. (sentenza n. 139 del 2015) o di reati connessi ex art. 517 cod. proc. pen. (sentenza n. 333 del 2009).

Quanto alla sospensione del procedimento con messa alla prova, che viene in considerazione nel giudizio *a quo*, essa può essere richiesta a fronte della nuova contestazione di un fatto diverso ex art. 516 cod. proc. pen. (sentenza n. 14 del 2020) e di una circostanza aggravante ex art. 517 cod. proc. pen. (sentenza n. 141 del 2018).

Nulla ha ancora la Corte deciso in relazione alla nuova contestazione in dibattimento di reati connessi ex art. 517 cod. proc. pen.; e proprio di quest'ultima superstite preclusione si duole il rimettente.

2.2.- I principi espressi nelle pronunce menzionate impongono che anche tale residua preclusione sia rimossa, con conseguente restituzione dell'imputato nel diritto di esercitare le proprie scelte difensive - ivi compresa la richiesta di messa alla prova - anche nell'ipotesi oggetto delle odierne censure.

Invero, come ha osservato questa Corte nella sentenza n. 82 del 2019, «[f]atto diverso e reato connesso, entrambi emersi per la prima volta in dibattimento, integrano [...] evenienze processuali che, sul versante dell'accesso ai riti alternativi, non possono non rappresentare situazioni fra loro del tutto analoghe». Pertanto, anche rispetto all'ipotesi di nuove contestazioni di reati connessi ex art. 517 cod. proc. pen., dovrà riconoscersi all'imputato la facoltà di chiedere la messa alla prova, che la sentenza n. 14 del 2020 ha già esteso all'ipotesi di contestazione di un fatto diverso.

2.3.- Non osta a tale conclusione la circostanza che la messa alla prova verrebbe in questo caso - a differenza delle ipotesi oggetto delle sentenze n. 141 del 2018 e n. 14 del 2020 - ad essere concessa non in relazione a un unico reato, bensì a più reati in concorso fra loro.

La previsione di cui all'art. 168-bis, quarto comma, cod. pen. - secondo cui la sospensione del procedimento «non può essere concessa più di una volta» - non esclude infatti la concedibilità della messa alla prova ogniquale volta venga contestato più di un reato, quando - come nella fattispecie del giudizio *a quo* - per ciascuno dei reati in concorso sia astrattamente applicabile l'istituto della messa alla prova (Corte di cassazione, sezione seconda penale, sentenza 12 marzo 2015, n. 14112).



2.4.- Le peculiarità della sospensione del procedimento con messa alla prova imporranno piuttosto all'imputato, in tal caso, di scegliere se chiedere di essere sottoposto alla messa alla prova, ovvero se proseguire il processo nelle forme ordinarie, rispetto a tutti i reati contestati, compresi quelli oggetto dell'imputazione originaria.

La *ratio* dell'istituto impone, in effetti, di distinguere la situazione all'esame da quella relativa al recupero del rito abbreviato, decisa dalla sentenza n. 237 del 2012, in cui questa Corte aveva ritenuto che la richiesta del rito dovesse in tal caso riferirsi ai soli reati oggetto di nuove contestazioni dibattimentali, senza che «l'imputato possa recuperare, a dibattimento inoltrato, gli effetti premiali del rito alternativo anche in rapporto all'intera platea delle imputazioni originarie, rispetto alle quali ha consapevolmente lasciato spirare il termine utile per la richiesta».

Diversamente da quanto accade nel rito abbreviato, nella messa alla prova convivono un'anima processuale e una sostanziale. Da un lato, l'istituto è uno strumento di definizione alternativa del procedimento, che si inquadra a buon diritto tra i riti alternativi (sentenze n. 14 del 2020, n. 91 del 2018 e n. 240 del 2015); al contempo, esso disegna un percorso rieducativo e riparativo, alternativo al processo e alla pena, ma con innegabili connotazioni sanzionatorie (sentenza n. 68 del 2019), che conduce, in caso di esito positivo, all'estinzione del reato.

Proprio tale accentuata vocazione risocializzante, come ha giustamente evidenziato la giurisprudenza di legittimità, si oppone alla possibilità di una messa alla prova "parziale", ossia relativa ad alcuni soltanto dei reati contestati (Corte di cassazione, sezione sesta penale, sentenza 12 aprile 2021, n. 24707; Corte di cassazione, sentenza n. 14112 del 2015).

Piuttosto, l'imputato dovrà essere rimesso in condizione di optare per la messa alla prova anche con riferimento alle imputazioni originarie, intraprendendo così quel percorso al quale avrebbe potuto orientarsi sin dall'inizio, ove si fosse confrontato con la totalità dei fatti via via contestatigli dal pubblico ministero.

Una tale scelta dell'imputato non esclude d'altronde che l'istituto conservi la propria fisiologica funzione deflativa anche in questa ipotesi, determinando comunque l'interruzione del processo e l'estinzione del reato nel caso di esito positivo della messa alla prova. Il che consente sia di evitare lo svolgimento di ulteriore attività istruttoria, sia di eliminare ogni altro contenzioso legato all'impugnazione della sentenza di primo grado.

2.5.- L'art. 517 cod. proc. pen. va dunque dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non prevede, in seguito alla contestazione di reati connessi a norma dell'art. 12, comma 1, lettera b), cod. proc. pen., la facoltà dell'imputato di richiedere la sospensione del procedimento con messa alla prova, con riferimento a tutti i reati contestatigli.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 517 del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede, in seguito alla contestazione di reati connessi a norma dell'art. 12, comma 1, lettera b), cod. proc. pen., la facoltà dell'imputato di richiedere la sospensione del procedimento con messa alla prova, con riferimento a tutti i reati contestatigli.*

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

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*

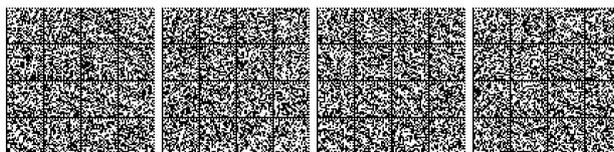
Francesco VIGANÒ, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 14 giugno 2022.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



N. 147

*Sentenza 5 aprile - 14 giugno 2022*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Impresa e imprenditore - Norme della Regione Siciliana - Contributi previdenziali e assistenziali per assunzioni a tempo indeterminato di disoccupati - Ricorso del Governo - Lamentata invasione delle materie di competenza esclusiva statale «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali» e «previdenza sociale» - Non fondatezza delle questioni.**

- Legge della Regione Siciliana 12 maggio 2020, n. 9, art. 10, comma 14.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lettere g) e o); Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, artt. 107 e 108.

#### 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. 10, comma 14, della legge della Regione Siciliana 12 maggio 2020, n. 9 (Legge di stabilità regionale 2020-2022), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 13-16 luglio 2020, depositato in cancelleria il 17 luglio 2020, iscritto al n. 58 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 35, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione della Regione Siciliana;

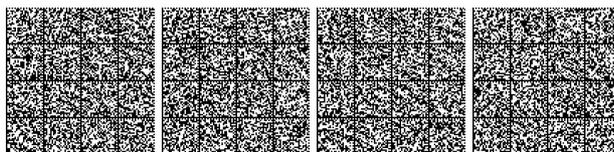
udito nell'udienza pubblica del 5 aprile 2022 il Giudice relatore Angelo Buscema;

uditi l'avvocato dello Stato Gianna Galluzzo per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Gabriella Gulì per la Regione Siciliana, quest'ultimo 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 5 aprile 2022.

#### *Ritenuto in fatto*

1.- Con il ricorso indicato in epigrafe, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 10, comma 14, della legge della Regione Siciliana 12 maggio 2020, n. 9 (Legge di stabilità regionale 2020-2022), in riferimento all'art. 117, commi primo, in relazione agli artt. 107 e 108 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 secondo, lettere g) e o), della Costituzione.



La disposizione impugnata prevede che «[p]er le imprese operanti in Sicilia alla data del 28 febbraio 2020, che assumono dipendenti a tempo indeterminato disoccupati e qualora le assunzioni non siano state effettuate in sostituzione di lavoratori della stessa azienda, a qualsiasi titolo licenziati o sospesi, sono concessi contributi sotto forma di sgravi dei contributi previdenziali e assistenziali dovuti per l'anno 2020. Restano a carico delle imprese le ritenute fiscali alla fonte, le addizionali regionali e comunali trattenute ai lavoratori. Nel caso di licenziamento senza giusta causa i contributi concessi sono recuperati, fatta eccezione per i casi di dimissioni volontarie o licenziamento per giusta causa. Per l'attuazione delle predette misure è autorizzata, per l'esercizio finanziario 2020, la spesa nei limiti di 10.000 migliaia di euro. L'ulteriore spesa, nei limiti di 10.000 migliaia di euro, è autorizzata per l'erogazione di un contributo una tantum a favore dei lavoratori stagionali, atipici e discontinui del turismo e commercio che non riescono a raggiungere il numero minimo di giornate utili all'erogazione dell'indennità di disoccupazione prevista dalla normativa di riferimento. Agli oneri di cui al presente comma, previo avviso pubblico, si fa fronte con le risorse dei fondi extra regionali e del POC 2014/2020 secondo il comma 2 dell'articolo 5. La misura di cui al presente comma è attuata con procedura a sportello. Le modalità e i criteri del bando sono stabiliti con decreto dell'Assessore regionale per le Attività produttive».

Ad avviso del ricorrente, risulterebbe anzitutto violato l'art. 117, secondo comma, lettere *g*) e *o*), Cost., in quanto, prevedendo degli sgravi contributivi previdenziali e assistenziali per l'anno 2020 e, quindi, delle minori entrate per l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), la norma inciderebbe nelle materie «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali» e «previdenza sociale», ambiti rimessi in via esclusiva alla competenza del legislatore statale, senza che possano venire in rilievo quelle materie riconosciute alla Regione Siciliana dagli artt. 14 e 17, lettera *f*), del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), non essendo comunque rispettati «i minimi stabiliti dalle leggi dello Stato».

In secondo luogo, il riconoscimento dei citati sgravi contrasterebbe con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 107 e 108 TFUE, stante il divieto ivi sancito di fornire alle imprese sovvenzioni che minaccino di produrre effetti distorsivi della concorrenza e fonte di potenziale discriminazione.

2.- Si è costituita in giudizio la Regione Siciliana, deducendo l'inammissibilità e, comunque, la non fondatezza delle censure.

Anzitutto, le questioni promosse sarebbero inammissibili per erroneità del presupposto interpretativo: da un lato, la disposizione impugnata non avrebbe previsto degli sgravi in senso tecnico, bensì meri contributi regionali a fondo perduto, destinati a essere versati nella casse dell'INPS, onde sgravare del relativo onere le imprese che, nonostante la crisi correlata all'emergenza epidemiologica da COVID-19, abbiano provveduto ad assumere personale; dall'altro, con specifico riguardo alla dedotta violazione dei parametri sovranazionali, il ricorrente avrebbe ommesso di considerare la «clausola di compatibilità comunitaria», di cui all'art. 22 della medesima legge reg. Siciliana n. 9 del 2020.

Inoltre, l'inammissibilità deriverebbe dal fatto che il Presidente del Consiglio dei ministri non avrebbe adeguatamente assolto all'onere argomentativo cui era tenuto nel confrontarsi con le competenze legislative regionali e, segnatamente, con quella di cui all'art. 17, lettera *f*), statuto reg. Siciliana, richiamando «i minimi stabiliti dalle leggi dello Stato» senza enunciarli.

Peraltro, le questioni sarebbero comunque non fondate nel merito, perché riguarderebbero interventi aggiuntivi rispetto a quelli, di analoga natura, disposti dal legislatore statale.

Con memoria illustrativa depositata in prossimità dell'udienza, la Regione Siciliana ha sostanzialmente ribadito le difese già svolte, soffermandosi, in particolare, sulla mancata considerazione della previsione di cui all'art. 22 della medesima legge reg. Siciliana n. 9 del 2020.

3.- Con memoria illustrativa depositata in prossimità dell'udienza fissata a seguito di rinvio congiuntamente richiesto dalle parti per consentire la possibile rinuncia al ricorso, frattanto non intervenuta, il Presidente del Consiglio dei ministri ha ribadito gli argomenti addotti a sostegno dell'impugnativa.

### *Considerato in diritto*

1.- Con il ricorso indicato in epigrafe, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 10, comma 14, della legge della Regione Siciliana 12 maggio 2020, n. 9 (Legge di stabilità regionale 2020-2022), in riferimento all'art. 117, commi primo, in relazione agli artt. 107 e 108 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 secondo, lettere *g*) e *o*), della Costituzione.



Ad avviso del ricorrente, l'art. 10, comma 14, della legge reg. Siciliana n. 9 del 2020 violerebbe anzitutto l'art. 117, secondo comma, lettere g) e o), Cost., in quanto, prevedendo, a beneficio delle imprese siciliane che assumono disoccupati, degli sgravi contributivi previdenziali e assistenziali per l'anno 2020 e, quindi, delle minori entrate per l'INPS, inciderebbe nelle materie «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali» e «previdenza sociale», di competenza esclusiva del legislatore statale.

Inoltre, il riconoscimento dei citati sgravi contrasterebbe con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 107 e 108 TFUE, stante il divieto ivi sancito di fornire alle imprese sovvenzioni che minaccino di produrre effetti distorsivi della concorrenza e siano fonte di potenziale discriminazione.

2.- In particolare, la disposizione censurata prevede che «[p]er le imprese operanti in Sicilia alla data del 28 febbraio 2020, che assumono dipendenti a tempo indeterminato disoccupati e qualora le assunzioni non siano state effettuate in sostituzione di lavoratori della stessa azienda, a qualsiasi titolo licenziati o sospesi, sono concessi contributi sotto forma di sgravi dei contributi previdenziali e assistenziali dovuti per l'anno 2020. Restano a carico delle imprese le ritenute fiscali alla fonte, le addizionali regionali e comunali trattenute ai lavoratori. Nel caso di licenziamento senza giusta causa i contributi concessi sono recuperati, fatta eccezione per i casi di dimissioni volontarie o licenziamento per giusta causa. Per l'attuazione delle predette misure è autorizzata, per l'esercizio finanziario 2020, la spesa nei limiti di 10.000 migliaia di euro. L'ulteriore spesa, nei limiti di 10.000 migliaia di euro, è autorizzata per l'erogazione di un contributo una tantum a favore dei lavoratori stagionali, atipici e discontinui del turismo e commercio che non riescono a raggiungere il numero minimo di giornate utili all'erogazione dell'indennità di disoccupazione prevista dalla normativa di riferimento. Agli oneri di cui al presente comma, previo avviso pubblico, si fa fronte con le risorse dei fondi extra regionali e del POC 2014/2020 secondo il comma 2 dell'articolo 5. La misura di cui al presente comma è attuata con procedura a sportello. Le modalità e i criteri del bando sono stabiliti con decreto dell'Assessore regionale per le Attività produttive».

È evidente, alla luce dei motivi dell'impugnativa, alla cui stregua circoscrivere il *thema decidendum* (ex multis, sentenza n. 274 del 2020), che quest'ultimo va limitato alla concessione di contributi, sotto forma di sgravi dei contributi previdenziali e assistenziali, alle imprese che assumono a tempo indeterminato disoccupati, vale a dire alla prima delle misure contemplate dalla disposizione impugnata.

Occorre inoltre chiarire come tra i parametri evocati non possano essere considerati gli artt. 14 e 17, lettera f), del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), dovendosi interpretare il ricorso alla stregua della deliberazione a impugnare (ex aliis, sentenza n. 36 del 2017), che a sua volta rinvia alla relazione del Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie, la quale non li menziona.

3.- Tanto premesso, occorre preliminarmente esaminare le eccezioni d'inammissibilità sollevate dalla Regione Siciliana.

3.1.- Anzitutto, essa deduce che la disposizione impugnata non determinerebbe uno sgravio contributivo in relazione ai soggetti assunti, a detrimento dell'ente previdenziale, ma solo un contributo a carico della Regione onde fronteggiare il relativo onere, rimasto invariato. Di qui l'erroneità del presupposto interpretativo assunto dal ricorrente.

L'eccezione non è fondata, in quanto «l'erroneità del presupposto interpretativo dal quale muove il ricorrente sarebbe eventualmente motivo di non fondatezza, non di inammissibilità della questione (sentenza n. 117 del 2015)» (sentenza n. 228 del 2016; nello stesso senso, ex multis, sentenza n. 114 del 2022).

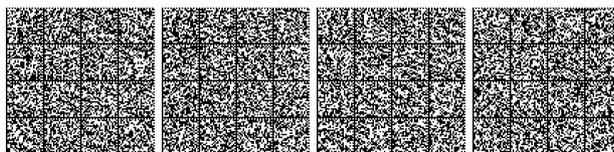
3.2.- Con specifico riguardo alla violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 107 e 108 TFUE, la Regione eccepisce l'inammissibilità della questione per la mancata considerazione dell'art. 22 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2020.

L'eccezione è fondata.

Effettivamente il ricorrente, nel dedurre che l'art. 10, comma 14, della legge reg. Siciliana n. 9 del 2020 integri gli estremi del conferimento di un aiuto di Stato in violazione del TFUE, non prende minimamente in esame il successivo art. 22 (Clausola di compatibilità comunitaria) della medesima legge regionale, il quale dispone che gli aiuti alle imprese da essa previsti - dunque, anche quelli menzionati dal comma impugnato - «sono concessi secondo le modalità e i limiti» di cui alla disciplina eurounitaria in materia e da essa mutuati.

Viceversa, il contrasto con i parametri interposti evocati avrebbe dovuto essere vagliato alla stregua di tali requisiti, subordinatamente ai quali la concessione degli aiuti è consentita.

La mancata considerazione della disposizione normativa che li prevede vizia irrimediabilmente l'impugnativa per l'omessa ricostruzione del quadro normativo di riferimento, a cui consegue, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, l'inammissibilità della questione proposta (ex multis, sentenza n. 265 del 2020).



3.3.- Infine, la Regione Siciliana eccepisce il mancato adeguato confronto del ricorrente con le competenze attribuite dallo statuto speciale.

Tale eccezione non è fondata.

Nel proporre l'impugnativa per violazione dei parametri afferenti al riparto delle competenze legislative, il Presidente del Consiglio dei ministri si rapporta con quelle statutarie, escludendo che la disposizione possa ricondursi a un ambito materiale di spettanza della Regione Siciliana ai sensi dell'art. 14 e del successivo art. 17, lettera *f*), dello statuto speciale, in materia di «legislazione sociale: [...] previdenza ed assistenza sociale», essendo quest'ultima confinata entro «i minimi stabiliti dalle leggi dello Stato», che lo sgravio asseritamente previsto eccederebbe.

Il ricorso, dunque, si fonda su argomentazioni che riflettono compiutamente i requisiti di ammissibilità indicati dalla giurisprudenza di questa Corte, sia per la radicalità della prospettazione, sia per la coerente illustrazione delle singole materie ritenute estranee alle attribuzioni riservate alla Regione Siciliana dallo statuto speciale, trattandosi di censure sollevate con riferimento a titoli di competenza statale esclusiva, espressamente confrontati con quelli statuari astrattamente pertinenti e con i relativi limiti (*ex aliis*, sentenze n. 174, n. 130 e n. 43 del 2020).

Il ricorrente ha pertanto assolto, seppur sinteticamente, all'onere argomentativo su di esso gravante, onde la non fondatezza dell'eccezione sollevata.

4.- Nel merito, le questioni promosse in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere *g*) e *o*), Cost. non sono fondate.

4.1.- Esse muovono dall'erroneo presupposto secondo cui la disposizione impugnata determinerebbe un esonero dalla contribuzione per i neoassunti disoccupati.

Se il tenore letterale dell'art. 10, comma 14, della legge reg. Siciliana n. 9 del 2020, laddove menziona «sgravi dei contributi previdenziali e assistenziali», potrebbe ingenerare dei dubbi al riguardo, una serie di elementi depone in senso opposto.

Anzitutto, viene in rilievo la procedura a sportello (art. 5, comma 3, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 123, recante «Disposizioni per la razionalizzazione degli interventi di sostegno pubblico alle imprese, a norma dell'articolo 4, comma 4, lettera *c*, della legge 15 marzo 1997, n. 59») per la concessione di contributi, secondo cui le risorse sono assegnate sulla base delle domande valutate positivamente, secondo l'ordine cronologico di presentazione e fino a esaurimento dei fondi disponibili; dunque, detti contributi sono concessi in virtù di un meccanismo più coerente con una concreta erogazione dell'ammontare corrispondente ai medesimi, anziché con un esonero dal loro pagamento. D'altra parte, la stessa disposizione li qualifica come «dovuti».

In secondo luogo, la precisazione immediatamente successiva, per cui «[r]estano a carico delle imprese le ritenute fiscali alla fonte, le addizionali regionali e comunali trattenute ai lavoratori», lascia intendere che, diversamente, gli oneri contributivi, comunque sussistenti («dovuti per l'anno 2020»), semplicemente non sono a carico delle imprese.

Infine, nel caso di licenziamento senza giusta causa, è previsto che i contributi siano «recuperati», il che implica che essi siano stati in precedenza concretamente versati.

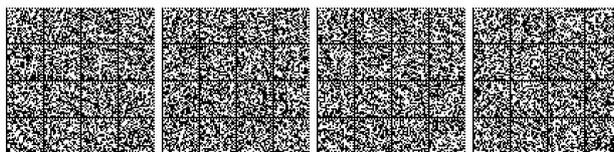
A ciò deve aggiungersi che dai lavori preparatori, il cui valore esegetico è stato costantemente riconosciuto dalla giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 143 del 2020, n. 107 del 2018, n. 127 del 2017 e n. 250 del 2016), emerge in maniera evidente la volontà che i contributi previdenziali e assistenziali relativi alle nuove assunzioni siano effettivamente corrisposti.

Alla luce di tali considerazioni si deve concludere che, diversamente da quanto paventato dal ricorrente, la norma impugnata non esoneri dall'assolvimento degli oneri contributivi, depauperando per il relativo ammontare gli introiti dell'ente di spettanza, ma li ponga a carico della Regione.

4.2.- Sulla base di tali premesse, la questione promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *g*), Cost. non è fondata.

Questa Corte ha già ritenuto di ricondurre alla materia «ordinamento e organizzazione amministrativa degli enti pubblici nazionali» una disciplina regionale che incida sulla dotazione finanziaria di un organo appartenente all'amministrazione statale (sentenza n. 32 del 2012), cui deve assimilarsi il caso in cui analogo effetto si produca a discapito di un ente pubblico nazionale.

Tuttavia, per quanto precedentemente illustrato, ciò non si verifica nella fattispecie, in cui è previsto che i contributi vengano comunque versati, seppur con onere a carico della Regione. Ciò che, in conclusione, consente di escludere il *vulnus* al parametro evocato.



4.3.- Parimenti non fondata è la questione promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera o), Cost.

La competenza legislativa esclusiva in materia di previdenza sociale è attribuita allo Stato, allo scopo di garantire un'uniforme e perciò più efficace tutela dei diritti fondamentali connessi allo stato di bisogno (art. 38, secondo comma, Cost.), in un ambito che vede il primario impegno degli «organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato» (art. 38, quarto comma, Cost.). In tale materia è precluso un intervento del legislatore regionale che regoli diversamente gli obblighi contributivi del datore di lavoro e che interferisca con gli aspetti qualificanti delle tutele e della disciplina pubblicistica che le appresta.

Dunque, in astratto, una norma regionale che escludesse temporaneamente gli oneri contributivi altrimenti previsti per una certa categoria di neoassunti, incidendo sull'obbligo contributivo, invaderebbe la competenza statale in materia.

Né potrebbe utilmente evocarsi, in senso legittimante, la competenza concorrente demandata alla Regione Siciliana dall'art. 17, lettera f), dello statuto speciale, assoggettata all'ulteriore limite del rispetto dei «minimi stabiliti dalle leggi dello Stato». Al riguardo, da un lato, questa Corte ha negato che il legislatore siciliano possa autonomamente determinare i presupposti dei rapporti previdenziali (sentenza n. 336 del 1989); dall'altro, il concetto di «minimo», testualmente impiegato dalla disposizione statutaria, si attaglia al dato quantitativo della contribuzione, onde l'impedimento a valicarlo al ribasso rispetto a quanto previsto dalla legge statale, così come accadrebbe in caso di esclusione dell'onere.

Tuttavia, come già detto, nella fattispecie tale situazione non si verifica, posto che la disposizione, adottata in via temporanea per far fronte a una situazione di crisi, non comporta l'effetto paventato, in quanto l'onere previdenziale è stato comunque assolto dalla Regione, con conseguente non fondatezza della censura per erroneità del presupposto interpretativo da cui prende le mosse.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 14, della legge della Regione Siciliana 12 maggio 2020, n. 9 (Legge di stabilità regionale 2020-2022), promossa, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione agli artt. 107 e 108 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, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 14, della legge reg. Siciliana n. 9 del 2020, promosse, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere g) e o), 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 5 aprile 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*

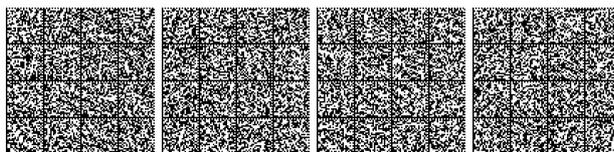
Angelo BUSCEMA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 14 giugno 2022.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



N. 148

*Sentenza 25 maggio - 14 giugno 2022*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Processo penale - Interrogatorio della persona sottoposta alle indagini - Avvisi precedenti all'indagato - Estensione della garanzia anche alla persona alla quale sia contestato l'illecito amministrativo di cui all'art. 75, comma 1, del d.P.R. n. 309 del 1990 o che ne sia indiziato, allorché la stessa sia sentita in relazione a un reato collegato ai sensi dell'art. 371, comma 2, lettera b), cod. proc. pen. - Omessa previsione - Denunciata irragionevolezza e violazione del diritto, anche convenzionale e internazionale, di difesa, nonché del principio del giusto processo - Non fondatezza delle questioni.**

- Codice di procedura penale, art. 64, comma 3.
- Costituzione, artt. 3, 24, 111 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6; Patto internazionale sui diritti civili e politici, art. 14, paragrafo 3, lettera g).

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giuliano AMATO;

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

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 64, comma 3, del codice di procedura penale, promossi dal Tribunale ordinario di Firenze, sezione prima penale, con ordinanze del 29 aprile 2021 e del 25 giugno 2021, iscritte, rispettivamente, ai numeri 167 e 168 del registro ordinanze 2021 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 44, prima serie speciale, dell'anno 2021.

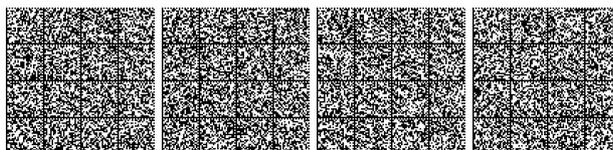
Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 25 maggio 2022 il Giudice relatore Francesco Viganò;

deliberato nella camera di consiglio del 25 maggio 2022.

### *Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 29 aprile 2021 (r.o. n. 167 del 2021), il Tribunale ordinario di Firenze, sezione prima penale, ha sollevato - in riferimento agli artt. 3, 24, 111 e 117 [*recte*: art. 117, primo comma,] della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) e all'art. 14, paragrafo 3, lettera g), del Patto internazionale sui diritti civili e politici (PIDCP) - questioni di legittimità costituzionale dell'art. 64, comma 3, del codice di procedura penale, censurandolo «nella parte in cui non prevede che gli avvisi ivi indicati debbano essere rivolti alla persona cui sia contestato l'illecito amministrativo di cui all'art. 75 co. 1 DPR 309/1990, o che sia già raggiunta da elementi indiziati di tale illecito, allorché la stessa sia sentita in relazione ad un reato collegato ai sensi dell'art. 371, co. 2, lettera b) c.p.p.».



1.1.- Il rimettente deve decidere in ordine alla convalida dell'arresto e all'applicazione di misure cautelari nei confronti di A. S., imputato del delitto di cui all'art. 73, comma 5, del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), per le condotte di cessione a titolo oneroso di 1,57 grammi di hashish a D.M. P. e di detenzione per finalità di spaccio di 11,13 grammi della medesima sostanza stupefacente.

Riferisce il giudice *a quo* che l'imputato è stato arrestato in flagranza di reato, con l'accusa di avere ceduto dell'hashish a D.M. P., e che quest'ultimo, nel rendere sommarie informazioni alla polizia giudiziaria ai sensi dell'art. 351 cod. proc. pen., ha confermato di avere acquistato la sostanza stupefacente da A. S.

1.2.- Quanto alla rilevanza delle questioni sollevate, il rimettente espone che, benché già gravemente indiziato dell'illecito amministrativo di cui all'art. 75, comma 1, t.u. stupefacenti, D.M. P. è stato sentito dalla polizia giudiziaria senza ricevere gli avvisi che l'art. 64, comma 3, cod. proc. pen. prescrive siano rivolti alla persona sottoposta a indagini.

Il giudice *a quo* osserva che la garanzia prevista dall'art. 64, comma 3, cod. proc. pen. comporta, in caso di omissione degli avvisi di cui alle lettere *a)* e *b)*, l'inutilizzabilità delle dichiarazioni rese dalla persona interrogata; nonché, in caso di omissione dell'avviso di cui alla lettera *c)*, l'inutilizzabilità erga alios delle dichiarazioni rese su fatti che concernono la responsabilità di altri (art. 64, comma 3-*bis*, cod. proc. pen.).

L'art. 63 cod. proc. pen., sottolinea il giudice rimettente, prevede poi «in caso di dichiarazioni autoincriminanti rese nel corso dell'audizione da un soggetto non imputato e non sottoposto alle indagini [...] l'inutilizzabilità contro il predetto soggetto delle dichiarazioni rilasciate prima dell'interruzione dell'esame» (è citato il comma 1) e «l'inutilizzabilità anche nei confronti dei terzi delle dichiarazioni rese, qualora la persona dovesse essere sentita sin dall'inizio in qualità di imputato o di persona sottoposta alle indagini» (è citato il comma 2).

Tali garanzie, tuttavia, non sarebbero applicabili all'audizione della persona cui sia stato contestato un illecito passibile di sanzione amministrativa di natura punitiva - quale dovrebbe ritenersi quello previsto dall'art. 75, comma 1, t.u. stupefacenti - o nei confronti della quale siano emersi indizi di commissione di un tale illecito, allorché questa «sia sentit[a] in relazione ad un fatto collegato ai sensi dell'art. 371, co. 2, lettera *b)* c.p.p.».

Nel caso di specie, dunque, a dispetto dell'«evidente [...] collegamento probatorio» tra l'illecito amministrativo di cui all'art. 75, comma 1, t.u. stupefacenti, commesso da D.M. P., il quale avrebbe acquistato della sostanza stupefacente per farne uso personale, e il reato di cui all'art. 73, comma 5, del medesimo testo normativo, contestato ad A. S. per avere ceduto a D.M. P. tale sostanza, le dichiarazioni dell'acquirente, raccolte senza che questi abbia ricevuto gli avvertimenti di cui all'art. 64, comma 3, cod. proc. pen., sarebbero pienamente utilizzabili nel giudizio a carico di A. S.

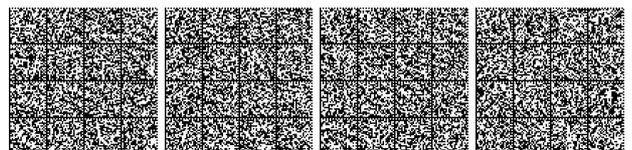
Solo ove l'art. 64, comma 3, cod. proc. pen. fosse dichiarato costituzionalmente illegittimo, nella parte in cui prevede che gli avvisi in questione siano rivolti anche alla persona cui sia stato contestato l'illecito amministrativo previsto dall'art. 75, comma 1, t.u. stupefacenti, o nei cui confronti siano emersi indizi della commissione di tale illecito, potrebbe affermarsi «ai sensi degli articoli 63 e 64 co. 3-*bis* l'inutilizzabilità delle dichiarazioni rese nei confronti dell'attuale imputato»; dichiarazioni che costituirebbero uno dei principali elementi a carico di A. S. nel giudizio in ordine alla convalida dell'arresto e all'applicazione di misure cautelari.

Di qui la rilevanza delle questioni.

1.3.- Quanto alla loro non manifesta infondatezza, il rimettente ritiene anzitutto che le sanzioni previste dall'art. 75, comma 1, t.u. stupefacenti siano di natura punitiva secondo i cosiddetti criteri Engel.

La finalità delle sanzioni sarebbe anzitutto repressiva e non meramente preventiva, atteso che il ritiro della patente di guida e del certificato di idoneità tecnica del ciclomotore prescindono sia dall'intervenuta assunzione della sostanza stupefacente acquistata - e, dunque, dalla sussistenza di un pericolo immediato per l'incolumità pubblica - sia dall'accertamento di infrazioni alle norme sulla circolazione stradale. Del resto, la natura punitiva delle sanzioni di cui all'art. 75, comma 1, t.u. stupefacenti sarebbe stata riconosciuta anche dalla giurisprudenza di legittimità (è citata Corte di cassazione, sezione seconda civile, ordinanza 14 ottobre 2010, n. 21236).

Le sanzioni previste dall'art. 75, comma 1, t.u. stupefacenti sarebbero inoltre «plurime, variegata e irrogabili anche cumulativamente», oltre che di elevata afflittività. Il loro carattere punitivo si coglierebbe peraltro anche in relazione alla sola sanzione della sospensione della patente, alla luce della sentenza n. 68 del 2021 di questa Corte, che ha qualificato come punitiva la sanzione amministrativa della revoca della patente di guida, in conformità a numerose pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo, ivi puntualmente citate.



L'illecito di cui all'art. 75, comma 1, t.u. stupefacenti sarebbe poi sempre correlato al delitto di cessione di stupefacenti, severamente punito sul piano penale, sicché i due illeciti - amministrativo e penale - sarebbero accumulati dall'intenzione del legislatore di reprimere il traffico di stupefacenti, venendo dunque ad assumere anche il primo «una forte connotazione dissuasiva».

1.4.- Alla luce della natura punitiva della sanzione di cui all'art. 75, comma 1, t.u. stupefacenti, la mancata estensione del disposto dell'art. 64, comma 3, cod. proc. pen. alla persona accusata o sospettata di avere commesso il relativo illecito amministrativo violerebbe le garanzie costituzionali poc'anzi enumerate.

1.4.1.- Vulnerato sarebbe anzitutto il diritto di difesa ex art. 24 Cost., di cui il diritto al silenzio costituisce corollario essenziale (è citata l'ordinanza n. 117 del 2019 di questa Corte). Tale diritto dovrebbe essere riconosciuto anche nei procedimenti amministrativi preordinati all'irrogazione di sanzioni amministrative di natura punitiva, coerentemente con la progressiva estensione a queste ultime di larga parte dello «statuto costituzionale» delle sanzioni penali (è citata la sentenza n. 68 del 2021).

1.4.2.- D'altra parte, il mancato riconoscimento del diritto al silenzio in queste ipotesi «parrebbe irragionevole e quindi contrastante con l'art. 3 Cost.».

1.4.3.- Si profilerebbe altresì anche una lesione dei principi del giusto processo, di cui all'art. 111 Cost., atteso che «il diritto al silenzio è riconosciuto non solo per salvaguardare la libertà e dignità del soggetto cui le domande siano rivolte, ma anche per assicurare la genuinità delle dichiarazioni rese, che potrebbe essere messa in pericolo dall'esercizio di pressioni da parte dell'autorità nei confronti del soggetto esaminato». Negare il diritto al silenzio «sulla base della mera distinzione formale tra illecito penale e illecito amministrativo contestato al soggetto non imputato da esaminare» non risponderebbe «ad un criterio di ragionevolezza [...] ai fini della genuinità degli elementi di prova forniti dal soggetto costretto a rendere dichiarazioni», con conseguente violazione, ancora una volta, dell'art. 3 Cost.

La disposizione censurata contrasterebbe con l'art. 111 Cost. anche sotto il profilo della lesione del principio della «parità delle armi» nell'eventuale successivo giudizio di impugnazione della sanzione amministrativa punitiva.

1.4.4.- Sarebbe inoltre vulnerato l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 CEDU, atteso che - come ricordato da questa Corte nell'ordinanza n. 117 del 2019 - il diritto al silenzio si colloca «al cuore della nozione di “equo processo” proclamata dall'art. 6, paragrafo 1, CEDU» e si applica anche a chi sia incolpato di un illecito passibile di sanzioni amministrative di natura punitiva, declinandosi nel diritto «a non essere obbligato a fornire all'autorità risposte dalle quali potrebbe emergere la propria responsabilità, sotto minaccia di una sanzione in caso di inottemperanza».

Tali considerazioni varrebbero senz'altro in relazione all'illecito di cui all'art. 75, comma 1, t.u. stupefacenti, atteso che, secondo la giurisprudenza di legittimità, l'acquirente di sostanza stupefacente per uso personale che si rifiuti di fornire alla polizia giudiziaria informazioni sulle persone da cui ha ricevuto la sostanza stessa può essere chiamato a rispondere del delitto di favoreggiamento personale, rispetto a cui l'operatività dell'esimente di cui all'art. 384 del codice penale è ammessa con «requisiti, limiti e condizioni tanto stringenti da escluderne di fatto l'operatività» (sono citate Corte di cassazione, sezione sesta penale, sentenze 11 marzo 2015, n. 12934; 8 marzo 2013, n. 23324; 13 luglio 2007, n. 30535).

1.4.5.- Sarebbe infine violato l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 14, paragrafo 3, lettera i), PIDCP, secondo cui «ogni individuo accusato di un reato ha diritto, in posizione di piena eguaglianza, come minimo alle seguenti garanzie: [...] g) a non essere costretto a deporre contro sé stesso od a confessarsi colpevole». Tale disposizione dovrebbe essere interpretata in senso estensivo, in modo da abbracciare anche condotte passibili di sanzioni amministrative punitive.

1.5.- Il pieno riconoscimento del diritto al silenzio anche rispetto all'illecito di cui all'art. 75, comma 1, t.u. stupefacenti comporterebbe l'estensione del diritto dell'accusato a ricevere gli avvisi di cui all'art. 64, comma 3, cod. proc. pen. E invero, «ove si riconoscesse il diritto al silenzio, ma non si imponesse all'autorità che procede all'audizione di avvisare l'interessato in ordine a tale diritto, lo si priverebbe in sostanza di effettività», considerato che l'interessato non sarebbe neppure assistito da un difensore che potrebbe renderlo edotto di tale facoltà.

1.6.- Non sarebbe infine possibile un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata, volta ad estenderne l'ambito applicativo alla persona accusata o indiziata dell'illecito di cui all'art. 75, comma 1, t.u. stupefacenti, alla luce del tenore letterale dell'art. 64 e della giurisprudenza di legittimità formatasi sul punto (sono citate Corte di cassazione, sezione terza penale, sentenza 9 ottobre 2014-20 gennaio 2015, n. 2441; sezione sesta penale, sentenza 19 settembre 2013, n. 39981; sezione sesta penale, sentenza 10 ottobre 2008, n. 40586; sezioni unite penali, sentenza 22 febbraio 2007, n. 21832).



Si renderebbe dunque necessario il promovimento dell'incidente di costituzionalità, da disporre previo ordine di liberazione dell'interessato, stante l'impossibilità di rispettare il termine di legge per la convalida dell'arresto (è citata la sentenza n. 54 del 1993 di questa Corte).

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

2.1.- Anzitutto, l'illecito amministrativo di cui all'art. 75, comma 1, t.u. stupefacenti non avrebbe natura punitiva, caratterizzandosi invece per «finalità squisitamente preventive, connesse all'esigenza di scongiurare il consumo e la diffusione della droga». Esso sarebbe volto, piuttosto, a «tenere sotto controllo l'assuntore di sostanze stupefacenti che, in quanto tale, può costituire un pericolo per la collettività, laddove ad esempio si ponga alla guida di un veicolo a motore».

Il procedimento per l'irrogazione delle sanzioni si svolgerebbe poi interamente innanzi all'autorità amministrativa, senza intervento dell'autorità giudiziaria.

D'altra parte, le misure di cui all'art. 75, comma 1, t.u. stupefacenti non sarebbero accessorie ad alcuna sanzione penale, sicché non sarebbero assimilabili alla revoca della patente di guida, oggetto della sentenza n. 68 del 2021 di questa Corte.

Né basterebbe a qualificare le sanzioni come punitive, alla stregua dei criteri Engel, la circostanza che esse limitino la libertà di circolazione del destinatario, avendo la Corte EDU negato la natura "penale" di misure limitative di tale libertà, quali le misure di prevenzione personali, in ragione della loro finalità esclusivamente preventiva e diretta a impedire il compimento di atti criminali (sono citate le sentenze 23 febbraio 2017, De Tommaso contro Italia; 22 febbraio 1994, Raimondo contro Italia; 27 maggio 1991, Ciancimino contro Italia; 6 novembre 1980, Guzzardi contro Italia; 1° luglio 1961, Lawless contro Irlanda).

Allo stesso modo, la Corte EDU avrebbe negato la natura punitiva di misure a scopo esclusivamente preventivo, quale l'iscrizione in un registro degli autori di reati sessuali (sono richiamate le sentenze 17 dicembre 2009, Bouchacourt [*recte*: B. B.] contro Francia e M. B. contro Francia; 26 gennaio 1999, Adamson contro Regno Unito; 21 ottobre 1998, Ibbotson contro Regno Unito) e di misure atte a consentire il corretto svolgimento delle competizioni elettorali, quali la previsione dell'ineleggibilità in conseguenza della commissione di illeciti in materia elettorale (è citata la sentenza 21 ottobre 1997, Pierre-Bloch contro Francia).

In conclusione, alla luce del carattere non punitivo delle sanzioni previste dall'art. 75, comma 1, t.u. stupefacenti, non potrebbe nel caso in esame applicarsi il principio enunciato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea nella sentenza 2 febbraio 2021, in causa C-481/19, D. B. contro Consob, secondo cui il diritto al silenzio va riconosciuto anche nell'ambito di procedimenti amministrativi funzionali all'irrogazione di sanzioni di natura punitiva.

Resterebbe dunque immune da censure di illegittimità costituzionale l'orientamento della giurisprudenza di legittimità, secondo cui l'acquirente di modiche quantità di sostanza stupefacente, nei cui confronti non siano emersi elementi indizianti di uso non personale, deve essere sentito nel corso delle indagini preliminari come persona informata dei fatti, essendo irrilevante, a tal fine, che egli possa essere soggetto a sanzione amministrativa per l'uso personale, con conseguente utilizzabilità delle dichiarazioni rese in tale veste (sentenze n. 2441 del 2015, n. 39981 del 2013, n. 21832 del 2007). A scongiurare il rischio di autoincriminazione sarebbe, d'altra parte, sufficiente l'operatività della causa di non punibilità di cui all'art. 384 cod. pen.

3.- Con ordinanza del 25 giugno 2021 (r.o. n. 168 del 2021), il Tribunale ordinario di Firenze, sezione prima penale, ha nuovamente censurato l'art. 64, comma 3, cod. proc. pen. - nella parte in cui non prevede che gli avvisi ivi indicati debbano essere rivolti alla persona accusata o indiziata dell'illecito amministrativo di cui all'art. 75, comma 1, t.u. stupefacenti, che sia sentita in relazione ad un reato collegato ai sensi dell'art. 371, comma 2, lettera b), cod. proc. pen. - denunziandone il contrasto con gli artt. 3, 24, 111 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU e all'art. 14, paragrafo 3, lettera g), PIDCP.

3.1.- Il rimettente deve decidere in ordine alla convalida dell'arresto e all'applicazione di misure cautelari nei confronti di M.L. D., imputato del delitto di cui all'art. 73, comma 5, t.u. stupefacenti per avere ceduto a titolo oneroso 0,44 grammi di crack a F. R. e per avere detenuto per finalità di spaccio complessivi 4,80 grammi della medesima sostanza.

Anche in questo caso, l'imputato è stato arrestato in flagranza, con l'accusa di avere ceduto lo stupefacente all'acquirente, il quale, sentito dalla polizia giudiziaria ai sensi dell'art. 351 cod. proc. pen., ha confermato di avere acquistato la sostanza da M.L. D., dichiarando altresì di avere effettuato precedenti acquisti di crack dalla medesima persona.



Il giudice *a quo* specifica che il rinvenimento nella disponibilità di M.L. D. di 4,80 grammi di crack da solo giustifica la convalida dell'arresto (disposta con contestuale liberazione dell'imputato), laddove invece l'applicazione di misure cautelari richiede la valutazione del compendio probatorio a carico di M.L. D. e, dunque, una decisione in ordine alla utilizzabilità delle dichiarazioni rese da F. R.

Quanto alla rilevanza e alla non manifesta infondatezza delle questioni, il rimettente svolge argomentazioni sovrapponibili a quelle contenute nell'ordinanza iscritta al r.o. n. 167 del 2021, soggiungendo che, nel caso di specie, viene in rilievo la cessione di una sostanza compresa nelle Tabelle I e III previste dall'art. 14 t.u. stupefacenti, sicché le sanzioni previste dall'art. 75, comma 1, si applicano per un periodo più lungo rispetto a quello considerato nell'ordinanza iscritta al r.o. n. 167 del 2021 (da due mesi a un anno invece che da uno a tre mesi); e che, alla data di pronuncia dell'ordinanza di rimessione, è stata depositata la sentenza n. 84 del 2021 di questa Corte, che ha «espressamente riconosciuto il diritto al silenzio al soggetto interessato da procedimenti amministrativi comunque funzionali a scoprire illeciti e a individuare i responsabili e suscettibili di condurre all'applicazione [...] di sanzioni amministrative di carattere punitivo».

4.- Anche in questo giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo la declaratoria di inammissibilità o non fondatezza delle questioni, sulla base delle stesse argomentazioni svolte nell'atto di intervento depositato nel giudizio iscritto al r.o. n. 167 del 2021, e aggiungendo che la soluzione adottata dalla citata sentenza n. 84 del 2021 non sarebbe estensibile al caso di specie, stante la natura non punitiva delle sanzioni di cui all'art. 75, comma 1, t.u. stupefacenti.

### *Considerato in diritto*

1.- Con le due ordinanze indicate in epigrafe il Tribunale ordinario di Firenze, sezione prima penale, ha sollevato - in riferimento agli artt. 3, 24, 111 e 117 [*recte*: art. 117, primo comma] della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) e all'art. 14, paragrafo 3, lettera *g*), del Patto internazionale sui diritti civili e politici (PIDCP) - questioni di legittimità costituzionale dell'art. 64, comma 3, del codice di procedura penale, censurandolo «nella parte in cui non prevede che gli avvisi ivi indicati debbano essere rivolti alla persona cui sia contestato l'illecito amministrativo di cui all'art. 75 co. 1 DPR 309/1990, o che sia già raggiunta da elementi indiziari di tale illecito, allorché la stessa sia sentita in relazione ad un reato collegato ai sensi dell'art. 371, co. 2, lettera *b*) c.p.p.».

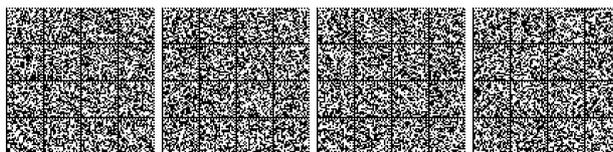
1.1.- In entrambi i giudizi a quibus, il giudice rimettente deve procedere alla convalida dell'arresto in flagranza degli indagati e/o alla decisione sulla richiesta di misure cautelari formulata dal pubblico ministero a carico dei medesimi, ai sensi degli artt. 449, comma 1, e 391, commi 4 e 5, cod. proc. pen., per il delitto di cessione di sostanze stupefacenti di lieve entità di cui all'art. 73, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza).

Tra gli elementi di prova a carico degli arrestati vi sono i verbali di sommarie informazioni rese da due persone sorprese dalla polizia nell'atto di acquistare sostanze stupefacenti dai due indagati

Il giudice rimettente dubita della possibilità di utilizzare quale prova, ai fini della convalida dell'arresto e della decisione sulla misura cautelare (nel giudizio iscritto al n. 167 del reg. ord. 2021), ovvero della sola decisione sulla misura cautelare (nel giudizio iscritto al n. 168 del reg. ord. 2021), i verbali di sommarie informazioni in questione, dal momento che ai dichiaranti - pur esposti al rischio di vedersi applicate le sanzioni amministrative di cui all'art. 75 t.u. stupefacenti - non sono stati formulati gli avvertimenti previsti dall'art. 64, comma 3, cod. proc. pen. nei confronti delle persone sottoposte alle indagini.

1.2.- Il rimettente muove dal presupposto che le sanzioni previste dall'art. 75 t.u. stupefacenti a carico, segnatamente, di chi acquisti sostanze stupefacenti per farne uso esclusivamente personale, pur se formalmente qualificate come amministrative, abbiano natura sostanzialmente punitiva secondo i criteri Engel.

In base allora ai principi già enunciati da questa Corte nell'ordinanza n. 117 del 2019 e poi ribaditi nella sentenza n. 84 del 2021, la persona nei cui confronti sussistano indizi di commissione di un illecito che comporta la possibile applicazione di tali sanzioni punitive sarebbe titolare, alla pari di chi sia sottoposto a indagini che possano sfociare nell'irrogazione di sanzioni penali in senso stretto, del "diritto al silenzio" fondato sull'art. 24 Cost. e dalle norme europee e internazionali sopra indicate.



La tutela di tale diritto comporterebbe l'obbligo, a carico delle autorità di polizia e giudiziarie che intendano acquisire le dichiarazioni di una persona esposta a sanzioni di carattere punitivo, di avvertire la persona medesima della propria facoltà di non rendere alcuna dichiarazione, senza incorrere per ciò solo in alcuna responsabilità penale. Più in particolare, le norme costituzionali e sovranazionali sulle quali si fonda il diritto al silenzio imporrebbero, secondo il rimettente, di avvertirlo, ai sensi dell'art. 64, comma 3, cod. proc. pen., che: «*a*) le sue dichiarazioni potranno sempre essere utilizzate nei suoi confronti; *b*) salvo quanto disposto dall'articolo 66, comma 1, ha facoltà di non rispondere ad alcuna domanda, ma comunque il procedimento seguirà il suo corso; *c*) se renderà dichiarazioni su fatti che concernono la responsabilità di altri, assumerà, in ordine a tali fatti, l'ufficio di testimone, salve le incompatibilità previste dall'articolo 197 e le garanzie di cui all'articolo 197-bis».

Ad avviso del rimettente, l'omissione di tali avvertimenti non potrebbe che comportare l'inutilizzabilità delle dichiarazioni medesime anche nel procedimento concernente la responsabilità della persona accusata del delitto di cessione di sostanze stupefacenti, giusta il disposto del successivo comma 3-bis, secondo periodo dell'art. 64 cod. proc. pen., secondo cui «[i]n mancanza dell'avvertimento di cui al comma 3, lettera *c*), le dichiarazioni eventualmente rese dalla persona interrogata su fatti che concernono la responsabilità di altri non sono utilizzabili nei loro confronti e la persona interrogata non potrà assumere, in ordine a detti fatti, l'ufficio di testimone».

2.- Le due ordinanze sollevano questioni identiche, sicché i relativi giudizi debbono essere riuniti ai fini della decisione.

3.- L'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito l'inammissibilità delle questioni, svolgendo tuttavia unicamente argomenti che attengono al merito delle questioni stesse; sicché l'eccezione costituisce mera formula di rito e deve essere disattesa (sentenza n. 115 del 2022).

3.1.- Le questioni - sollevate in entrambe i casi dal giudice nell'ambito del procedimento, disciplinato dagli artt. 449, comma 1, e art. 391, comma 5, cod. proc. pen., di decisione sulla richiesta di misura cautelare proposta dal pubblico ministero successiva alla convalida dell'arresto - devono, d'altronde, ritenersi ammissibili per le medesime ragioni già indicate da questa Corte nella sentenza n. 137 del 2020.

Non osta alla proponibilità della questione, in particolare, la circostanza che il giudice, nell'atto di sospendere il giudizio, abbia disposto la liberazione dell'arrestato. È vero infatti che l'art. 391, comma 5, cod. proc. pen. presuppone normalmente che il giudice provveda sulla richiesta di misura cautelare nei confronti di persona sottoposta a limitazione della libertà personale, in conseguenza dell'arresto. Tuttavia, nei due casi in esame il giudice ha correttamente sospeso la propria decisione sulla richiesta di misura cautelare, in attesa della decisione delle questioni di legittimità costituzionale che egli ritiene pregiudiziali rispetto a tale decisione, non esauendo in tal modo la propria potestas decidendi attribuitagli dall'art. 391, comma 5, cod. proc. pen. Così facendo, peraltro, egli ha dovuto necessariamente disporre la liberazione dell'arrestato: e ciò non perché abbia già rigettato la richiesta del pubblico ministero, come nell'ipotesi regolata dal successivo comma 6 del medesimo articolo, ma - semplicemente - in conseguenza della propria mancata decisione su tale richiesta sino alla definizione del giudizio incidentale di legittimità costituzionale, e dalla connessa assenza di un titolo custodiale nei confronti dell'indagato.

Come osservato da questa Corte nella citata sentenza n. 137 del 2020, «[a] ragionare diversamente, il giudice della convalida si troverebbe sistematicamente nell'impossibilità di sollevare questione di legittimità costituzionale sulle norme che disciplinano i presupposti delle misure cautelari, con conseguente creazione di una vera e propria "zona franca" dal giudizio di costituzionalità. Se, infatti, il giudice della convalida - al fine di promuovere l'incidente di costituzionalità - applicasse la misura richiesta dal pubblico ministero, egli non solo limiterebbe la libertà personale dell'arrestato sulla base di presupposti normativi della cui legittimità costituzionale dubita, ma farebbe con ciò stesso applicazione della disposizione censurata, esauendo il proprio potere decisionale e privando così di rilevanza la stessa questione di legittimità costituzionale».

3.2.- Le questioni debbono altresì ritenersi ammissibili nonostante il giudice non abbia espressamente individuato come bersaglio dei propri dubbi il comma 3-bis, secondo periodo, dell'art. 64 cod. proc. pen., e cioè la disposizione che prevede l'inutilizzabilità delle dichiarazioni rese contra alios laddove non siano stati formulati gli avvertimenti di cui al precedente comma 3, oggetto delle censure del rimettente.

Dal tenore complessivo dell'ordinanza di rimessione, alla cui luce deve essere interpretato il relativo dispositivo (da ultimo, sentenza n. 73 del 2022), si evince infatti che il giudice ha inteso in effetti censurare il combinato disposto dei commi 3 e 3-bis dell'art. 64 cod. proc. pen., nella parte in cui non prevedono l'obbligo di formulare gli avvertimenti di cui al comma 3 nei confronti della persona indiziata dell'illecito amministrativo di cui all'art. 75 t.u. stupefacenti, e conseguentemente l'inutilizzabilità - discendente dal comma 3-bis - delle dichiarazioni rese in assenza di tali avvertimenti: inutilizzabilità dalla quale discenderebbe, appunto, l'impossibilità di fondare anche su tali dichiarazioni la misura cautelare richiesta nel procedimento *a quo*.



In tale contesto, la menzione nel dispositivo dell'ordinanza di rimessione del solo comma 3 si spiega considerando che il giudice rimettente auspica da parte di questa Corte un intervento soltanto su tale previsione, mentre l'inutilizzabilità delle dichiarazioni acquisite dalla persona indiziata dell'illecito amministrativo in parola, in assenza degli avvertimenti, deriverebbe automaticamente dal comma 3-bis nella sua vigente formulazione, che un'eventuale pronuncia di accoglimento non dovrebbe in alcun modo modificare.

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

4.1.- Le due ordinanze di rimessione si imperniano sull'affermazione secondo cui le sanzioni di cui all'art. 75, comma 1, t.u. stupefacenti, pur se formalmente qualificate come "amministrative", avrebbero in realtà natura punitiva secondo i criteri Engel, e come tali attrarrebbero su di sé l'intera gamma delle garanzie, sostanziali e processuali, previste dalla Costituzione e dalle carte europee ed internazionali dei diritti per la materia penale, tra cui segnatamente il "diritto al silenzio".

Ad avviso del rimettente, in effetti, tali sanzioni avrebbero natura repressiva e non meramente preventiva, dal momento che l'autorità competente ad irrogarle - il prefetto - non sarebbe chiamata ad alcun accertamento sulla effettiva pericolosità dell'interessato, né sulla eventuale trasgressione, da parte di costui, delle norme relative alla circolazione stradale. D'altra parte, si tratterebbe di sanzioni dall'elevata carica afflittiva, come già riconosciuto da questa Corte nella sentenza n. 68 del 2021 in relazione alla revoca della patente di guida, le quali peraltro si lascerebbero spiegare soltanto quali strumenti funzionali a dissuadere i consociati dall'acquistare sostanze stupefacenti e dall'incrementare, in tal modo, il traffico illecito delle sostanze medesime.

4.2.- Questa Corte, tuttavia, non è persuasa da tali argomenti.

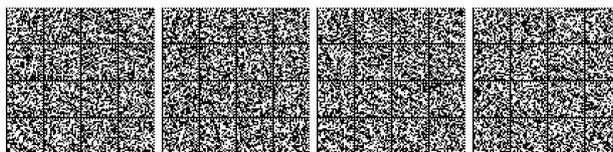
4.2.1.- Come già sottolineato nella sentenza n. 109 del 2016, l'art. 75 t.u. stupefacenti «rappresenta il momento saliente di emersione della strategia - cui si ispira la normativa italiana in materia di sostanze stupefacenti e psicotrope a partire dalla legge 22 dicembre 1975, n. 685 (Disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope. Prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza) - volta a differenziare, sul piano del trattamento sanzionatorio, la posizione del consumatore della droga da quelle del produttore e del trafficante. L'idea di fondo del legislatore è che l'intervento repressivo debba rivolgersi precipuamente nei confronti dei secondi, dovendosi scorgere, di norma, nella figura del tossicodipendente o del tossicofilo una manifestazione di disadattamento sociale, cui far fronte, se del caso, con interventi di tipo terapeutico e riabilitativo».

4.2.2.- L'intento terapeutico e riabilitativo, alternativo rispetto alla logica della punizione, perseguito dal legislatore nei confronti del consumatore di sostanze stupefacenti si manifesta con particolare evidenza nella disciplina di cui al comma 2 dell'art. 75, che prevede l'invito all'interessato a seguire, «ricorrendone i presupposti», un «programma terapeutico e socio-riabilitativo», ovvero «altro programma educativo e informativo personalizzato in relazione alle [sue] specifiche esigenze», predisposto dal servizio pubblico per le tossicodipendenze o da una struttura privata autorizzata.

Meno evidente appare, invero, la natura giuridica delle «sanzioni» previste dal comma 1, da irrogarsi entro il minimo e il massimo previsto a seconda che la condotta abbia a oggetto droghe cosiddette "pesanti" o "leggere", e sottoposte a un procedimento applicativo che ricalca in larga misura quello previsto per la generalità delle sanzioni amministrative dalla legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale): la sospensione della patente di guida, del certificato di abilitazione professionale per la guida di motoveicoli e del certificato di idoneità alla guida di ciclomotori o divieto di conseguirli per un periodo fino a tre anni (lettera *a*); la sospensione della licenza di porto d'armi o il divieto di conseguirla (lettera *b*); la sospensione del passaporto o di altro documento equipollente, ovvero il divieto di conseguirli (lettera *c*); la sospensione del permesso di soggiorno per motivi di turismo o il divieto di conseguirlo, per ciò che concerne i cittadini extracomunitari (lettera *d*).

4.2.3.- Al riguardo, occorre subito sottolineare che l'elevata carica di afflittività di queste misure rispetto ai diritti fondamentali sui quali esse incidono non esclude, di per sé stessa, la loro finalità preventiva, né depone univocamente nel senso di una loro natura "punitiva".

In effetti, anche la misura di prevenzione della sorveglianza speciale di cui all'art. 6 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136) comporta, o può comportare, prescrizioni o conseguenze accessorie di contenuto identico o analogo a quelle previste dall'art. 75, comma 1, t.u. stupefacenti, quali segnatamente: il divieto di detenere o portare armi (art. 8, comma 4, cod. antimafia); il divieto di conseguire la patente di guida (art. 120, comma 1, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, recante «Nuovo codice della strada») o la sua revoca (art. 120, comma 2, cod. strada, come modificato dalla sentenza n. 99



del 2020 di questa Corte); l'espulsione dal territorio nazionale relativamente al cittadino di Stato non appartenente all'Unione europea (art. 13, comma 2, lettera c, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, recante «Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero»). Quanto poi alla misura di prevenzione della sorveglianza speciale con obbligo di soggiorno nel comune di residenza o di dimora abituale, prevista dall'art. 6, comma 3, cod. antimafia, essa produce evidentemente una limitazione della libertà di spostarsi nello spazio ben più intensa rispetto al divieto di recarsi in taluni Paesi esteri, conseguente al ritiro del passaporto previsto dall'art. 75, comma 1, lettera c), t.u. stupefacenti.

Ebbene, questa Corte - condividendo la valutazione già espressa dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (Grande camera, sentenza 23 febbraio 2017, De Tommaso contro Italia, paragrafo 143) - ha negato natura punitiva alla misura della sorveglianza speciale, dalla quale pure discendono tutte queste pesanti limitazioni dei diritti fondamentali della persona, riconoscendone invece una finalità spiccatamente preventiva (sentenza n. 24 del 2019, punto 9.7.1. del Considerato in diritto: «[i]mperniate come sono su un giudizio di persistente pericolosità del soggetto, le misure di prevenzione personale hanno una chiara finalità preventiva anziché punitiva, mirando a limitare la libertà di movimento del loro destinatario per impedirgli di commettere ulteriori reati, o quanto meno per rendergli più difficoltosa la loro realizzazione, consentendo al tempo stesso all'autorità di pubblica sicurezza di esercitare un più efficace controllo sulle possibili iniziative criminose del soggetto. L'indubbia dimensione afflittiva delle misure stesse non è, in quest'ottica, che una conseguenza collaterale di misure il cui scopo essenziale è il controllo, per il futuro, della pericolosità sociale del soggetto interessato: non già la punizione per ciò che questi ha compiuto nel passato»).

4.2.4.- Identica conclusione si impone, a giudizio di questa Corte, per le misure previste dall'art. 75, comma 1, t.u. stupefacenti.

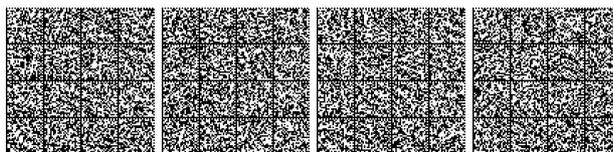
Una finalità spiccatamente preventiva può, in particolare, essere agevolmente ascritta alla “sanzione” - prevista dalla lettera a) - della sospensione della patente di guida, ovvero del divieto di conseguirla per un periodo fino a tre anni. Tale misura è evidentemente funzionale a prevenire i rischi connessi alla guida di autoveicoli da parte di soggetti in stato di intossicazione: condotta, peraltro, che integra essa stessa l'illecito amministrativo di cui all'art. 187 cod. strada.

Vero è che la recente sentenza n. 68 del 2021 di questa Corte, in una con la copiosa giurisprudenza della Corte EDU ivi puntualmente richiamata (punto 6 del Considerato in diritto), ha riconosciuto «connotazioni sostanzialmente punitive (sia pur non disgiunte da finalità di tutela degli interessi coinvolti dalla circolazione dei veicoli a motore, secondo uno schema tipico delle misure sanzionatorie consistenti nell'interdizione di una determinata attività)» alla revoca della patente disposta dal giudice penale con la sentenza di condanna o di patteggiamento della pena per i reati di omicidio stradale o lesioni personali stradali gravi o gravissime, di cui agli artt. 589-bis e 590-bis del codice penale. Ma tanto quella specifica misura, così come quelle analoghe oggetto delle sentenze europee ivi citate, costituiscono sanzioni irrogate direttamente dal giudice penale nella stessa sentenza di condanna, ovvero dall'autorità amministrativa a seguito della condanna penale dell'interessato per un fatto costituente reato; mentre nell'ipotesi regolata dall'art. 75 t.u. stupefacenti la misura è disposta dall'autorità amministrativa in conseguenza dell'accertamento di un fatto che l'ordinamento ha scelto di non qualificare come reato, e che quindi non dà luogo ad alcuna conseguenza di natura penale a carico dell'interessato. Tale fatto d'altra parte, denota - nella non irragionevole valutazione del legislatore - la possibile pericolosità del suo autore per la generalità degli utenti del traffico, in considerazione del rischio che egli si ponga alla guida di un autoveicolo in una condizione di alterazione psicofisica conseguente all'assunzione di sostanze stupefacenti.

Analogamente, la sospensione della licenza di porto d'armi e il divieto di conseguirla appaiono misure strumentali a evitare l'abuso intenzionale, o anche solo l'uso non accorto, di armi da parte di un soggetto con minori capacità di autocontrollo per effetto dell'assunzione di sostanze stupefacenti; mentre la misura di cui alla lettera d) sottende evidentemente il venir meno dei requisiti morali minimi ai quali è subordinato il rilascio, o la persistente validità, del permesso di soggiorno per motivi di turismo nei confronti dello straniero extracomunitario, in conseguenza del paventato pericolo di turbamento dell'ordine pubblico connesso al consumo di sostanze stupefacenti da parte di costui.

4.2.5.- Per altro verso, la natura preventiva delle “sanzioni” in questione, certamente corrispondente alle intenzioni del legislatore, segna anche il limite dei poteri dell'autorità amministrativa nell'esercizio della propria discrezionalità rispetto alla loro irrogazione nel caso concreto.

L'art. 75, comma 1, t.u. stupefacenti stabilisce attualmente - con scelta la cui legittimità costituzionale non è in questa sede in discussione - che il prefetto debba disporre, a carico di chi sia sorpreso a compiere una delle condotte ivi elencate, una o più tra le quattro tipologie di sanzioni indicate, salvo che non sussistano gli estremi per definire il



procedimento - limitatamente alla prima violazione - con un semplice «invito a non fare più uso» di sostanze stupefacenti o psicotrope e contestuale avvertimento circa le conseguenze di una successiva violazione, laddove «ricorr[a]no elementi tali da far presumere che la persona si asterrà, per il futuro, dal commettere» fatti analoghi (art. 75, comma 14, t.u. stupefacenti).

Nell'esercitare, dunque, la propria discrezionalità nella decisione relativa tanto all'an (nei limiti consentiti dal menzionato comma 14), quanto alla tipologia delle sanzioni da irrogare in concreto e alla loro durata, il prefetto non potrà non orientarsi alla logica preventiva che sorregge la scelta legislativa. Ogni determinazione relativa alla sanzione, e alla sua concreta durata, dovrà pertanto giustificarsi al metro dei criteri di idoneità, necessità e proporzionalità rispetto alle legittime finalità di ciascuna sanzione, alla luce delle caratteristiche del caso concreto, e segnatamente della peculiare situazione del destinatario delle misure. Questi potrebbe collocarsi in qualsiasi punto, estremo o intermedio, dell'ideale scala che conduce dalla figura del consumatore occasionale di una droga "leggera" sino a quella di un tossicodipendente il cui comportamento sia ormai gravemente condizionato dall'uso continuo di sostanze stupefacenti, e nei cui confronti certamente sussisteranno, ad esempio, ragioni cogenti per sospendere la patente di guida e la licenza di porto d'armi.

In tali valutazioni dovrà invece restare a priori esclusa ogni impropria logica punitiva, la quale chiamerebbe necessariamente in causa lo statuto costituzionale della responsabilità penale, incluso lo stesso "diritto al silenzio" nell'ambito del procedimento applicativo delle sanzioni qui all'esame.

4.2.6.- In questi termini - e fatta salva la possibilità di puntuali verifiche relative alla legittimità costituzionale di singoli aspetti della disciplina di cui all'art. 75 t.u. stupefacenti - deve dunque escludersi che le sanzioni ivi disciplinate siano, nel loro complesso, connotate da natura e finalità punitiva.

4.3.- La conclusione appena raggiunta determina il venir meno del presupposto essenziale su cui si fondano i dubbi sollevati dal rimettente, il quale lamenta la violazione del diritto al silenzio della persona esposta alle sanzioni in parola sulla base - appunto - della loro allegata natura punitiva.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*riuniti i giudizi,*

*dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 64, comma 3, del codice di procedura penale, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 24, 111 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) e all'art. 14, paragrafo 3, lettera g), del Patto internazionale sui diritti civili e politici (PIDCP), dal Tribunale ordinario di Firenze con le ordinanze indicate in epigrafe.*

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

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*

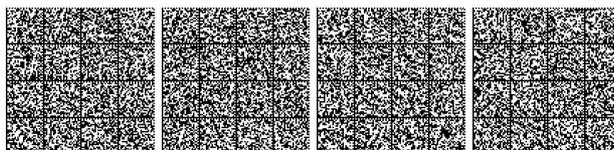
Francesco VIGANÒ, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 14 giugno 2022.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 33

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 23 maggio 2022*  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Edilizia e urbanistica - Titoli edilizi - Norme della Regione Siciliana - Modifiche all'art. 3 della legge reg. n. 16 del 2016 e successive modificazioni - Interventi di attività di edilizia libera o subordinati a comunicazione di inizio lavori asseverata (CILA) - Individuazione degli interventi.**

**Edilizia e urbanistica - Titoli edilizi - Norme della Regione Siciliana - Modifiche all'art. 5 della legge reg. n. 16 del 2016 e successive modificazioni - Interventi subordinati a permesso di costruire - Individuazione - Definizione di alcune opere di recupero volumetrico ai fini abitativi e per il contenimento del consumo di nuovo territorio.**

**Edilizia e urbanistica - Interventi in deroga agli strumenti urbanistici - Norme della Regione Siciliana - Modifiche alla legge reg. n. 6 del 2010 e successive modificazioni - Interventi edilizi di ampliamento degli edifici esistenti e per favorire il rinnovamento del patrimonio edilizio esistente - Individuazione degli interventi - Previsione che gli interventi riguardano edifici legittimamente realizzati - Esclusione degli immobili che hanno usufruito di condono edilizio - Previsione che, fermo restando il termine per la realizzazione degli interventi, le istanze relative agli interventi sono presentate entro il 30 giugno 2023 e sono corredate, a pena di inammissibilità, dal titolo abilitativo edilizio ove previsto relativo all'immobile oggetto di intervento, rilasciato o concretizzatosi antecedentemente alla data di presentazione dell'istanza - Interventi esclusi dall'ambito di applicazione della legge reg. n. 6 del 2010.**

– Legge della Regione Siciliana 18 marzo 2022, n. 2 (Disposizioni in materia di edilizia), art. 1, comma 1, lettere *d)*, *e)*, *g)* e *h)*, e comma 2, lettere *c)* ed *e)*; art. 2, comma 1, lettere *a)*, *b)* e *c)*; art. 8, comma 1, lettere *a)*, *b)* e *d)*.

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

Nei confronti della Regione Sicilia (c.f. 80012000826) in persona del suo Presidente, per la dichiarazione della illegittimità costituzionale delle seguenti disposizioni della legge regionale 18 marzo 2022, n. 2, recante: «Disposizioni in materia di edilizia» (pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Regione Siciliana (p. I) n. 13 del 25 marzo 2022):

*i)* art. 1, comma 1, lettere *d)*, *e)*, *g)*, *h)*;

*ii)* art. 1, comma 2, lettere *c)*, *e)*;

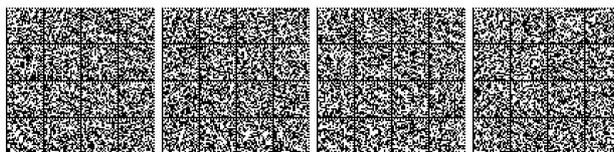
*iii)* art. 2, comma 1, lettere *a)*, *b)*, *c)*;

*iv)* art. 8, comma 1, lettere *a)*, *b)*, *d)*;

La legge regionale in epigrafe, che detta disposizioni in materia di edilizia, eccede dalle competenze statutarie della Regione Siciliana, presentando profili di illegittimità costituzionale in relazione agli articoli 1, comma 1, lettere *d)*, *e)*, *g)* e *h)*, art. 1, comma 2, lettere *c)* ed *e)*, l'art. 2, comma 1, lettere *a)*, *b)* e *c)*, l'art. 8, comma 1, lettere *a)* e *b)* e *d)*, per i motivi di seguito specificati.

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

Dette competenze, ai sensi del medesimo art. 14, comma 1, devono, però, esercitarsi «nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato» e devono, inoltre, rispettare le c.d. «norme di grande riforma economico-sociale» poste dallo Stato nell'esercizio delle proprie competenze legislative (*cf.* ad es., le sentenze Corte costituzionale 385 del 1991 e 153 del



1995), tra le quali devono essere annoverate: il decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'art. 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), nonché le norme statali in materia di governo del territorio recanti principi di grande riforma.

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

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

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

La legge regionale in argomento modifica numerose disposizioni della legge regionale n. 16 del 2016 e della legge regionale n. 6 del 2010, già oggetto di modifiche apportate dalla legge regionale n. 23 del 2021, avverso la quale il Governo ha proposto ricorso ex art. 127 Cost., contraddistinto dal n. 63/21 RR, la cui discussione è stata fissata per l'udienza pubblica del 22 novembre 2022.

Ciò premesso, le seguenti disposizioni della sopravvenuta legge regionale n. 2 del 2022 sono costituzionalmente illegittime per i seguenti

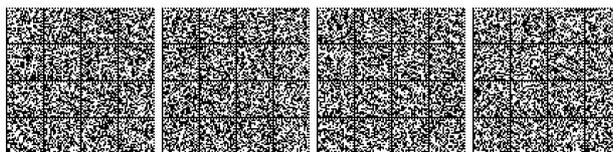
## MOTIVI

I) L'art. 1, comma 1, lettere *d) e) g) e h)*, e l'art. 1, comma 2, lettere *c) ed e)*, sono costituzionalmente illegittimi per violazione dell'art. 14 dello statuto della Regione Sicilia approvato con R.D.Lgs. 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2; dell'art. 117, primo comma Cost.; dell'art. 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost. rispetto al quale costituiscono norme interposte gli articoli 21, 135, 140, 141-*bis*, 143, 145 e 146 del codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42; dell'art. 117, secondo comma, lettera *m)* Cost; degli articoli 3, 9, 97 Cost.; per violazione delle norme di grande riforma economico-sociale contenute negli articoli 6, 6-*bis* e 27 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, e nell'art. 41-*quies* della legge n. 1150 del 1942 (legge urbanistica).

### I.1. Articolo 1, comma 1:

lettera *d)*: la disposizione modifica l'art. 3, comma 1, lettera *m)*, della legge regionale n. 16 del 2016 come modificato da ultimo con l'art. 4 della legge regionale n. 23 del 2021, recante disposizioni per gli interventi di attività edilizia libera o subordinati a comunicazione di inizio lavori asseverata (CILA). La previsione regionale amplia l'elenco degli interventi assentibili rispetto alla elencazione contenuta nel decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001 (Testo unico dell'edilizia), sopprimendo il riferimento ai «vasconi in terra battuta per usi irrigui», ma lasciando incluse nell'ambito dell'attività edilizia libera «le cisterne e le opere connesse interrato»;

alla lettera *e)*, si modifica la lettera *p)* del comma 1, dell'art. 3 della legge regionale n. 16 del 2016. In base alla modifica introdotta è esclusa dall'attività edilizia libera la nuova costruzione di muri a secco con altezza massima di 1,50 metri. Nondimeno, permangono assoggettate a tale regime le opere di ricostruzione e ripristino di muri a secco con altezza massima di 1,50 metri;



alla lettera *g*), si modifica la lettera *aa*) del comma 1, dell'art. 3 della legge regionale n. 16 del 2016. Attraverso tale modifica si prevede che l'installazione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili al di fuori dei centri storici sia realizzabile senza titolo abilitativo purché non alterino la volumetria complessiva e l'aspetto esteriore degli edifici;

la lettera *h*), sostituisce la lettera *af*) del comma 1, dell'art. 3 della legge regionale n. 16 del 2016. Mediante la nuova disposizione si inquadra nell'attività edilizia libera la «collocazione di piscine pertinenziali prefabbricate fuori terra, realizzate con materiali amovibili, di dimensioni non superiori al 20 per cento del volume dell'edificio e comunque di volumetria non superiore a 90 mc».

Al riguardo, occorre evidenziare che la lettera e.6) del comma 1, dell'art. 3 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, annovera tra gli interventi di nuova costruzione: «gli interventi pertinenziali che le norme tecniche degli strumenti urbanistici, in relazione alla zonizzazione e al pregio ambientale e paesaggistico delle aree, qualificano come interventi di nuova costruzione, ovvero che comportino la realizzazione di un volume superiore al 20% del volume dell'edificio principale».

Pertanto, ragionando a contrario, sono da annoverare tra gli interventi di ristrutturazione edilizia, e quindi nel perimetro applicativo dell'art. 10, comma 1, lettera *c*), del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, realizzabili con SCIA alternativa al permesso di costruire, gli interventi pertinenziali che comportino la realizzazione di un volume non superiore al 20% del volume dell'edificio principale.

Nella sentenza 9 settembre 2020, n. 3730, il Tribunale amministrativo regionale Campania-Napoli, sez. III, ha precisato che: «13 ... La giurisprudenza amministrativa è pacificamente orientata nel definire la nozione di «pertinenza urbanistica» in senso più ristretto rispetto a quella civilistica (art. 817 codice civile).

La qualifica di pertinenza urbanistica è applicabile solo ad opere di modesta entità ed accessorie rispetto ad un'opera principale, ma non anche ad opere che, da un punto di vista delle dimensioni e della funzione, si connotino per una propria autonomia rispetto all'opera principale e non siano coesenziali alla stessa, tali, cioè, che non ne risulti possibile una diversa destinazione economica. Invero, la pertinenza urbanistico-edilizia è configurabile allorché sussiste un oggettivo nesso che non consenta altro che la destinazione della cosa ad un uso servente durevole e sussista una dimensione ridotta e modesta del manufatto rispetto alla cosa in cui esso inerisce (*ex multis*, Consiglio di Stato, sez. VI, 13 gennaio 2020; id., sez. II, 22 luglio 2019, n. 5130).

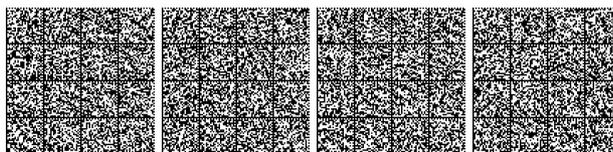
Inoltre, a differenza della nozione di pertinenza di derivazione civilistica, ai fini edilizi il manufatto può essere considerato una pertinenza quando è non solo preordinato ad un'oggettiva esigenza dell'edificio principale ed è funzionalmente inserito al suo servizio, ma anche allorché è sfornito di un autonomo valore di mercato e non comporta carico urbanistico, proprio in quanto esaurisce la sua finalità nel rapporto funzionale con l'edificio principale.

L'orientamento funzionale si è consolidato in giurisprudenza a scapito di quello strutturale, per cui se un'opera è realizzata per soddisfare esigenze che non sono temporanee non può beneficiare del regime proprio delle opere precarie anche quando le opere sono state realizzate con materiali facilmente amovibili (Cons. St., sez. VI, 10 gennaio 2019, n. 260; id., 1° aprile 2016, n. 1291).

13.1. Con riguardo alle piscine, questa sezione ha recentemente ribadito che esse non sono pertinenze in senso urbanistico in quanto comportanti trasformazione durevole del territorio (T.A.R. Campania Napoli, sez. 3 febbraio 2020, n. 483).

L'aspetto funzionale relativo all'uso del manufatto è altresì condiviso da altra recente giurisprudenza, secondo cui tutti gli elementi strutturali concorrono al computo di volumetria dei manufatti, siano essi interrati o meno, e fra di essi deve intendersi ricompresa anche la piscina, in quanto non qualificabile come pertinenza in senso urbanistico in ragione della funzione autonoma che è in grado di svolgere rispetto a quella propria dell'edificio a cui accede (T.A.R. Lazio, sez. II bis, 7 ottobre 2019, n. 11586).

La piscina, infatti, a differenza di altri manufatti, non può essere attratta alla categoria urbanistica delle mere pertinenze, in quanto non è necessariamente complementare all'uso delle abitazioni e non è solo una attrezzatura per lo svago, ma integra gli estremi della nuova costruzione, in quanto dà luogo ad una struttura edilizia che incide invasivamente sul sito di relativa ubicazione, e postula, pertanto, il previo rilascio dell'ideone titolo ad *aedificandum*, costituito dal permesso di costruire (così, Tribunale amministrativo regionale Campania, Salerno, sez. II, 18 aprile 2019, n. 642, che rimanda, *ex multis*, a Consiglio di Stato, sez. IV, 8 gennaio 2016, n. 35; Tribunale amministrativo regionale Puglia, Lecce, sez. I, 20 settembre 2016, n. 1446; Tribunale amministrativo regionale Campania, Napoli, sez. VII, 16 marzo 2017, n. 1503; sez. II, 30 maggio 2018, n. 3569; Tribunale amministrativo regionale Sicilia, Catania, sez. IV, 30 gennaio 2018, n. 248).



13.2 Va precisato che le piccole o grandi dimensioni non sono sempre dirimenti ai fini della ascrivibilità o meno di un manufatto alla categoria delle pertinenze, in quanto, come già accennato, la pertinenzialità è caratteristica fondamentale per ascrivere alla categoria delle nuove costruzioni anche i manufatti indicati dalla lettera e.6) dell'art. 3 TUED, che comprendono quelli con volume superiore al 20% del volume dell'edificio principale.

Astrattamente, può essere quindi pertinenziale anche un manufatto di dimensioni non modeste rispetto all'edificio cui accede.

Pertanto, va considerato sempre l'aspetto funzionale, sicché così come non può dirsi che un manufatto di grande volume non è una pertinenza (lo esclude la norma stessa), parimenti non si può automaticamente associare la dimensione «modesta» alla natura pertinenziale.

Detto diversamente, la dimensione più o meno ampia del manufatto va valutata in ragione di detta funzionalità a prescindere dal rapporto tra i volumi, sia perché non avrebbe senso porre questa differenziazione se il concetto di «pertinenza» corrispondesse automaticamente a «modesta dimensione» e «modesta dimensione» corrispondesse a volume inferiore al 20% del volume dell'edificio cui la pertinenza accede, sia perché così non avrebbe senso la stessa lettera e.6), che ammette l'esistenza di opere pertinenziali di grandi dimensioni.

Inoltre, nel caso delle piscine, è evidente che la valutazione dell'ampiezza tiene conto soprattutto della superficie visibile, non del volume, nonché delle attrezzature di contorno e quindi dell'uso più o meno autonomo che di essa possa farsene ...».

Orbene, anche alla luce del sopra menzionato orientamento del giudice amministrativo, si rappresenta che le modifiche apportate non consentono di ritenere superate le censure già formulate in relazione all'art. 4 della legge regionale n. 23 del 2021.

I.2. Articolo 1, comma 2, in materia di interventi subordinati a CILA. (comunicazione inizio lavori asseverata):

alla lettera c), si modifica la lettera i), del comma 2, dell'art. 3, della legge regionale n. 16 del 2016. In base alla modifica introdotta è esclusa dalle opere realizzabili con CILA la nuova costruzione di muri a secco con altezza compresa tra m. 1,50 e m. 1,70. Nondimeno, permangono assoggettate a tale regime le opere di ricostruzione e ripristino di muri a secco con altezza compresa tra m. 1,50 e m. 1,70;

alla lettera e), si sostituisce la lettera p), del comma 2, dell'art. 3, della legge regionale n. 16 del 2016.

La disposizione previgente stabiliva quanto segue:

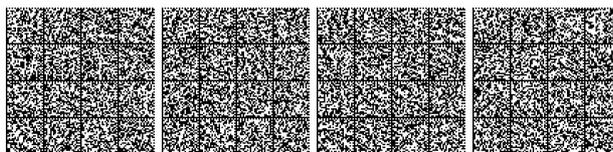
«p) i sistemi per la produzione e l'autoconsumo di energia da fonti rinnovabili a servizio degli edifici, da realizzare all'interno della zona A di cui al decreto ministeriale n. 1444/1968, e nelle zone sottoposte a vincolo paesaggistico, che non comportino pregiudizio alla tutela del contesto storico,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

Per effetto della modifica apportata, la richiamata lettera p) stabilisce ora quanto segue:

p) i sistemi per la produzione e l'autoconsumo di energia da fonti rinnovabili a servizio degli edifici, che non alterino la volumetria complessiva degli stessi, da realizzare all'interno della zona A di cui al decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, e nelle zone sottoposte a vincolo paesaggistico nei casi e nei limiti previsti dai piani paesaggistici provinciali, fatte salve le disposizioni contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modificazioni ed ai sensi del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 e successive modificazioni.».

Ancorché sia stato espunto il riferimento alle «linee guida impartite dall'assessore regionale per i beni culturali e l'identità siciliana» (che nel ricorso proposto costituisce un ulteriore autonomo motivo di impugnativa), si rileva che la conferma della realizzabilità mediante CILA dei sistemi indicati alla lettera p) del comma 2, dell'art. 3 della legge regionale n. 16 del 2016, come modificata dalla lettera in esame, non consente di ritenere superate le relative censure contenute nel ricorso n. 63/2021 R.R., dovendosi, altresì, rilevare che la menzionata disposizione appare contrastare anche con le previsioni di cui al decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199, recante «Attuazione della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili» che stabilisce un regime autorizzatorio speciale per la realizzazione di siffatti interventi.

Tutte le sopra evidenziate disposizioni ripropongono i medesimi vizi di illegittimità costituzionale già denunciati con l'impugnativa dell'art. 4 della legge regionale n. 23 del 2021, risultando, dunque, costituzionalmente illegittime per violazione dell'art. 14 dello statuto della Regione Sicilia approvato con R.D.Lgs. 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2; dell'art. 117, primo comma Cost.; dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. rispetto al quale costituiscono norme interposte gli articoli 21, 135, 140, 141-bis, 143, 145 e 146 del codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42; dell'art. 117, secondo comma, lettera



m) Cost; degli articoli 3, 9, 97 Cost.; per violazione delle norme di grande riforma economico-sociale contenute negli articoli 6, 6-bis e 27 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, e nell'art. 41-*quinquies* della legge n. 1150 del 1942 (legge urbanistica).

II) L'art. 2, comma 1, lettere a), b), c), è costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 14 dello statuto siciliano; degli articoli 3, 9 e 97 Cost.; dell'art. 117, primo comma, Cost., alla luce della legge n. 14 del 2006 di recepimento della Convenzione europea del paesaggio; dell'art. 117, secondo comma, lettera s), di cui costituiscono parametri interposti gli articoli 135, 143 e 145 del codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42; nonché per violazione delle norme di grande riforma economico sociale contenute negli articoli 36 e 37 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, nonché di quelle recate dall'art. 41-*quinquies* della legge n. 1150 del 1942, e dal decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, nonché dalla relativa intesa sul piano casa del 2009.

L'art. 2, comma 1, apporta modifiche all'art. 5, comma 1, della legge regionale n. 16 del 2016, come modificato dall'art. 6 della legge regionale n. 23 del 2021 impugnato dal Governo:

alla lettera a), si modifica la lettera d), punto 1). Di seguito si riporta il testo della disposizione in parola con in maiuscolo le modifiche apportate dall'articolo in esame.

«1. Costituiscono interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio e sono subordinati a permesso di costruire:

[...];

d) le opere di recupero volumetrico ai fini abitativi e per il contenimento del consumo di nuovo territorio, come di seguito definite:

1) le opere di recupero volumetrico ai fini abitativi dei sottotetti, delle pertinenze, dei locali accessori, degli interrati e dei seminterrati e degli ammezzati aventi altezza minima di m. 2,20 esistenti alla data di entrata in vigore della presente legge e regolarmente realizzati comprendendo tra immobili regolarmente realizzati e legittimi tutti quelli in possesso di regolare titolo edilizio abilitativo e di certificazione di agibilità, inclusi quelli regolarizzati attraverso sanatorie edilizie, rilasciate ai sensi dell'articolo 36 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 e successive modificazioni, segnalazioni certificate di inizio attività in sanatoria, fatta eccezione per le pertinenze relative ai parcheggi di cui all'art. 18 della legge 6 agosto 1967, n. 765 e all'art. 31 della legge regionale 26 maggio 1973, n. 21, costituiscono opere di ristrutturazione edilizia».

Le modifiche apportate non consentono di ritenere superate le relative censure contenute nel ricorso n. 63/21 R.R. che pertanto si ripropongono. Difatti, l'operatività della disposizione viene estesa quantomeno agli edifici esistenti alla data di entrata in vigore della legge regionale n. 16 del 2016. In proposito, è appena il caso di sottolineare che sia a mente dell'art. 18 della legge regionale n. 4 del 2003 (abrogato dall'art. 23, comma 1, lettera b-*septies*) della legge regionale n. 23 del 2021, come già precisato al paragrafo II, punto 2. del ricorso), sia in base al previgente art. 5, comma 1, lettera d), punto 1), della legge regionale n. 16 del 2016, l'applicabilità delle disposizioni in materia di recupero ai fini abitativi dei sottotetti delle pertinenze, dei locali accessori, degli interrati e dei seminterrati era limitata agli edifici «regolarmente realizzati» non includendo, tra questi, gli immobili oggetto di sanatorie edilizie, come, invece, ora previsto ai sensi del vigente art. 5, comma 1, lettera d), punto 1) della legge regionale n. 16 del 2016.

Inoltre, la mancanza dell'inserimento di un termine riferito alla «regolare realizzazione» e l'introduzione dell'inciso «rilasciate ai sensi dell'art. 36 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 e successive modificazioni» riferito alle sanatorie edilizie, consentono di ritenere che il legislatore regionale abbia inteso autorizzare, a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge regionale n. 2 del 2022, la presentazione delle domande per l'ottenimento del permesso di costruire in sanatoria o della SCIA in alternativa al permesso di costruire in sanatoria, anche in relazione ad interventi, in origine abusivamente realizzati, che potrebbero beneficiare di una modifica della disciplina urbanistica ed edilizia in senso più favorevole medio tempore intervenuta, in violazione di quanto previsto dall'art. 36 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001 in materia di c.d. «doppia conformità» (come noto, conformità dell'intervento alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dello stesso, sia al momento della presentazione della domanda).

In particolare, le innovazioni e le modifiche via via introdotte (le più recenti con la legge regionale n. 23 del 2021 e con la legge regionale n. 2 del 2022), potrebbero risultare applicabili anche ad interventi che, eseguiti prima della data di entrata in vigore della legge regionale n. 2 del 2022 (e, in ipotesi, anche successivamente), avrebbero dovuto essere realizzati in conformità alla disciplina urbanistica ed edilizia previgente. E ciò con la possibilità di ottenere il rilascio del titolo abilitativo in sanatoria o di presentare il titolo abilitativo in sanatoria, attraverso una conformità alle nuove disposizioni regionali conseguita *ex post*.



Sul punto, preme ricordare che nella sentenza n. 232 del 2017, la Corte costituzionale ha dichiarato «costituzionalmente illegittimi - per violazione dell'art. 14, primo comma, lettera f), dello statuto siciliano e dell'art. 117, secondo comma, lettera 1), Cost. - l'art. 14, commi 1 e 3, della legge regionale Siciliana n. 16 del 2016, nella parte in cui, rispettivamente, prevedono che «[...] il responsabile dell'abuso, o l'attuale proprietario dell'immobile, possono ottenere il permesso in sanatoria se l'intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente al momento della presentazione della domanda» (comma 1) e non anche a quella vigente al momento della realizzazione dell'intervento; e nella parte in cui si pone «un meccanismo di silenzio-assenso che discende dal mero decorso del termine di novanta giorni» (comma 3) dalla presentazione dell'istanza al fine del rilascio del permesso in sanatoria. La normativa regionale impugnata dal Governo consente - in contrasto con il principio fondamentale della c.d. doppia conformità enunciato dall'art. 36, comma 1, del testo unico edilizia - di rilasciare il permesso in sanatoria pur se l'intervento edilizio non era conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente al momento della realizzazione dell'opera, e inoltre introduce l'istituto del silenzio assenso, in luogo del silenzio rigetto previsto dal citato art. 36 in base a una scelta che costituisce norma di principio e che esclude, tra l'altro, l'effetto estintivo delle contravvenzioni contemplate dall'art. 44 del testo unico edilizia. In tal modo, il legislatore siciliano finisce per configurare un surrettizio condono edilizio e comunque travalica la competenza legislativa esclusiva statutariamente attribuita alla regione in materia di urbanistica, invadendo la competenza esclusiva statale in materia di «ordinamento penale», con riguardo alla sanatoria di abusi edilizi. Né rileva, in contrario, la presunta coerenza delle disposizioni regionali impuginate con gli approdi di una parte della giurisprudenza amministrativa, peraltro contraddetta da orientamenti espressi anche di recente, giacché un eventuale riconoscimento normativo della c.d. sanatoria giurisprudenziale (o impropria) può provenire solo dal legislatore statale. (si veda anche la sentenza n. 233 del 2015).

L'accertamento di conformità di cui all'art. 36 del testo unico edilizia costituisce principio fondamentale nella materia «governo del territorio», finalizzato a garantire l'assoluto rispetto della disciplina urbanistica ed edilizia durante tutto l'arco temporale compreso tra la realizzazione dell'opera e la presentazione dell'istanza. Detto istituto fa riferimento alla possibilità di sanare opere che, sebbene sostanzialmente conformi alla disciplina urbanistica ed edilizia, sono state realizzate in assenza del titolo stesso ovvero con varianti essenziali, e si distingue pertanto dal condono edilizio, che ha quale effetto la sanatoria non solo formale ma anche sostanziale dell'abuso, a prescindere dalla conformità delle opere realizzate alla disciplina urbanistica ed edilizia. (cfr: sentenze n. 107 del 2017, n. 50 del 2017 e n. 101 del 2013).

Sebbene la disciplina dell'accertamento di conformità attenga al «governo del territorio», spetta comunque al legislatore statale la scelta sull'an, sul quando e sul *quantum* della sanatoria, potendo il legislatore regionale intervenire solo per quanto riguarda l'articolazione e la specificazione di tali disposizioni. Quanto alle regioni ad autonomia speciale, ove nei rispettivi statuti si prevedano competenze legislative di tipo primario, esse devono, in ogni caso, rispettare il limite della materia penale e di quanto è immediatamente riferibile ai principi di grande riforma, come nel caso del titolo abilitativo edilizio in sanatoria. (cfr: sentenze n. 233 del 2015 e n. 196 del 2004)».

Non può sottacersi, quale ulteriore profilo di illegittimità costituzionale, la circostanza che, in relazione alle segnalazioni certificate di inizio attività in sanatoria, non è stato neppure previsto un riferimento alla «doppia conformità» di cui all'art. 37, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001.

Si evidenzia, infine, che nella sentenza n. 24 del 2022, la Corte costituzionale ha precisato che «L'art. 5, comma 9, del decreto-legge n. 70 del 2011, nel tradurre in legge l'intesa raggiunta tra Stato e regioni in tema di "Piano casa", configura una norma fondamentale di riforma economico-sociale, come confermano l'ampiezza degli obiettivi perseguiti, l'incidenza su aspetti qualificanti della normativa edilizia e urbanistica e la stessa scelta di coinvolgere anche regioni ed enti locali nel definire i tratti essenziali dell'intervento riformatore. Tale disposizione affida alle regioni il compito di approvare leggi per incentivare, tra l'altro, la razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente, anche mediante la previsione del riconoscimento di una volumetria aggiuntiva come misura premiale. Ciò purché gli interventi non siano riferiti a edifici abusivi, siti nei centri storici o in aree di inedificabilità assoluta, con esclusione dei soli edifici per i quali sia stato rilasciato il titolo abilitativo edilizio in sanatoria: nozione, quest'ultima, da interpretare in senso restrittivo, in coerenza con la terminologia adoperata dal legislatore e con la *ratio* della normativa.

Il titolo in sanatoria, che rileva agli effetti della concessione di premialità volumetrica prevista dal "Piano casa", differisce dal condono: mentre quest'ultimo ha per effetto la sanatoria non solo formale ma anche sostanziale dell'abuso, a prescindere dalla conformità delle opere realizzate alla disciplina urbanistica ed edilizia, il titolo in sanatoria presuppone la conformità alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dell'immobile sia al momento della presentazione della domanda. (cfr: sentenza 107/2017 e sentenza 50/2017)».

Nella stessa sentenza è stato, poi, ribadito che il principio della doppia conformità di cui all'art. 36 testo unico edilizia - il quale presuppone la conformità dell'intervento realizzato senza titolo sia alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente al momento della realizzazione dell'abuso, sia a quella in vigore al momento della presentazione della domanda - è vincolante anche per le autonomie speciali in quanto norma di grande riforma economico-sociale;



alla lettera *b*), si modifica la lettera *d*), punto 4), consentendosi, con riguardo alle pertinenze, ai locali accessori, agli interrati e ai seminterrati e agli ammezzati, di accedere alla disciplina derogatoria prevista dal nuovo art. 5 (*cf.*: comma 1, lettera *d*), punto 6) della legge regionale n. 16 del 2016, ai fini del recupero abitativo, a condizione gli stessi siano «esistenti alla data di entrata in vigore» della predetta legge regionale n. 16 del 2016. Anche in tal caso, valgono le considerazioni critiche già esposte in relazione alla lettera *d*), punto 1).

Di conseguenza, le modifiche apportate non consentono di ritenere superati i relativi motivi di censura formulati nel ricorso n. 63/2021 RR:

alla lettera *c*), si modifica la lettera *d*), punto 5). In particolare, si sopprimono il terzo e il quarto periodo che consentivano gli interventi edilizi finalizzati al recupero dei sottotetti, delle pertinenze e dei locali accessori, senza alcuna modificazione delle altezze di colmo e di gronda e delle linee di pendenza delle falde, anche mediante la previsione di apertura di finestre, lucernari e terrazzi esclusivamente per assicurare l'osservanza dei requisiti di aero-illuminazione, anche in aree sottoposte a vincoli. Tale soppressione non è però accompagnata da una espressa esclusione della realizzabilità degli interventi *de quibus* nelle zone e agli immobili indicati nel periodo soppresso e pertanto non esclude che la disposizione possa trovare un'indistinta e generalizzata applicazione anche in tali zone e con riferimento a tali immobili.

Di conseguenza le modifiche apportate non consentono di ritenere superati i relativi motivi di censura già formulati in relazione all'art. 6 della legge regionale n. 23 del 2021, risultando, così, violare l'art. 14 dello statuto siciliano; gli articoli 3, 9 e 97 Cost.; l'art. 117, primo comma, Cost., alla luce della legge n. 14 del 2006 di recepimento della Convenzione europea del paesaggio; l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), di cui costituiscono parametri interposti gli articoli 135, 143 e 145 del codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e le norme di grande riforma economico sociale contenute negli articoli 36 e 37 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, nonché quelle recate dall'art. 41-*quinquies* della legge 1150 del 1942, e dal decreto-legge n. 112 del 2008 convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, nonché dalla relativa intesa sul piano casa del 2009.

III) L'art. 8, comma 1, lettere *a*), *b*), *d*) è costituzionalmente illegittimo:

(i). quanto alla lettera *a*) per violazione dell'art. 14 dello statuto siciliano; degli articoli 3, 9 e 97 Cost.; dell'art. 117, primo comma, Cost., alla luce della legge n. 14 del 2006 di recepimento della Convenzione europea del paesaggio; dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), di cui costituiscono parametri interposti gli articoli 135, 146 e 167 del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42; nonché per violazione delle norme di grande riforma economico sociale contenute nell'art. 41-*quinquies*, ottavo e nono comma, della legge 1150 del 1942, nell'art. 14 del decreto del Presidente della Repubblica 380 del 2001, e nell'art. 11, comma 5, del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, nonché nella relativa intesa sul piano casa del 2009;

(ii). quanto alla lettera *b*) per violazione dell'art. 14, comma 1, lettera *f*), dello statuto, in considerazione della violazione delle norme fondamentali di grande riforma economico-sociale costituite dall'art. 41-*quinquies*, ottavo e nono comma, della legge n. 1150 del 1942, nonché dall'art. 11, comma 5, del decreto-legge n. 112 del 2008 e dall'Intesa sul piano casa del 2009; dell'art. 14, comma 1, lettera *n*), dello statuto e dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, rispetto al quale costituiscono norme interposte gli articoli 135, 143 e 145 del codice dei beni culturali e del paesaggio; degli articoli 3, 9 e 97 della Costituzione;

(iii). quanto alla lettera *d*) per violazione dell'art. 14 dello statuto speciale, nonché degli articoli 3, 9, 97, 117, primo comma, Cost. alla luce della legge n. 14 del 2006, di recepimento della Convenzione europea sul paesaggio, nonché dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, di cui costituiscono norme interposte gli articoli 135, 146 e 167 del codice dei beni culturali e del paesaggio, e per violazione delle norme di grande riforma economico sociale costituite dall'art. 41-*quinquies*, ottavo e nono comma, della legge n. 1150 del 1942, dall'art. 14 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, nonché dall'art. 11, comma 5, del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133 e dalla relativa Intesa sul piano casa del 2009.

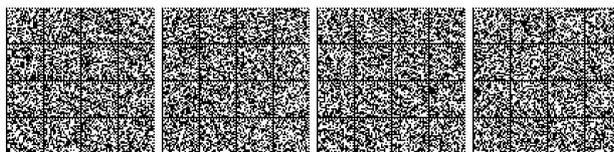
III.i). L'art. 8, comma 1:

alla lettera *a*), si sostituisce il comma 4 dell'art. 2, che era già stato sostituito dall'art. 37, comma 1, lettera *a*), della legge regionale n. 23 del 2021.

La previgente disposizione stabiliva che: «4. Gli interventi riguardano edifici realizzati con titoli abilitativi che ne hanno previsto la costruzione o che ne hanno legittimati la stessa».

La nuova disposizione prevede quanto segue:

«4. Gli interventi riguardano edifici legittimamente realizzati; sono esclusi gli immobili che hanno usufruito di condono edilizio».



Alla luce di tale sostituzione, si escludono dall'ambito oggettivo di applicazione del «piano casa» gli immobili condonati.

Nel prendere atto della sopra menzionata esclusione, si osserva che, anche in questo caso, come già in relazione al disposto di cui all'art. 2, comma 1, lettera *a*) della legge in esame non è stato previsto un termine in relazione al quale valutare «legittima la realizzazione degli edifici». A tal proposito si richiamano le considerazioni espresse in relazione a tale disposizione. Per quanto concerne l'individuazione di un termine per la «legittima realizzazione» all'art. 2, comma 6, della legge regionale n. 6 del 2010, si rinviene del resto, un unico riferimento che riguarda l'ampliamento in sopraelevazione consentito esclusivamente quale recupero ad uso abitativo o uffici, anche con eventuale ampliamento allo stesso livello di volumi accessori e/o pertinenziali già regolarmente realizzati alla data del 31 dicembre 2015 (termine originariamente previsto al 31 dicembre 2009 e così prorogato ai sensi dell'art. 27 della legge regionale n. 16 del 2016). Nel silenzio del legislatore regionale la disposizione in esame risulta presentare i medesimi profili di legittimità costituzionale già evidenziati con riferimento all'art. 37 della legge regionale n. 23 del 2021, che pertanto si ripropongono, fatta eccezione per le considerazioni in ordine agli immobili condonati, ora specificamente esclusi dalla disposizione in commento.

La disposizione risulta quindi ancora violare l'art. 14 dello statuto speciale, nonché gli articoli 3, 9 e 97, 117, primo comma — alla luce della legge n. 14 del 2006, di recepimento della Convenzione europea sul paesaggio — 117, secondo comma lettera *S*), della Costituzione, di cui costituiscono norme interposte gli articoli 135, 146 e 167 del codice dei beni culturali e del paesaggio, nonché le norme di grande riforma economico sociale costituite dall'art. 41-*quinquies*, ottavo e nono comma, della legge n. 1150 del 1942, dall'art. 14 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001 e dall'art. 11, comma 5, del decreto-legge n. 112 del 2008 e dalla relativa Intesa sul piano casa del 2009.

III.ii). La lettera *b*) del medesimo comma 1 dell'art. 8 dell'articolo della legge regionale n. 2 del 2022 sostituisce il comma 2 dell'art. 6 della legge regionale 23 marzo 2010, n. 6, recante «Norme per il sostegno dell'attività edilizia e la riqualificazione del patrimonio edilizio», prevedendo che: «Fermo restando il termine per la realizzazione degli interventi di cui agli articoli 2 e 3, come previsto dall'art. 5 della legge regionale 30 dicembre 2020, n. 36, fissato al 31 dicembre 2023, le istanze relative agli interventi sono presentate entro il 30 giugno 2023 e sono corredate, a pena di inammissibilità, dal titolo abilitativo edilizio ove previsto relativo all'immobile oggetto di intervento, rilasciato o concretizzatosi antecedentemente alla data di presentazione dell'istanza». Viene, quindi, fissato al 30 giugno 2023 il termine per la presentazione delle domande di interventi rientranti nel c.d. piano casa, le quali possono avere ad oggetto immobili realizzati o per i quali il titolo abilitativo è stato rilasciato o si è formato prima della presentazione della domanda.

L'art. 6 della legge n. 6 del 2010 originariamente prevedeva che:

«1. Gli interventi di cui agli articoli 2 e 3 sono subordinati al rilascio della concessione edilizia prevista dall'art. 36 della legge regionale 27 dicembre 1978, n. 71 ovvero alla denuncia di inizio attività di cui all'art. 22 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 e successive modifiche ed integrazioni.

2. Le istanze relative agli interventi sono presentate entro ventiquattro mesi dal termine fissato al comma 4 e sono corredate, a pena di inammissibilità, dal titolo abilitativo edilizio ove previsto relativo all'immobile oggetto di intervento, rilasciato o concretizzatosi antecedentemente alla data di presentazione dell'istanza.

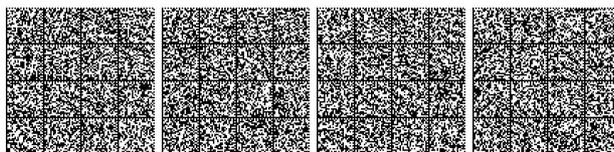
3. L'istanza è corredata da quietanza di versamento delle spese di istruttoria, il cui ammontare complessivo e la cui articolazione temporale sono stabiliti da ciascun comune con determina sindacale emanata entro sessanta giorni dalla data di pubblicazione della presente legge.

4. I comuni, con delibera consiliare, entro il termine perentorio di centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, possono motivatamente escludere o limitare l'applicabilità delle norme di cui agli articoli 2 e 3 ad immobili o zone del proprio territorio o imporre limitazioni e modalità applicative, sulla base di specifiche ragioni di carattere urbanistico, paesaggistico e ambientale».

Il termine di ventiquattro mesi di cui al secondo comma dell'art. 6 era stato poi portato a quarantotto mesi per effetto dell'art. 11, comma 130, della legge n. 26 del 2012.

Con legge 6 agosto 2021, n. 23, la Regione ha nuovamente modificato il citato secondo comma dell'art. 6 della legge n. 6 del 2010. In particolare, l'art. 37, lettera *c*), punto 1, di detta legge n. 23 del 2021 ha soppresso il termine di quarantotto mesi al quale erano subordinate le istanze di interventi edilizi di ampliamento degli edifici esistenti nonché di interventi per favorire il rinnovamento del patrimonio edilizio esistente.

Con tale modifica si è prodotto l'effetto di convertire le istanze «tardive», eventualmente già presentate, in istanze «tempestive», e sono stati riaperti *sine die* i termini del piano casa siciliano, consentendo la presentazione di nuove domande senza alcun limite temporale.



Per tale ragione, il Governo, lo scorso 7 ottobre, ha impugnato, tra le altre norme della legge regionale n. 23 del 2021, anche l'art. 37, lettera c), punto 1, per violazione dell'art. 14 dello statuto speciale, nonché degli articoli 3, 9 e 97, 117, primo comma — alla luce della legge n. 14 del 2006, di recepimento della Convenzione europea sul paesaggio — 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, di cui costituisce norma interposta l'art. 135 del codice dei beni culturali e del paesaggio, e per violazione delle norme di grande riforma economico sociale costituite dai principi di cui all'art. 41-*quinquies*, ottavo e nono comma, della legge n. 1150 del 1942, all'art. 14 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, all'art. 11, comma 5, del decreto-legge n. 112 del 2008, all'Intesa sul piano casa del 2009.

La Regione interviene ora nuovamente sulla stessa disposizione, introducendo un termine per le istanze, ovvero fino al 30 giugno 2023. Si elimina dunque la disposizione che ne consentiva la presentazione *sine die*, ma si mantiene comunque la scelta di prolungare la durata del piano casa in modo arbitrario e irragionevole rispetto alla durata originaria. Peraltro con tale formulazione si ricomprendono anche immobili non ancora realizzati, ma soltanto assentiti con il rilascio del titolo edilizio; immobili per i quali non appaiono sussistere esigenze di riqualificazione edilizia o di efficientamento energetico.

Appare, pertanto, del tutto ingiustificata la deroga alla pianificazione urbanistica.

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

Questa originaria finalità risulta fuorviata per effetto della novella in esame.

Si deve infatti sottolineare che l'Intesa del 2009 sul c.d. piano casa prevedeva espressamente che: «Le Regioni si impegnano ad approvare entro e non oltre novanta giorni proprie leggi ispirate preferibilmente ai seguenti obiettivi:

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

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

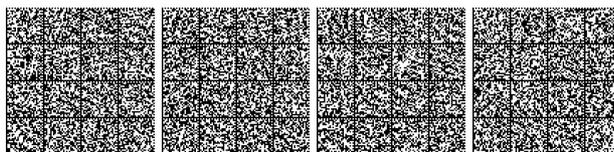
c) introdurre forme semplificate e celeri per l'attuazione degli interventi edilizi di cui alla lettera a) e b) in coerenza con i principi della legislazione urbanistica ed edilizia e della pianificazione comunale.

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

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

La disciplina introdotta dalle suddette leggi regionali avrà validità temporalmente definita, comunque non superiore a diciotto mesi dalla loro entrata in vigore, salvo diverse determinazioni delle singole regioni».

In sede di intesa sono stati previsti quindi precisi limiti per gli interventi realizzabili «in deroga», sia volumetrici, sia temporali, che benché non siano configurabili come indicazioni tassative, assumono comunque valore di regole di riferimento, rispetto alle quali *lo ius variandi* della regione è contenuto e deve attenersi alla *ratio* delle previsioni concordate. Da ciò consegue che necessariamente — poiché una diversa interpretazione porterebbe a vanificare completamente l'efficacia della predetta intesa — le determinazioni regionali, in senso ampliativo rispetto ai limiti previsti nell'intesa, sono ammissibili solo se rispondono a canoni di proporzionalità e ragionevolezza. In particolare, l'espressa previsione di un termine, peraltro di soli diciotto mesi, non consente di ipotizzare, legittimamente, l'ampliamento progressivo della portata temporale da parte delle regioni, di una normativa eccezionale e derogatoria alla pianificazione urbanistica.



Va rimarcato, al riguardo, che il giudice amministrativo ha sempre sottolineato il carattere temporaneo del c.d. «piano casa», il quale, riflettendo l'esigenza di promuovere gli investimenti privati nel settore dell'edilizia «è una disciplina che possiede natura eccezionale in merito a specifici interventi. In particolare, la normativa *de qua* è destinata ad operare per un arco temporalmente limitato» (*cf.* Tribunale amministrativo regionale Campania, Napoli, sez. II, 10 giugno 2020, n. 2304).

Non è quindi consentito alle regioni — al di fuori della normativa straordinaria e temporanea del c.d. piano casa, avente copertura a livello statale — di introdurre deroghe *ex lege* alla pianificazione urbanistica.

Il risultato della novella apportata dalla Regione Siciliana è quello di accrescere enormemente, per sommatoria, il numero degli interventi consentiti *ex lege*, al di fuori di qualsivoglia valutazione del singolo contesto territoriale, scardinando così il principio fondamentale in materia di governo del territorio secondo il quale gli interventi di trasformazione edilizia e urbanistica sono consentiti soltanto nel quadro della pianificazione. Se è vero che la regione ha potestà legislativa esclusiva in materia di «urbanistica», in base all'art. 14, comma 1, lettera *f*), dello statuto, tuttavia l'ente è tenuto a esercitare tale potestà «nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato, senza pregiudizio delle riforme agrarie e industriali, deliberate dalla Costituente del popolo italiano».

L'art. 8, comma 1, lettera *b*), della legge regionale n. 2 del 2022 si pone in contrasto con la suddetta previsione statutaria, in quanto consente la realizzazione di interventi di ingente impatto sul territorio, sulla base di istanze che possono essere presentate fino al giugno 2023, in deroga agli strumenti di pianificazione urbanistica.

Per questa via, viene violata la norma di grande riforma economico-sociale costituita dal principio — sotteso all'intero impianto della legge urbanistica n. 1150 del 1942, in particolare a seguito delle modifiche apportatevi dalla legge n. 765 del 1967 — secondo il quale gli interventi di trasformazione edilizia e urbanistica sono consentiti soltanto nel quadro della pianificazione urbanistica, che esercita una funzione di disciplina degli usi del territorio necessaria e insostituibile, in quanto idonea a fare sintesi dei molteplici interessi, anche di rilievo costituzionale, che afferiscono a ciascun ambito territoriale; principio che trova emersione, in particolare, all'art. 41-*quinquies*, ottavo e nono comma, della legge n. 1150 del 1942, in base al quale tutto il territorio comunale deve essere pianificato, assicurando l'ordinato assetto del territorio, opportunamente suddiviso in zone (*cf.* decreto ministeriale n. 1444 del 1968, recante i c.d. standard urbanistici).

La possibilità di presentare istanze di c.d. piano casa, sulla base di una disciplina introdotta in via straordinaria nel 2009, fino al 30 giugno 2023 e, per di più, anche con riferimento a immobili a quella data non ancora realizzati, ma soltanto assentiti mediante il rilascio del titolo edilizio, contrasta anche con il principio fondamentale, costituente norma di grande riforma economico-sociale, di temporaneità del regime del piano casa, secondo quanto previsto dall'intesa del 2009. Tale principio costituisce in effetti un portato della regola generale, sopra richiamata, secondo la quale l'intero territorio deve essere pianificato e la deroga alla pianificazione presenta necessariamente carattere eccezionale e deve ritenersi consentita in ipotesi tassative.

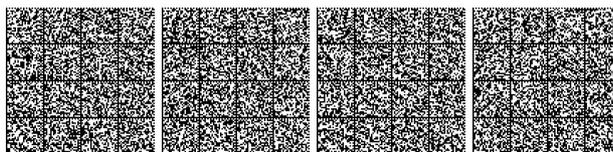
Le ragioni di censura ora illustrate trovano riscontro nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale, la quale, proprio con riferimento alla proroga della disciplina del c.d. piano casa da parte di una regione a statuto speciale, ha avuto modo di affermare che «È proprio l'indefinito succedersi delle proroghe, ancorate all'entrata in vigore di una nuova legge regionale sul governo del territorio o a termini di volta in volta differiti, che interferisce con la tutela paesaggistica e determina il *vulnus* denunciato dal ricorrente».

La previsione impugnata, nel sancire per un tempo apprezzabile un'ulteriore proroga di disposizioni che derogano alla pianificazione urbanistica, consente reiterati e rilevanti incrementi volumetrici del patrimonio edilizio esistente, isolatamente considerati e svincolati da una organica disciplina del governo del territorio, che lo stesso legislatore regionale individua come la sede più appropriata per la regolamentazione di interventi di consistente impatto, nel rispetto dei limiti posti dallo statuto di autonomia alla potestà legislativa primaria.

La legge regionale, consentendo interventi parcellizzati, svincolati da una coerente e stabile cornice normativa di riferimento, trascura l'interesse all'ordinato sviluppo edilizio, proprio della pianificazione urbanistica, e così danneggia «il territorio in tutte le sue connesse componenti e, primariamente, nel suo aspetto paesaggistico e ambientale» (sentenza n. 219 del 2021, punto 4.2. del Considerato in diritto). (Corte costituzionale n. 24 del 2022).

Per le ragioni sin qui esposte, la disposizione censurata è pertanto da ritenere costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 14, comma 1, lettera *f*), dello statuto, in considerazione della violazione delle norme fondamentali di grande riforma economico-sociale costituite dall'art. 41-*quinquies*, ottavo e nono comma, della legge n. 1150 del 1942, nonché dall'art. 11, comma 5, del decreto-legge n. 112 del 2008 e dall'Intesa sul piano casa del 2009.

Sotto altro concorrente profilo, può notarsi che anche la potestà legislativa esclusiva di cui la regione è titolare in materia di «tutela del paesaggio», ai sensi dell'art. 14, comma 1, lettera *n*), dello Statuto di autonomia, deve esplicarsi pur sempre nel rispetto delle norme fondamentali di grande riforma economico-sociale, le



quali si impongono anche alle autonomie speciali (Corte costituzionale, sentenza n. 238 del 2013) e tra le quali sono comprese le previsioni del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.

In questa prospettiva, deve tenersi presente che anche nella regione Siciliana il piano paesaggistico assume carattere necessariamente sovraordinato agli altri strumenti di pianificazione territoriale, in applicazione degli articoli 135, 143 e 145 del codice dei beni culturali e del paesaggio, aventi carattere di norme di grande riforma economico-sociale.

In particolare, l'art. 145 del codice stabilisce il principio della necessaria prevalenza del suddetto piano rispetto a ogni altro strumento di pianificazione e la sua inderogabilità da parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico.

Non solo, quindi, le previsioni del piano paesaggistico sono cogenti e prevalgono immediatamente sulle disposizioni degli strumenti urbanistici, ma questi ultimi hanno l'obbligo di adeguarsi e conformarsi alle previsioni della pianificazione paesaggistica, declinando concretamente le previsioni di indirizzo e di direttiva contenute nello strumento sovraordinato.

Svolta questa premessa, deve osservarsi che nella legge regionale n. 6 del 2010 la regione ha recentemente inserito, all'art. 11, comma 1, ultimo periodo, la previsione secondo la quale «Con riferimento ai beni tutelati ai sensi della parte III del codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, gli interventi sono ammessi soltanto nei casi e nei limiti previsti dal piano paesaggistico regionale» (disposizione introdotta dall'art. 109, comma 13, lettera b, della legge regionale 15 aprile 2021, n. 9). Tale previsione, se pure mitiga gli effetti della disciplina del c.d. piano casa, tuttavia non elide del tutto i possibili pregiudizi che la trasformazione del territorio in deroga alla pianificazione urbanistica è in grado di arrecare alle esigenze di tutela del paesaggio.

La pianificazione paesaggistica è composta, infatti, in buona parte da disposizioni di direttiva, destinate a concretizzarsi in prescrizioni puntuali in sede di recepimento nell'ambito della pianificazione urbanistica, ai sensi del richiamato art. 145 del codice di settore. Il processo di conformazione/adeguamento dei piani urbanistici al sovraordinato piano paesaggistico è, peraltro, di per sé complesso, tanto che il termine (ordinatorio) per provvedervi è stabilito in due anni (cfr. comma 4 dell'art. 145).

In questo quadro, la previsione del rilascio di titoli edilizi in deroga alla pianificazione urbanistica — secondo la disciplina del c.d. piano casa — comporta rilevanti criticità, in quanto, nonostante la formale previsione del rispetto del piano paesaggistico, tuttavia le previsioni di indirizzo e di direttiva contenute in quest'ultimo strumento sono poste sostanzialmente nel nulla. E ciò non solo nei comuni che non abbiano ancora adeguato il proprio piano urbanistico al piano paesaggistico, ma anche in quelli che abbiano provveduto a tale adeguamento, in quanto la deroga alla pianificazione urbanistica priva di operatività (anche) quelle previsioni dello strumento urbanistico che costituiscono la puntuale concretizzazione delle direttive contenute nel piano paesaggistico.

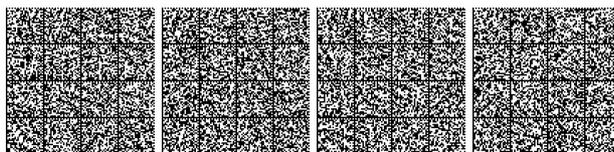
In altri termini, la prevalenza della normativa regionale del c.d. piano casa sugli strumenti urbanistici, adeguati al piano paesaggistico, si traduce potenzialmente in una deroga a quest'ultimo strumento, con elusione del principio di cui all'art. 145 sopra richiamato.

Il *vulnus*, peraltro, si produce a maggior ragione nei comuni che non abbiano neppure adeguato il proprio strumento urbanistico al piano paesaggistico, e nei quali parimenti le previsioni di direttiva di tale strumento sono ulteriormente depotenziate dalla deroga generalizzata al disegno pianificatorio pur sempre contenuto nello strumento urbanistico comunale.

Conseguentemente, la previsione censurata, consentendo il protrarsi dell'applicazione del c.d. piano casa e l'estensione di tale regime derogatorio fino al 30 giugno 2023, perpetua la violazione del principio di primazia del piano paesaggistico e di prevalenza dello stesso sulla pianificazione urbanistica.

Da ciò la violazione dell'art. 14, comma 1, lettera *n*), dello statuto e dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, rispetto al quale costituiscono norme interposte gli articoli 135, 143 e 145 del codice dei beni culturali e del paesaggio.

Per le ragioni sopra dette, la novella determina una diminuzione della tutela del paesaggio che risulta manifestamente arbitraria e irragionevole, nonché contraria al principio del buon andamento dell'amministrazione. Ciò in quanto, ponendo nel nulla le previsioni degli strumenti di pianificazione, la previsione censurata comporta che le trasformazioni sul territorio non siano previste sulla base di una valutazione riferita ai singoli contesti, bensì in base a un disegno generale e astratto operato una volta per tutte dalla legge regionale. Si viola così l'obbligo costituzionale di disciplinare in modo diversificato situazioni tra loro non assimilabili, quali tipicamente sono i contesti territoriali, che per loro natura richiedono valutazioni specifiche e differenziate, anche al fine di assicurare adeguata considerazione alle esigenze di tutela del paesaggio, costituente valore primario e assoluto ai sensi dell'art. 9 della Costituzione (Corte costituzionale n. 367 del 2007).



L'irragionevolezza della previsione normativa censurata si coglie, come già sottolineato, considerando che gli interventi del c.d. piano casa possono essere assentiti in relazione a istanza da presentare fino al 30 giugno 2023, con riguardo a edifici neppure realizzati alla predetta data, ma soltanto assentiti mediante il rilascio del titolo edilizio.

Con ogni evidenza, la deroga alla pianificazione urbanistica, che determina di per sé un *vulnus* all'ordinato assetto del territorio e alla tutela del paesaggio, non è giustificata da alcuna esigenza meritevole di tutela. Per immobili non ancora costruiti non può porsi, infatti, alcuna esigenza di riqualificazione edilizia o di efficientamento energetico. D'altro canto, la regione non ha fornito alcun riscontro alle osservazioni svolte sul punto e non ha quindi rappresentato alcuna ragione tale da giustificare la previsione normativa censurata.

La predetta previsione è quindi da ritenere illegittima anche per violazione degli articoli 3, 9 e 97 della Costituzione.

L'art. 8, comma 1, lettera *b*), della legge regionale in esame è dunque censurabile per violazione dell'art. 14, comma 1, lettera *f*), dello statuto, in considerazione della violazione delle norme fondamentali di grande riforma economico-sociale costituite dall'art. 41-*quinquies*, ottavo e nono comma, della legge n. 1150 del 1942, nonché dall'art. 11, comma 5, del decreto-legge n. 112 del 2008 e dall'Intesa sul piano casa del 2009; dell'art. 14, comma 1, lettera *n*), dello statuto e dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, rispetto al quale costituiscono norme interposte gli articoli 135, 143 e 145 del codice dei beni culturali e del paesaggio; degli articoli 3, 9 e 97 della Costituzione.

III.iii). L'art. 8, comma 1, alla lettera *d*), sostituisce la lettera *f*), del comma 2, dell'art. 11. Tale norma era già stata modificata dall'art. 37, comma 1, lettera *d*), della legge regionale n. 23 del 2021.

Prevedendo che «2. Gli interventi previsti dalla presente legge non possono riguardare:

[...];

*f*) gli immobili oggetto di condono edilizio nonché di ordinanza di demolizione, salvo quelli oggetto di accertamento di conformità di cui all'art. 13 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, introdotto dall'art. 1 della legge regionale 10 agosto 1985, n. 37».

Al riguardo, nel prendere atto dell'esclusione dal campo di applicazione della normativa regionale degli immobili oggetto di condono edilizio, ancora una volta, si richiamano le considerazioni svolte, in relazione al disposto di cui all'art. 2, comma 1, lettera *a*), della legge regionale in esame, che si intendono qui integralmente ribadite.

Le modifiche apportate consentono di ritenere superati soltanto i motivi di censura formulati nel ricorso n. 63/2021 con riguardo alla mancata previsione dell'esclusione degli immobili oggetto di condono edilizio. La norma risulta pertanto violare ancora l'art. 14 dello statuto speciale, nonché degli articoli 3, 9 e 97, 117, primo comma — alla luce della legge n. 14 del 2006, di recepimento della Convenzione europea sul paesaggio — 117, secondo comma lettera *S*), della Costituzione, di cui costituiscono norme interposte gli articoli 135, 146 e 167 del codice, nonché le norme di grande riforma economico sociale costituite dai principi di cui all'art. 41-*quinquies*, ottavo e nono comma, della legge n. 1150 del 1942, di cui all'art. 14 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, ed all'art. 11, comma 5, del decreto-legge n. 112 del 2008, all'Intesa sul piano casa del 2009.

*P. Q. M.*

*Si conclude perché:*

i) l'art. 1, comma 1, lettere *d*), *e*), *g*), *h*);

ii) l'art. 1, comma 2, lettere *c*), *e*);

iii) l'art. 2, comma 1, lettere *a*), *b*), *c*);

iv) l'art. 8, comma 1, lettere *a*), *b*), *d*) della legge regionale 18 marzo 2022, n. 2, recante: «Disposizioni in materia di edilizia» (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Regione Siciliana (p. I) n. 13 del 25 marzo 2022), siano dichiarati costituzionalmente illegittimi.

*Si producono:*

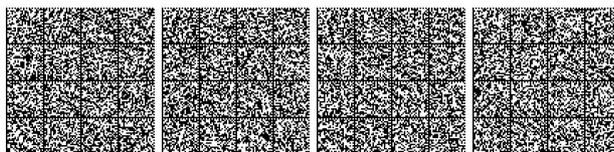
*estratto della delibera del Consiglio dei ministri del 17 maggio 2022;*

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

*legge regionale n. 2/2022.*

Roma, 22 maggio 2022

*L'Avvocato dello Stato: PALATIELLO*



## N. 66

*Ordinanza del 24 marzo 2022 del Tribunale amministrativo regionale per la Calabria sul ricorso proposto da Pistorino Maria Assunta contro Azienda sanitaria provinciale di Cosenza*

**Esecuzione forzata - Sanità pubblica - Divieto di intraprendere o proseguire azioni esecutive nei confronti degli enti del Servizio sanitario della Regione Calabria - Inefficacia dei pignoramenti e delle prenotazioni a debito sulle rimesse finanziarie trasferite dalla Regione Calabria agli enti del proprio Servizio sanitario effettuati prima della data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge n. 146 del 2021 - Applicazione fino al 31 dicembre 2025.**

- Decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146 (Misure urgenti in materia economica e fiscale, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2021, n. 215, art. 16-*septies*, comma 2, lettera g).

## IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA CALABRIA

## SEZIONE SECONDA

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 1303 del 2021, proposto da Maria Assunta Pistorino, rappresentata e difesa dall'avvocato Giuseppe Arieta, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro Azienda Sanitaria Provinciale di Cosenza, rappresentata e difesa dall'avvocato Giuseppe Brogno, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'ottemperanza della sentenza del Tribunale di Paola, n. 336/2017, pubblicata il 13 aprile 2017;

visti il ricorso e i relativi allegati;

visti tutti gli atti della causa;

visto l'atto di costituzione in giudizio di Azienda Sanitaria Provinciale di Cosenza;

relatore nella Camera di consiglio del giorno 9 marzo 2022 il dott. Alberto Ugo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale.

## I. — I Fatti di causa

I.1. — Con sentenza n. 336/2017, pubblicata il 13 aprile 2017, il Tribunale di Paola ha condannato l'Azienda Provinciale di Cosenza «al risarcimento del danno, in favore della parte attrice [Sig.ra Maria Assunta Pistorino] nella misura di euro 14.504,65, oltre lucro cessante, come in motivazione, e interessi legali dal giorno della pubblicazione della sentenza fino al soddisfò», nonché «al pagamento, in favore della parte attrice [Sig.ra Maria Assunta Pistorino], delle spese processuali che determina in euro 483,00 per esborsi ed in euro 4.000,00 per compensi di avvocato oltre IVA e rimborso *ex art. 2*, decreto ministeriale n. 55/2014».

La predetta sentenza del Tribunale di Paola è stata munita della formula esecutiva in data 28 aprile 2017 ed è stata ritualmente notificata dalla sig.ra Maria Assunta Pistorino all'Azienda Provinciale di Cosenza in data 16 maggio 2017. Da tale data è, quindi, decorso il termine dilatorio di centoventi giorni previsto *ex lege* per le esecuzioni contro le amministrazioni statali e gli enti pubblici non economici.

La medesima sentenza è passata in giudicato in data 14 novembre 2017, non essendo stata proposta impugnazione, come risulta dall'attestazione rilasciata dalla cancelleria del Tribunale di Paola depositata in giudizio.

I.2. — A fronte del perdurante inadempimento dell'Amministrazione, con ricorso notificato in data 15 luglio 2021, depositato nella Segreteria del Tribunale Amministrativo Regionale in data 28 luglio 2021, la ricorrente sig.ra Maria Assunta Pistorino ha chiesto che il T.A.R. aditi ordini all'A.S.P. di Cosenza il compimento degli atti utili e necessari a dare piena esecuzione al giudicato nascente dalla predetta sentenza n. 336/2017 del Tribunale di Paola.

I.3. — L'A.S.P. di Cosenza si è costituita in giudizio con memoria depositata il 7 settembre 2021.

Con tale memoria, la resistente ha dedotto l'inammissibilità del ricorso in ottemperanza, in base a quanto disposto dall'art. 117, comma 4, decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito con modificazioni con legge 17 luglio 2020, n. 77, come modificato dall'art. 3, comma 8, decreto-legge 31 dicembre 2020, n. 183, convertito con modificazioni con legge 26 febbraio 2021, n. 21, in forza del quale è stata disposta la sospensione, sino al 31 dicembre 2021, delle azioni esecutive proposte nei confronti degli Enti del Servizio Sanitario Nazionale.



Con la medesima memoria di costituzione, l'A.S.P. di Cosenza ha chiesto anche il rigetto nel merito del ricorso in ottemperanza.

I.4. — Il ricorso è stato trattato all'udienza camerale del 9 marzo 2022 e spedito in decisione.

## II. - La questione di legittimità costituzionale

L'art. 117, comma 4, decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, invocato dalla ricorrente a fondamento dell'eccezione di inammissibilità del ricorso introduttivo, è stato medio tempore dichiarato costituzionalmente illegittimo con sentenza della Corte costituzionale del 24 novembre 2021, n. 236. Tale eccezione è, di conseguenza, infondata.

Per la decisione della causa in oggetto viene, invece, più propriamente in rilievo l'art. 16-*septies*, comma 2, lett. g), decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146, come introdotto dalla legge di conversione 17 dicembre 2021, n. 215.

È opinione del Tribunale Amministrativo Regionale che sia rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16-*septies*, comma 2, lett. g), citato, per contrasto con l'art. 24 della Costituzione, da solo e, nella misura in cui riguardi anche il giudizio d'ottemperanza svolto davanti al giudice amministrativo, in combinata lettura con l'art. 113 della Costituzione.

## III. — La rilevanza della questione

III.1. — La disposizione della cui compatibilità con la Costituzione si dubita così recita: «al fine di coadiuvare le attività previste dal presente comma [ossia le attività di controllo, liquidazione e pagamento delle fatture, sia per la gestione corrente che per il pregresso, nonché le attività di monitoraggio e di gestione del contenzioso, NDR], assicurando al servizio sanitario della Regione Calabria la liquidità necessaria allo svolgimento delle predette attività finalizzate anche al tempestivo pagamento dei debiti commerciali, nei confronti degli enti del servizio sanitario della Regione Calabria di cui all'art. 19 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, non possono essere intraprese o proseguite azioni esecutive (...). Le disposizioni della presente lettera si applicano fino al 31 dicembre 2025».

III.2. — La previsione normativa deve trovare applicazione, oltre che alle azioni esecutive proposte ai sensi del codice di procedura civile, anche al giudizio di ottemperanza, che, secondo la consolidata giurisprudenza amministrativa, ha funzione e natura esecutiva, allorché sia attivato ai fini dell'esecuzione di un provvedimento di giudice civile.

Si è infatti chiarito che, in sede di ottemperanza di un titolo formatosi davanti al giudice ordinario, il giudice amministrativo deve svolgere un'attività meramente esecutiva senza possibilità d'integrare la sentenza (*cf.*, tra le tante, Cons. Stato, Sez. VI, 13 maggio 2016, n. 1952; Cons. Stato, Sez. V, 2 febbraio 2009, n. 561; Cons. Stato, Sez. VI, 8 settembre 2008, n. 4288; C.G.A., 8 settembre 2014, n. 522), dovendosi limitare all'accertamento dell'esistenza di un comportamento omissivo o elusivo e all'attuazione del disposto della pronuncia del giudice civile passata in giudicato, trovando in essa un limite invalicabile (in tal senso, Cons. Stato, Sez. IV, 18 gennaio 2016, n. 145).

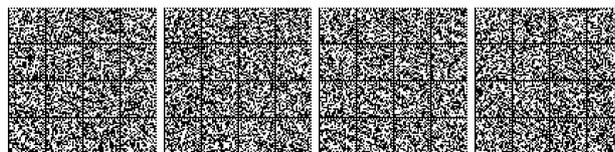
Non a caso, si ritiene pacificamente applicabile al giudizio di ottemperanza la sospensione delle procedure esecutive individuali prevista tanto dall'art. 243-*bis*, comma 4, decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in caso di avvio della procedura di riequilibrio di bilancio di un Ente locale (*cf.* CGA 28 ottobre 2014, n. 586; TAR Sicilia - Catania, Sez. I, 11 luglio 2013, n. 2045), quanto dall'art. 248, comma 2 del medesimo testo normativa per il caso di dissesto (*cf.* Cons. Stato, Sez. IV, 4 settembre 2018, n. 5184; TAR Lazio - Roma, Sez. II, 8 novembre 2021, n. 11440).

III. 3. — Occorre, a questo punto, prendere posizione su un orientamento formatosi nella giurisprudenza amministrativa a proposito della sospensione delle esecuzioni nei confronti degli Enti del Servizio Sanitario disposta in passato con leggi che saranno richiamate ultra.

Un certo orientamento interpretativo (*cf.* Cons. Stato, Sez. III, 11 luglio 2013, n. 3726; TAR Calabria - Reggio Calabria, 31 luglio 2020, n. 480) ha ritenuto che la sospensione operi soltanto per la fase propriamente esecutiva, svolta dal Commissario ad acta nominato dal giudice amministrativo, giacché raccoglimento, da parte del giudice, della domanda di ottemperanza si risolve nell'ordine alla stessa amministrazione debitrice di provvedere all'esecuzione entro un dato termine, rafforzando così un ordine che scaturisce già dal *dictum* giurisdizionale rimasto ineseguito.

Questo Tribunale ritiene non condivisibile l'orientamento testé descritto. Innanzitutto, esso opera una distinzione, quanto agli effetti della sospensione, tra la fase dell'ottemperanza svolta davanti al giudice amministrativo e la fase curata dal Commissario ad acta da esso nominato. Di tale distinzione, però, non v'è traccia nelle varie previsioni legislative succedutesi, che, come quella oggi in rilievo, si limitano a vietare che le azioni esecutive vengano «intraprese» o «proseguite» nei confronti degli enti del Servizio sanitario nazionale. Peraltro, l'uso del verbo «intraprendere» richiama semanticamente e logicamente l'attenzione alla fase introduttiva dell'azione d'ottemperanza, e cioè al momento della proposizione del ricorso.

In secondo luogo, la distinzione in questione appare artificiale, se solo si consideri che entrambe le fasi — quella davanti al giudice amministrativo e quella che vede il Commissario ad acta come protagonista — hanno come unica finalità l'attuazione del comando giurisdizionale contenuto nel provvedimento del giudice ordinario.



Infine, una simile opzione ermeneutica comporterebbe spreco di attività giurisdizionale, richiedendo la pronuncia del giudice amministrativo sulla domanda di ottemperanza senza che, poi, il privato possa ottenere la soddisfazione del credito azionato esecutivamente; e comportando elevate probabilità di incidenti di esecuzione proprio in ordine all'applicabilità della ridetta sospensione.

III.4. — Emerge, dunque, in tutta la sua evidenza la rilevanza dei dubbi di legittimità costituzionale.

Ai sensi dell'art. 16-*septies*, comma 2, lettera *g*), decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146, infatti, questo Tribunale Amministrativo Regionale dovrebbe dichiarare, immediatamente e in via del tutto preliminare, improcedibile il ricorso proposto dalla sig.ra Maria Assunta Pistorino, senza dover esaminare la fondatezza della pretesa svolta dalla ricorrente e le argomentazioni difensive che l'Azienda Sanitaria Provinciale di Cosenza ha esposto.

IV — La non manifesta infondatezza della questione

IV — Il dubbio di incompatibilità tra l'art. 16-*septies*, comma 2, lettera *g*), decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146, e l'art. 24 della Costituzione è alimentato dall'esame della giurisprudenza della Corte costituzionale.

Essa ha ripetutamente affermato che la garanzia di poter agire in giudizio per la tutela dei propri diritti comprende anche l'esecuzione forzata, che è diretta a rendere effettiva l'attuazione del provvedimento del giudice (sentenza n. 522 del 2002).

La tutela in sede esecutiva, infatti, è componente essenziale del diritto di accesso al giudice: l'azione esecutiva rappresenta uno strumento indispensabile per l'effettività della tutela giurisdizionale, perché consente al ereditare di soddisfare la propria pretesa in mancanza di adempimento spontaneo da parte del debitore (*ex plurimis*, *cf.* le sentenze n. 225 del 2018, n. 198 del 2010, n. 335 del 2004, n. 522 del 2002 e n. 321 del 1998; ordinanza n. 331 del 2001).

La fase di esecuzione coattiva delle decisioni di giustizia, proprio in quanto componente intrinseca ed essenziale della funzione giurisdizionale, deve ritenersi costituzionalmente necessaria (sentenza n. 419 del 1995), stante che «il principio di effettività della tutela giurisdizionale [...] rappresenta un connotato rilevante di ogni modello processuale» (sentenze n. 225 del 2018 e n. 304 del 2011).

È certo riservata alla discrezionalità del legislatore la conformazione degli istituti processuali, con il limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della disciplina (*ex plurimis*, sentenze n. 44 del 2016, n. 10 del 2013 e n. 221 del 2008); ma tale limite è valicato «ogniqualevolta emerga un 'ingiustificabile compressione del diritto di agire» (sentenza n. 225 del 2018; negli stessi termini, tra le tante, sentenze n. 87 del 2021, n. 271 del 2019, n. 44 del 2016 e n. 335 del 2004).

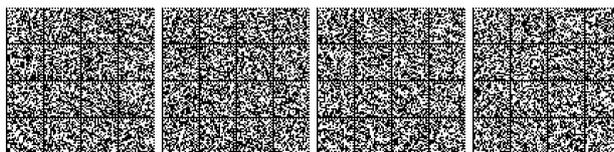
La sospensione delle procedure esecutive deve costituire, pertanto, un evento eccezionale: «un intervento legislativo — che di fatto svuota di contenuto i titoli esecutivi giudiziali conseguiti nei confronti di un soggetto debitore — può ritenersi giustificato da particolari esigenze transitorie qualora [...] siffatto svuotamento sia limitato ad un ristretto periodo temporale» (sentenza n. 186 del 2013).

È ben vero che il legislatore ordinario — in presenza di altri diritti meritevoli di tutela — può procrastinare la soddisfazione del diritto del creditore alla tutela giurisdizionale anche in sede esecutiva.

Deve, però, sussistere un ragionevole bilanciamento tra i valori costituzionali in conflitto, da valutarsi considerando la proporzionalità dei mezzi scelti in relazione alle esigenze obiettive da soddisfare e alle finalità perseguite (*ex plurimis*, *cf.* le sentenze n. 212 del 2020, n. 71 del 2015, n. 17 del 2011, n. 229 e n. 50 del 2010, n. 221 del 2008 e n. 1130 del 1988).

IV.2. — Sulla base dei principi *testé* illustrati, la Corte ha già dichiarato illegittimo, con sentenza del 12 luglio 2013, n. 186, l'art. 1, comma 51, legge 13 dicembre 2010, n. 220, sia nel testo risultante a seguito delle modificazioni introdotte dall'art. 17, comma 4, lettera *e*), decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito con modificazioni con legge 15 luglio 2011, n. 111, sia nel testo risultante a seguito delle ulteriori modificazioni apportate dall'art. 6-*bis*, comma 2, lettere *a*) e *b*), decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158, convertito con modificazioni con legge 8 novembre 2012, n. 189, nella parte in cui prevedeva che, nelle Regioni già commissariate in quanto sottoposte a piano di rientro dei disavanzi sanitari, non potessero essere intraprese o proseguite azioni esecutive, anche ai sensi dell'art. 112 c.p.a., nei confronti delle aziende sanitarie locali e ospedaliere delle regioni medesime, fino al 31 dicembre 2012.

La Corte ha ribadito che un intervento legislativo — che di fatto svuota di contenuto i titoli esecutivi giudiziali conseguiti nei confronti di un soggetto debitore — può ritenersi giustificato da particolari esigenze transitorie qualora, per un verso, siffatto svuotamento sia limitato ad un ristretto periodo temporale (sentenze n. 155 del 2004 e n. 310 del 2003) e, per altro verso, le disposizioni di carattere processuale che incidono sui giudizi pendenti, determinandone l'estinzione, siano controbilanciate da disposizioni di carattere sostanziale che, a loro volta, garantiscano, anche per altra via che non sia quella della esecuzione giudiziale, la sostanziale realizzazione dei diritti oggetto delle procedure estinte (sentenze n. 277 del 2012 e n. 364 del 2007).



Viceversa, la disposizione in quella sede censurata, la cui durata nel tempo, inizialmente prevista per un anno, era stata differita di ulteriori due anni sino al 31 dicembre 2013, oltre a prevedere la estinzione delle procedure esecutive iniziate e la contestuale cessazione del vincolo pignoratorio gravante sui beni bloccati ad istanza dei creditori delle aziende sanitarie ubicate nelle Regioni commissariate (con derivante e definitivo accollo, a carico degli esecutanti, della spese di esecuzione già affrontate), non prevedeva alcun meccanismo certo, quantomeno sotto il profilo di ordinate procedure concorsuali garantite da adeguata copertura finanziaria, in ordine alla soddisfazione delle posizioni sostanziali sottostanti ai titoli esecutivi inutilmente azionati.

Essa, pertanto, si poneva, in entrambe le sue versioni, in contrasto con l'art. 24 della Costituzione in quanto, in conseguenza della norma censurata, venivano vanificati gli effetti della tutela giurisdizionale già conseguita dai numerosi creditori delle aziende sanitarie precedenti nei giudizi esecutivi.

Costoro non soltanto si trovano, in alcuni casi da più di un triennio, nella impossibilità di trarre dal titolo da loro conseguito l'utilità ad esso ordinariamente connessa, ma dovevano, altresì, sopportare, in considerazione dell'automatica estinzione (o, nella versione precedente, della inefficacia) delle procedure esecutive già intraprese e della liberazione dal vincolo pignoratorio dei beni già asserviti alla procedura, i costi da loro anticipati per l'avvio della procedura stessa.

Né si verificava la condizione che, secondo la giurisprudenza costituzionale, rende legittimo il blocco delle azioni esecutive, cioè la previsione di un meccanismo di risanamento che, come detto, canalizzasse in una unica procedura concorsuale le singole azioni esecutive, con meccanismi di tutela dei diritti dei creditori che non si rinvenivano nei piani di rientro cui la disposizione faceva riferimento, sicché la posizione sostanziale dei creditori trovasse una modalità sostitutiva di soddisfazione.

La disposizione in esame, infatti, non conteneva la disciplina di tale tipo di procedura, né identificava le risorse finanziarie da cui attingere per il suo eventuale svolgimento.

La Corte ha, altresì, considerato rilevante la circostanza che, con la disposizione censurata, il legislatore statale avesse creato una fattispecie di *singulare* che determinava lo sbilanciamento fra le due posizioni in gioco, esentando quella pubblica, di cui lo Stato risponde economicamente, dagli effetti pregiudizievoli della condanna giudiziaria, con violazione del principio della parità delle parti di cui all'art. 111 della Costituzione.

Né poteva, infine, valere a giustificare l'intervento legislativo censurato il fatto che questo potesse essere ritenuto strumentale ad assicurare la continuità della erogazione delle funzioni essenziali connesse al servizio sanitario: infatti, a presidio di tale essenziale esigenza già risultava da tempo essere posta la previsione di cui all'art. 1, comma 5, del decreto-legge 18 gennaio 1993, n. 9, convertito con modificazioni con legge 18 marzo 1993, n. 67, in base alla quale è assicurata la impignorabilità dei fondi a destinazione vincolata essenziali ai fini della erogazione dei servizi sanitari.

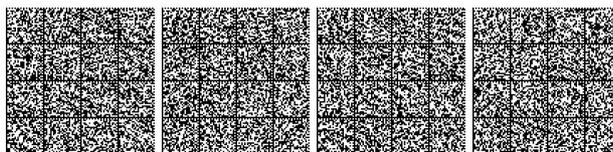
IV.3. — Recentissimamente, con la sentenza del 7 dicembre 2021, n. 236, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 8, decreto-legge 31 dicembre 2020, n. 183, convertito con modificazioni con legge 26 febbraio 2021, n. 21, che, in ragione dell'emergenza derivante dall'epidemia di Covid-19, aveva prorogato la sospensione delle esecuzioni e l'inefficacia dei pignoramenti nei confronti degli enti del Servizio sanitario nazionale, già precedentemente disposta.

Dopo aver ripercorso la motivazione della precedentemente evocata sentenza n. 186 del 2013, la Corte ha precisato che, nonostante l'evoluzione dell'emergenza sanitaria e la possibilità di ricalibrare su di essa la programmazione di cassa, la disposizione censurata aveva prorogato la misura in danno dei creditori per un intero anno senza alcun aggiornamento della valutazione comparativa tra i loro diritti giudizialmente accertati e gli interessi dell'esecutato pubblico.

In tal modo, gli effetti negativi della protrazione del «blocco» delle esecuzioni venivano lasciati invariabilmente a carico dei creditori, tra i quali pure possono trovarsi anche soggetti cui è stato riconosciuto un risarcimento in quanto gravemente danneggiati nella salute o operatori economici a rischio di espulsione dal mercato.

Costituzionalmente tollerabile ab origine, la misura era divenuta sproporzionata e irragionevole per effetto di una proroga di lungo corso e non bilanciata da una più specifica ponderazione degli interessi in gioco, che ha leso il diritto di tutela giurisdizionale ex art. 24 della Costituzione nonché, al contempo, la parità delle parti e la ragionevole durata del processo esecutivo.

Il protratto sacrificio imposto ai creditori sul piano della tutela giurisdizionale avrebbe potuto essere ricondotto a conformità con i parametri costituzionali ove fosse stata approntata una tutela alternativa di contenuto sostanziale, che però non era stata nella specie predisposta.



IV.4. — Ebbene, la disposizione che in questa sede va applicata replica, a parere di questo Tribunale, tutti i profili di illegittimità evidenziati con riferimento ai precedenti provvedimenti di sospensione.

Essa impedisce, per un lunghissimo periodo di quattro anni (che si aggiungono ai quasi due anni in cui, sino alla sentenza della Corte costituzionale n. 236 del 2021, le procedure esecutive nei confronti di tutti gli Enti del Servizio Sanitario Nazionale sono rimaste sospese), l'accesso alla tutela esecutiva.

Non prevede una procedura concorsuale idonea a garantire la soddisfazione, quanto meno *pro quota*, delle pretese dei creditori.

Crea un'ingiustificata disparità tra debitore pubblico e creditori privati, tra i quali possono ben esservi soggetti socialmente o economicamente svantaggiati.

Per tali ragioni, essa si pone in diretto contrasto con l'art. 24 della Costituzione, che invece assicura a tutti il diritto ad agire, anche esecutivamente.

IV. 5 — Nella misura in cui l'art. 16-*septies*, comma 2, lettera g), decreto-legge n. 146 del 2021 si applica, come già illustrato, anche al giudizio d'ottemperanza d'innanzi al giudice amministrativo, la violazione dell'art. 24 della Costituzione si apprezza anche in combinato disposto con l'art. 113 della Costituzione, che assicura sempre «la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria o amministrativa» e ne vieta l'esclusione o la limitazione a particolari mezzi di impugnazione o per determinate categorie di atti.

Infatti, ciò che la norma in questione determina è proprio l'impossibilità per il creditore degli Enti del servizio sanitario regionale della Calabria di ottenere dal giudice amministrativo la tutela giurisdizionale esecutiva, in ragione del provvedimento giurisdizionale definitivo ottenuto dal giudice ordinario, d'innanzi agli organi di giustizia amministrativa.

Risulta quindi violato anche l'art. 113 della Costituzione.

V. — Il giudizio presente va quindi sospeso, con trasmissione, ai sensi dell'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87, degli atti alla Corte costituzionale, affinché decida della questione di legittimità costituzionale che, con la presente ordinanza, incidentalmente si pone

*P. Q. M.*

*Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria (Sezione Seconda) sospende il giudizio e, ai sensi dell'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87, dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, affinché si pronunci sulla rilevante e non manifestamente infondata questione di legittimità costituzionale dell'art. 16-*septies*, comma 2, lettera g), decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146, come introdotto dalla legge di conversione 17 dicembre 2021, n. 215, per contrasto con gli articoli 24 e 113 della Costituzione.*

*Manda alla Segreteria di comunicare alle parti la seguente sentenza e di notificarla al Presidente del Senato della Repubblica, al Presidente della Camera di Deputati e al Presidente del Consiglio dei ministri\_*

*Così deciso in Catanzaro nella camera di consiglio del giorno 9 marzo 2022 con l'intervento dei magistrati:*

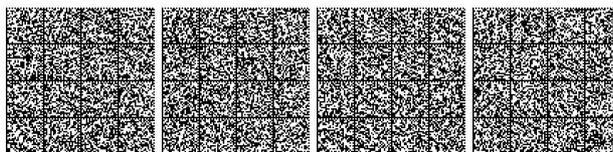
*Giovanni Iannini - Presidente;*

*Francesco Tallaro - consigliere;*

*Alberto Ugo - referendario, estensore.*

*Il Presidente: IANNINI*

*L'estensore: Ugo*



## n. 67

*Ordinanza del 24 marzo 2022 del Tribunale amministrativo regionale per la Calabria sul ricorso proposto da Martino Edoardo, Martino Umberto e De Luca Filomena contro Azienda sanitaria provinciale di Cosenza*

**Esecuzione forzata - Sanità pubblica - Divieto di intraprendere o proseguire azioni esecutive nei confronti degli enti del Servizio sanitario della Regione Calabria - Inefficacia dei pignoramenti e delle prenotazioni a debito sulle rimesse finanziarie trasferite dalla Regione Calabria agli enti del proprio Servizio sanitario effettuati prima della data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge n. 146 del 2021 - Applicazione fino al 31 dicembre 2025.**

- Decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146 (Misure urgenti in materia economica e fiscale, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2021, n. 215, art. 16-*septies*, comma 2, lettera g).

## IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA CALABRIA

## SEZIONE SECONDA

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 1182 del 2021, proposto da Edoardo Martino, Umberto Martino, Filomena De Luca, rappresentati e difesi dall'avvocato Giovanni Narni Mancinelli, con domicilio digitale come da PEC da registri di giustizia; contro Azienda Sanitaria Provinciale di Cosenza, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Giuseppe Brogno, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'ottemperanza del decreto ingiuntivo n. 18/2015, emesso dal Tribunale di Paola in data 15 gennaio 2015;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Azienda sanitaria provinciale di Cosenza;

Relatore nella Camera di consiglio del giorno 9 marzo 2022 il dott. Alberto Ugo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

## I. - I fatti di causa

I.1. - Con decreto ingiuntivo n. 18/2015, del 15 gennaio 2015 (RG. n. 2841/2014), il Tribunale ordinario di Paola ha ingiunto all'Azienda sanitaria provinciale di Cosenza il pagamento, in favore dei sigg.ri Edoardo Martino, Filomena De Luca e Umberto Martino, la somma di «euro 30.757,02; gli interessi al tasso legale dalla data del deposito del ricorso al soddisfo; le spese di questa procedura di ingiunzione liquidate in euro 900,00 per compensi professionali, in euro 270,00 per spese, oltre accessori previdenziali e fiscali nella misura di legge».

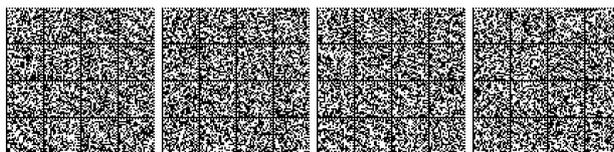
Il citato decreto ingiuntivo non è stato opposto dall'Azienda sanitaria provinciale di Cosenza. Conseguentemente, con provvedimento in data 21 aprile 2015, il Tribunale di Paola ha dichiarato l'esecutorietà del decreto ingiuntivo.

In data 6 luglio 2015, il predetto decreto ingiuntivo, munito di formula esecutiva, è stato ritualmente notificato all'Azienda sanitaria provinciale di Cosenza.

Da tale data è, quindi, decorso il termine dilatorio di centoventi giorni previsto *ex-lege* per le esecuzioni contro le amministrazioni statali e gli enti pubblici non economici.

I.2. - A fronte del perdurante inadempimento dell'amministrazione, con ricorso notificato a mezzo PEC in data 1° luglio 2021, depositato nella segreteria del Tribunale amministrativo regionale in data 9 luglio 2021, il ricorrente ha chiesto che il Tribunale amministrativo regionale adito ordini all'A.S.P. di Cosenza il compimento degli atti utili e necessari a dare piena esecuzione al giudicato nascente dal predetto decreto ingiuntivo non opposto.

I.3. - L'A.S.P. di Cosenza si è costituita in giudizio, con memoria depositata in data 30 luglio 2021, nella quale ha eccepito l'irricevibilità, l'inammissibilità e, comunque, la nullità del ricorso notificato in violazione del decreto del Consiglio dei ministri n. 40/2016 e dell'art. 136 c.p.a., in quanto lo stesso non sarebbe un atto in formato nativo digitale e sarebbe privo della sottoscrizione con firma digitale.



L'A.S.P. di Cosenza ha, inoltre, eccetto l'inammissibilità o, comunque, improcedibilità del ricorso in ottemperanza, in base a quanto disposto dall'art. 117, comma 4, decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito con modificazioni con legge 17 luglio 2020, n. 77, come modificato dall'art. 3, comma 8, decreto-legge 31 dicembre 2020, n. 183, convertito con modificazioni con legge 26 febbraio 2021, n. 21, in forza del quale è stata disposta la sospensione, sino al 31 dicembre 2021, delle azioni esecutive proposte nei confronti degli enti del Servizio sanitario nazionale.

Con ulteriore memoria depositata il 4 febbraio 2022, l'A.S.P. di Cosenza ha chiesto al Tribunale amministrativo regionale di voler dichiarare la cessazione della materia del contendere o, comunque, la sopravvenuta carenza di interesse dei ricorrenti al ricorso, in quanto con determina n. 532, pubblicata in data 20 ottobre 2021, l'A.S.P. avrebbe dato esecuzione al decreto ingiuntivo n. 18/2015, oggetto dell'ottemperanza.

I.4. - Con memoria depositata in data 16 febbraio 2022, i ricorrenti hanno replicato alle eccezioni preliminari svolte dall'A.S.P. resistente e hanno insistito per l'accoglimento nel merito del ricorso in ottemperanza.

I.5. - Il ricorso è stato trattato all'udienza camerale del 9 marzo 2022 e spedito in decisione.

## II. - La questione di legittimità costituzionale

L'art. 117, comma 4, decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, invocato dalla ricorrente a fondamento dell'eccezione di inammissibilità e/o improcedibilità del ricorso introduttivo, è stato medio tempore dichiarato costituzionalmente illegittimo con sentenza della Corte costituzionale del 24 novembre 2021, n. 236. Tale eccezione è, di conseguenza, infondata.

Per la decisione della causa in oggetto viene, invece, più propriamente in rilievo l'art. 16-*septies*, comma 2, lettera g), decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146, come introdotto dalla legge di conversione 17 dicembre 2021, n. 215.

È opinione del Tribunale amministrativo regionale che sia rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16-*septies*, comma 2, lettera g), sopra citato, per contrasto con l'art. 24 Cost., da solo e, nella misura in cui riguardi anche il giudizio d'ottemperanza svolto davanti al giudice amministrativo, in combinata lettura con l'art. 113 Cost.

## III - La rilevanza della questione

III.1. — La disposizione della cui compatibilità con la Costituzione si dubita così recita: «al fine di coadiuvare le attività previste dal presente comma (e cioè le attività di controllo, liquidazione e pagamento delle fatture, sia per la gestione corrente che per il pregresso, nonché le attività di monitoraggio e di gestione del contenzioso, *NDR*), assicurando al servizio sanitario della Regione Calabria la liquidità necessaria allo svolgimento delle predette attività finalizzate anche al tempestivo pagamento dei debiti commerciali, nei confronti degli enti del servizio sanitario della Regione Calabria di cui all'art. 19 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, non possono essere intraprese o proseguite azioni esecutive (...). Le disposizioni della presente lettera si applicano fino al 31 dicembre 2025».

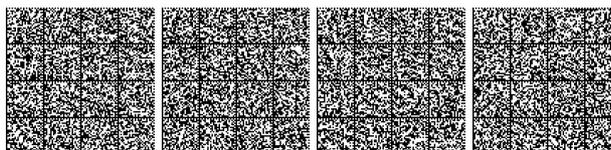
III.2. — La previsione normativa deve trovare applicazione, oltre che alle azioni esecutive proposte ai sensi del codice di procedura civile, anche al giudizio di ottemperanza, che, secondo la consolidata giurisprudenza amministrativa, ha funzione e natura esecutiva, allorché sia attivato ai fini dell'esecuzione di un provvedimento di giudice civile.

Si è infatti chiarito che, in sede di ottemperanza di un titolo formatosi davanti al giudice ordinario, il giudice amministrativo deve svolgere un'attività meramente esecutiva senza possibilità d'integrare la sentenza (*cf.*, tra le tante, Cons. Stato, Sez. VI, 13 maggio 2016, n. 1952; Cons. Stato, Sez. V, 2 febbraio 2009, n. 561; Cons. Stato, Sez. VI, 8 settembre 2008, n. 4288; C.G.A., 8 settembre 2014, n. 522), dovendosi limitare all'accertamento dell'esistenza di un comportamento omissivo o elusivo e all'attuazione del disposto della pronuncia del giudice civile passata in giudicato, trovando in essa un limite invalicabile (in tal senso, Cons. Stato, Sez. IV, 18 gennaio 2016, n. 145).

Non a caso, si ritiene pacificamente applicabile al giudizio di ottemperanza la sospensione delle procedure esecutive individuali prevista tanto dall'art. 243-*bis*, comma 4, decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in caso di avvio della procedura di riequilibrio di bilancio di un ente locale (*cf.*: CGA 28 ottobre 2014, n. 586; Tribunale amministrativo regionale Sicilia - Catania, Sez. I, 11 luglio 2013, n. 2045), quanto dall'art. 248, comma 2 del medesimo testo normativo per il caso di dissesto (*cf.*: Cons. Stato, Sez. IV, 4 settembre 2018, n. 5184; Tribunale amministrativo regionale Lazio - Roma, Sez. II, 8 novembre 2021, n. 11440).

III. 3. - Occorre, a questo punto, prendere posizione su un orientamento formatosi nella giurisprudenza amministrativa a proposito della sospensione delle esecuzioni nei confronti degli enti del Servizio sanitario disposta in passato con leggi che saranno richiamate ultra.

Un certo orientamento interpretativo (*cf.*: Cons. Stato, Sez. III, 11 luglio 2013, n. 3726; Tribunale amministrativo regionale Calabria — Reggio Calabria, 31 luglio 2020, n. 480) ha ritenuto che la sospensione operi soltanto per la fase propriamente esecutiva, svolta dal Commissario ad acta nominato dal giudice amministrativo, giacché l'accoglimento,



da parte del giudice, della domanda di ottemperanza si risolve nell'ordine alla stessa amministrazione debitrice di provvedere all'esecuzione entro un dato termine, rafforzando così un ordine che scaturisce già dal dictum giurisdizionale rimasto ineseguito.

Questo Tribunale ritiene non condivisibile l'orientamento testé descritto. Innanzitutto, esso opera una distinzione, quanto agli effetti della sospensione, tra la fase dell'ottemperanza svolta davanti al giudice amministrativo e la fase curata dal Commissario ad acta da esso nominato. Di tale distinzione, però, non v'è traccia nelle varie previsioni legislative succedutesi, che, come quella oggi in rilievo, si limitano a vietare che le azioni esecutive vengano «intraprese» o «proseguite» nei confronti degli enti del Servizio sanitario nazionale. Peraltro, l'uso del verbo «intraprendere» richiama semanticamente e logicamente l'attenzione alla fase introduttiva dell'azione d'ottemperanza, e cioè al momento della proposizione del ricorso.

In secondo luogo, la distinzione in questione appare artificiale, se solo si consideri che entrambe le fasi - quella davanti al giudice amministrativo, quella che vede il Commissario ad acta come protagonista - hanno come unica finalità l'attuazione del comando giurisdizionale contenuto nel provvedimento del giudice ordinario.

Infine, una simile opzione ermeneutica comporterebbe spreco di attività giurisdizionale, richiedendo la pronuncia del giudice amministrativo sulla domanda di ottemperanza senza che, poi, il privato possa ottenere la soddisfazione del credito azionato esecutivamente; e comportando elevate probabilità di incidenti di esecuzione proprio in ordine all'applicabilità della ridetta sospensione.

III.4. - Emerge, dunque, in tutta la sua evidenza la rilevanza dei dubbi di legittimità costituzionale.

Ai sensi dell'art. 16-septies, comma 2, lettera g, decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146, infatti, questo Tribunale amministrativo regionale dovrebbe dichiarare, immediatamente e in via del tutto preliminare, improcedibile il ricorso proposto dai sigg.ri Edoardo Martino, Filomena De Luca e Martino Umberto, senza dover esaminare le altre argomentazioni difensive che l'Azienda Sanitaria Provinciale di Cosenza ha esposto.

III.5 - Infatti, è vero che l'Ente intimato ha dedotto anche, in via preliminare, l'inammissibilità, improcedibilità e, comunque, la nullità del ricorso per violazione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 40/2016 e dell'art. 136 c.p.a.

Tale eccezione tuttavia, a parere di questo Tribunale, appare infondata e va respinta, posto che il ricorso introduttivo notificato all'Azienda Sanitaria resistente, pur non essendo un atto nativo digitale, recava la sottoscrizione in calce del legale dei ricorrenti munito di procura ed è stato successivamente depositato in Segreteria munito di sottoscrizione digitale.

Il ricorso non mancava, dunque, dei requisiti essenziali allo scopo e, anche a voler ritenere diversamente, si tratterebbe comunque di una nullità sanata per raggiungimento dello scopo, dato che vi è stata regolare e tempestiva costituzione in giudizio del suo destinatario, il quale ha svolto in modo compiuto le proprie difese.

Ciò anche in adesione all'orientamento interpretativo, condiviso dal Consiglio di Stato (*cf.* Cons. Stato, Sez. VI, 21 dicembre 2020, n. 8171), secondo il quale l'evoluzione tecnologica non può risolversi in un ostacolo alla tutela giurisdizionale, se le difformità negli adempimenti processuali non siano accompagnate da alcun pregiudizio per il diritto di difesa delle controparti e per l'attività del giudice adito.

III.6. - Le altre difese articolate dall'Azienda sanitaria provinciale intimata attengono al merito.

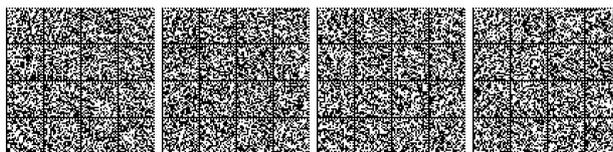
Infatti, la questione relativa all'eccepita cessazione della materia del contendere o, comunque, alla sopravvenuta carenza di interesse al ricorso per effetto del presunto, avvenuto pagamento della somma indicata dal decreto ingiuntivo n. 18/2015 del Tribunale di Paola, afferisce all'attuale esistenza del credito vantato dai ricorrenti. Questo Tribunale evidenzia, per inciso, come la determina n. 532 del 20 ottobre 2021 dell'A.S.P. di Cosenza preveda, quale importo da adempiere, una somma pari alla sorte capitale del credito indicato nel decreto ingiuntivo di cui è causa, omettendo però relativi interessi e spese.

Per la decisione della causa è necessaria, quindi, una valutazione nel merito della pretesa svolta dai ricorrenti, il cui esame è tuttavia precluso dall'art. 164-septies, comma 2, lettera g), decreto-legge n. 146 del 2021.

IV - La non manifesta infondatezza della questione

IV.1 - Il dubbio di incompatibilità tra l'art. 16-septies, comma 2, lettera g), decreto-legge 2 ottobre 2021, n. 146, e l'art. 24 Cost. è alimentato dall'esame della giurisprudenza della Corte costituzionale.

Essa ha ripetutamente affermato che la garanzia di poter agire in giudizio per la tutela dei propri diritti comprende anche l'esecuzione forzata, che è diretta a rendere effettiva l'attuazione del provvedimento del giudice (sentenza n. 522 del 2002).



La tutela in sede esecutiva, infatti, è componente essenziale del diritto di accesso al giudice: l'azione esecutiva rappresenta uno strumento indispensabile per l'effettività della tutela giurisdizionale, perché consente al creditore di soddisfare la propria pretesa in mancanza di adempimento spontaneo da parte del debitore (*ex plurimis*, cfr. le sentenze n. 225 del 2018, n. 198 del 2010, n. 335 del 2004, n. 522 del 2002 e n. 321 del 1998; ordinanza n. 331 del 2001).

La fase di esecuzione coattiva delle decisioni di giustizia, proprio in quanto componente intrinseca ed essenziale della funzione giurisdizionale, deve ritenersi costituzionalmente necessaria (sentenza n. 419 del 1995), stante che «il principio di effettività della tutela giurisdizionale [...] rappresenta un connotato rilevante di ogni modello processuale» (sentenze n. 225 del 2018 e n. 304 del 2011).

È certo riservata alla discrezionalità del legislatore la conformazione degli istituti processuali, con il limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della disciplina (*ex plurimis*, sentenze n. 44 del 2016, n. 10 del 2013 e n. 221 del 2008); ma tale limite è valicato «ogniqualevolta emerga un'ingiustificabile compressione del diritto di agire» (sentenza n. 225 del 2018; negli stessi termini, tra le tante, sentenze n. 87 del 2021, n. 271 del 2019, n. 44 del 2016 e n. 335 del 2004).

La sospensione delle procedure esecutive deve costituire, pertanto, un evento eccezionale: «un intervento legislativo - che di fatto svuota di contenuto i titoli esecutivi giudiziali conseguiti nei confronti di un soggetto debitore - può ritenersi giustificato da particolari esigenze transitorie qualora [...] siffatto svuotamento sia limitato ad un ristretto periodo temporale» (sentenza n. 186 del 2013).

È ben vero che il legislatore ordinario - in presenza di altri diritti meritevoli di tutela - può procrastinare la soddisfazione del diritto del creditore alla tutela giurisdizionale anche in sede esecutiva.

Deve però sussistere un ragionevole bilanciamento tra i valori costituzionali in conflitto, da valutarsi considerando la proporzionalità dei mezzi scelti in relazione alle esigenze obiettive da soddisfare e alle finalità perseguite (*ex plurimis*, cfr. le sentenze n. 212 del 2020, n. 71 del 2015, n. 17 del 2011, n. 229 e n. 50 del 2010, n. 221 del 2008 e n. 1130 del 1988).

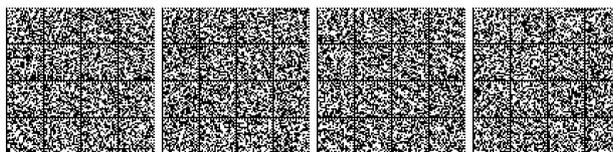
IV.2. - Sulla base dei principi teste illustrati, la Corte ha già dichiarato illegittimo, con sentenza del 12 luglio 2013, n. 186, l'art. 1, comma 51, legge 13 dicembre 2010, n. 220, sia nel testo risultante a seguito delle modificazioni introdotte dall'art. 17, comma 4, lettera e), decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, conv. con mod. con legge 15 luglio 2011, n. 111, sia nel testo risultante a seguito delle ulteriori modificazioni apportate dall'art. 6-bis, comma 2, lettere a) e b), decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158, conv. con mod. con legge 8 novembre 2012, n. 189, nella parte in cui prevedeva che, nelle Regioni già commissariate in quanto sottoposte a piano di rientro dei disavanzi sanitari, non potessero essere intraprese o proseguite azioni esecutive, anche ai sensi dell'art. 112 c.p.a., nei confronti delle aziende sanitarie locali e ospedaliere delle regioni medesime, fino al 31 dicembre 2012.

La Corte ha ribadito che un intervento legislativo - che di fatto svuota di contenuto i titoli esecutivi giudiziali conseguiti nei confronti di un soggetto debitore - può ritenersi giustificato da particolari esigenze transitorie qualora, per un verso, siffatto svuotamento sia limitato ad un ristretto periodo temporale (sentenze n. 155 del 2004 e n. 310 del 2003) e, per altro verso, le disposizioni di carattere processuale che incidono sui giudizi pendenti, determinandone l'estinzione, siano controbilanciate da disposizioni di carattere sostanziale che, a loro volta, garantiscano, anche per altra via che non sia quella della esecuzione giudiziale, la sostanziale realizzazione dei diritti oggetto delle procedure estinte (sentenze n. 277 del 2012 e n. 364 del 2007).

Viceversa, la disposizione in quella sede censurata, la cui durata nel tempo, inizialmente prevista per un anno, era stata differita di ulteriori due anni sino al 31 dicembre 2013, oltre a prevedere la estinzione delle procedure esecutive iniziate e la contestuale cessazione del vincolo pignoratorio gravante sui beni bloccati ad istanza dei creditori delle aziende sanitarie ubicate nelle Regioni commissariate (con derivante e definitivo accollo, a carico degli esecutanti, della spese di esecuzione già affrontate), non prevedeva alcun meccanismo certo, quantomeno sotto il profilo di ordinate procedure concorsuali garantite da adeguata copertura finanziaria, in ordine alla soddisfazione delle posizioni sostanziali sottostanti ai titoli esecutivi inutilmente azionati.

Essa, pertanto, si poneva, in entrambe le sue versioni, in contrasto con l'art. 24 Cost. in quanto, in conseguenza della norma censurata, venivano vanificati gli effetti della tutela giurisdizionale già conseguita dai numerosi creditori delle aziende sanitarie procedenti nei giudizi esecutivi.

Costoro non soltanto si trovano, in alcuni casi da più di un triennio, nella impossibilità di trarre dal titolo da loro conseguito l'utilità ad esso ordinariamente connessa, ma dovevano, altresì, sopportare, in considerazione dell'automatica estinzione (o, nella versione precedente, della inefficacia) delle procedure esecutive già intraprese e della liberazione dal vincolo pignoratorio dei beni già asserviti alla procedura, i costi da loro anticipati per l'avvio della procedura stessa.



Né si verificava la condizione che, secondo la giurisprudenza costituzionale, rende legittimo il blocco delle azioni esecutive, cioè la previsione di un meccanismo di risanamento che, come detto, canalizzasse in una unica procedura concorsuale le singole azioni esecutive, con meccanismi di tutela dei diritti dei creditori che non si rinvenivano nei piani di rientro cui la disposizione faceva riferimento, sicché la posizione sostanziale dei creditori trovasse una modalità sostitutiva di soddisfazione.

La disposizione in esame, infatti, non conteneva la disciplina di tale tipo di procedura né identificava le risorse finanziarie da cui attingere per il suo eventuale svolgimento.

La Corte ha, altresì, considerato rilevante la circostanza che, con la disposizione censurata, il legislatore statale avesse creato una fattispecie *diius singulare* che determinava lo sbilanciamento fra le due posizioni in gioco, esentando quella pubblica, di cui lo Stato risponde economicamente, dagli effetti pregiudizievoli della condanna giudiziaria, con violazione del principio della parità delle parti di cui all'art. 111 Cost.

Né poteva, infine, valere a giustificare l'intervento legislativo censurato il fatto che questo potesse essere ritenuto strumentale ad assicurare la continuità della erogazione delle funzioni essenziali connesse al servizio sanitario: infatti, a presidio di tale essenziale esigenza già risultava da tempo essere posta la previsione di cui all'art. 1, comma 5, del decreto legislativo 18 gennaio 1993, n. 9, conv. con mod. con legge 18 marzo 1993, n. 67, in base alla quale è assicurata la impignorabilità dei fondi a destinazione vincolata essenziali ai fini della erogazione dei servizi sanitari.

IV.3. Recentissimamente, con la sentenza del 7 dicembre 2021, n. 236, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 8, decreto-legge 31 dicembre 2020, n. 183, conv. con legge 26 febbraio 2021, n. 21, che, in ragione dell'emergenza derivante dall'epidemia di Covid-19, aveva prorogato la sospensione delle esecuzioni e l'inefficacia dei pignoramenti nei confronti degli enti del Servizio sanitario nazionale, già precedentemente disposta.

Dopo aver ripercorso la motivazione della precedentemente evocata sentenza n. 186 del 2013, la Corte ha precisato che, nonostante l'evoluzione dell'emergenza sanitaria e la possibilità di ricalibrare su di essa la programmazione di cassa, la disposizione censurata aveva prorogato la misura in danno dei creditori per un intero anno senza alcun aggiornamento della valutazione comparativa tra i loro diritti giudizialmente accertati e gli interessi dell'esecutato pubblico.

In tal modo, gli effetti negativi della protrazione del «blocco» delle esecuzioni venivano lasciati invariabilmente a carico dei creditori, tra i quali pure possono trovarsi anche soggetti cui è stato riconosciuto un risarcimento in quanto gravemente danneggiati nella salute o operatori economici a rischio di espulsione dal mercato.

Costituzionalmente tollerabile ab origine, la misura era divenuta sproporzionata e irragionevole per effetto di una proroga di lungo corso e non bilanciata da una più specifica ponderazione degli interessi in gioco, che ha leso il diritto di tutela giurisdizionale ex art. 24 Cost. nonché, al contempo, la parità delle parti e la ragionevole durata del processo esecutivo.

Il protratto sacrificio imposto ai creditori sul piano della tutela giurisdizionale avrebbe potuto essere ricondotto a conformità con i parametri costituzionali ove fosse stata approntata una tutela alternativa di contenuto sostanziale, che però non era stata nella specie predisposta.

IV.4. - Ebbene, la disposizione che in questa sede va applicata replica, a parere di questo Tribunale, tutti i profili di illegittimità evidenziati con riferimento ai precedenti provvedimenti di sospensione.

Essa impedisce, per un lunghissimo periodo di quattro anni (che si aggiungono ai quasi due anni in cui, sino alla sentenza della Corte costituzionale n. 236 del 2021, le procedure esecutive nei confronti di tutti gli enti del Servizio sanitario nazionale sono rimaste sospese), l'accesso alla tutela esecutiva.

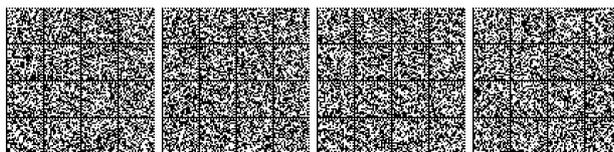
Non prevede una procedura concorsuale idonea a garantire la soddisfazione, quanto meno pro quota, delle pretese dei creditori.

Crea un'ingiustificata disparità tra debitore pubblico e ereditari privati, tra i quali possono ben esservi soggetti socialmente o economicamente svantaggiati.

Per tali ragioni, essa si pone in diretto contrasto con part. 24 Cost., che invece assicura a tutti il diritto ad agire, anche esecutivamente.

IV. 5 - Nella misura in cui l'art. 16-*septies*, comma 2, lettera g) decreto-legge n. 146 del 2021 si applica, come già illustrato, anche al giudizio d'ottemperanza d'innanzi al giudice amministrativo, la violazione dell'art. 24 Cost. si apprezza anche in combinato disposto con l'art. 113 Cost., che assicura sempre «la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria o amministrativa» e ne vieta l'esclusione o la limitazione a particolari mezzi di impugnazione o per determinate categorie di atti.

Infatti, ciò che la norma in questione determina è proprio l'impossibilità per il creditore degli enti del servizio sanitario regionale della Calabria di ottenere dal giudice amministrativo la tutela giurisdizionale esecutiva, in ragione del provvedimento giurisdizionale definitivo ottenuto dal giudice ordinario, d'innanzi agli organi di giustizia amministrativa.



Risulta, quindi, violato anche l'art. 113 Cost.

V. - Il giudizio presente va quindi sospeso, con trasmissione, ai sensi dell'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87, degli atti alla Corte costituzionale, affinché decida della questione di legittimità costituzionale che, con la presente ordinanza, incidentalmente si pone.

*P.Q.M.*

*Il Tribunale amministrativo regionale per la Calabria (Sezione Seconda) sospende il giudizio e, ai sensi dell'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87, dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, affinché si pronunci sulla rilevante e non manifestamente infondata questione di legittimità costituzionale dell'art. 16-septies, comma 2, lettera g), decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146, come introdotto dalla legge di conversione 17 dicembre 2021, n. 215, per contrasto con gli articoli 24 e 113 Cost.*

*Manda alla segreteria di comunicare alle parti la seguente sentenza e di notificarla al Presidente del Senato della Repubblica, al Presidente della Camera di deputati e al Presidente del Consiglio dei ministri.*

*Così deciso in Catanzaro nella Camera di consiglio del giorno 9 marzo 2022 con l'intervento dei magistrati:*

*Giovanni tannini, Presidente*

*Francesco Tallaro, Consigliere*

*Alberto Ugo, Referendario, Estensore*

*Il Presidente: IANNINI*

*L'estensore: UGO*

22C00108

N. 68

*Ordinanza del 7 aprile 2022 del Tribunale di Vicenza nel procedimento penale a carico di S. G.*

**Reati e pene - Reati tributari - Reato di omesso versamento di ritenute dovute sulla base della dichiarazione annuale di sostituto d'imposta.**

- Decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 158 (Revisione del sistema sanzionatorio, in attuazione dell'articolo 8, comma 1, della legge 11 marzo 2014, n. 23), art. 7, nella parte in cui modifica la rubrica e il comma 1 dell'art. 10-bis del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205).

## TRIBUNALE DI VICENZA

### SEZIONE PENALE

Il Tribunale di Vicenza — in composizione monocratica — in persona del giudice dott.ssa Elisabetta Pezzoli, all'udienza del 7 aprile 2022, nel procedimento penale nei confronti di S. G., nato a...., con domiciliato dichiarato c/o la propria residenza, in.... — libero, assente;

Difeso di fiducia dall'avv. Dario Lunardon del foro di Vicenza.

Imputato:

1) del delitto di cui all'art. 10-ter, decreto legislativo n. 74/2000 perché in qualità di amministratore della società S.... S.p.a. sede in via....., non versava entro i termini previsti, l'acconto relativo al periodo 2011, dell'imposta sul valore aggiunto dovuta, in base alla dichiarazione annuale per l'importo di euro.... .

In.... il.... Proc. n. .... R.G. Dib.);



2) del delitto di cui all'art. 10-*bis*, decreto legislativo n. 74/2000 perché in qualità di legale rappresentante della società S.... S.p.a., corrente in....., via....., non versava entro il termine previsto per la presentazione della dichiarazione annuale di sostituto d'imposta mod. 770, ritenute alla fonte relative ad emolumenti erogati nell'anno d'imposta 2012 per l'ammontare complessivo di euro.... .

In.... il.... (Proc. n. .... R.G. Dib.);

3) del reato p. e p. dall'art. 10-*ter*, decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74, perché nella sua qualità di amministratore della «S.... S.p.a. di....., ometteva di versare l'imposta sul valore aggiunto — per l'importo complessivo di euro.... — dovuta in base alla dichiarazione dell'anno 2012 entro il termine per il versamento dell'acconto relativo al periodo di imposta successivo del 27 dicembre 2013.

Accertato dall'Agenzia delle entrate di.... nel.... (Proc. n. .... R.G. Dib.);

4) del delitto di cui all'art. 10-*bis*, decreto legislativo n. 74/2000 perché in qualità di legale rappresentante della S.... S.p.a. con sede in....., via....., non versava entro il termine previsto per la presentazione della dichiarazione annuale di sostituto d'imposta mod. 770, ritenute alla fonte relative ad emolumenti erogati nell'anno d'imposta 2013 per l'ammontare complessivo di euro.... .

In.... (Proc. n. ....);

5) del delitto di cui all'art. 10-*ter*, decreto legislativo n. 74/2000 perché non versava entro i termini previsti per il versamento dell'acconto relativo al periodo d'imposta successivo, l'imposta sul valore aggiunto dovuta in base alla dichiarazione annuale, periodo d'imposta 2014, per l'importo di euro..... .

In.... il.... (Proc. n. ....);

6) in ordine al reato di cui all'art. 10-*bis*, decreto legislativo n. 74/2000 perché, in qualità di rappresentante di «S.... S.p.a.» con sede legale in....., via.... non versava entro il termine previsto per la presentazione della dichiarazione annuale di sostituto d'imposta (mod. 770/2015) ritenute dovute sulla base della stessa dichiarazione, riguardanti i redditi di lavoro dipendente, per complessivi euro afferenti l'anno di imposta 2014.

In...., il.... (Proc. n. ....);

7) del delitto di cui all'art. 10-*bis*, decreto legislativo n. 74/2000 perché, in qualità di liquidatore e legale rappresentante di «.... S.r.l. in liquidazione» (già «S.... S.p.a.» con sede legale in....., via.... non versava entro il termine previsto per la presentazione della dichiarazione annuale di sostituto d'imposta (mod. 770/2017) ritenute dovute sulla base della stessa dichiarazione, riguardanti i redditi di lavoro dipendente, per complessivi euro.... afferenti l'anno d'imposta 2017.

In...., il.... (termine previsto per la presentazione della dichiarazione per l'anno d'imposta 2017) (Proc. n. ....);

8) del delitto p. e p. dagli articoli 81 cpv. c.p. e 10-*bis*, decreto legislativo n. 74 del 2000 perché, con più azioni esecutive di un medesimo disegno criminoso poste in essere in tempi diversi, in qualità di liquidatore della società.... s.r.l. in liquidazione (già S.... S.p.a.), ometteva di versare, entro il termine previsto per la presentazione della dichiarazione annuale di sostituto di imposta mod. 770/2017, ritenute dovute sulla base della stessa dichiarazione relative ad emolumenti erogati:

nell'anno di imposta 2015 (termine ultimo previsto per la presentazione della dichiarazione.... per un ammontare complessivo pari ad euro ...., così come accertato dall'Agenzia delle entrate - Direzione provinciale di....:

nell'anno di imposta 2016 (termine ultimo previsto per la presentazione della dichiarazione ....), per un ammontare complessivo pari ad euro...., così come accertato dall'Agenzia delle entrate - Direzione provinciale di....

In...., il.... (Proc. n. ....);

9) delitto p. e p. dall'art. 10-*ter*, decreto legislativo n. 10 marzo 2000, n. 74 per avere, in qualità di legale liquidatore della società .... s.r.l. in liquidazione (già S.... S.p.a.), omesso di versare l'imposta sul valore aggiunto per un ammontare complessivo pari ad euro...., dovuta in base alla dichiarazione annuale per l'anno d'imposta 2016 (MOD. IVA/2017), entro il termine per il versamento dell'acconto relativo al periodo d'imposta successivo.

In...., il.... (Proc. n. ....);

10) per il reato p. e p. dall'art. 10-*ter*, decreto legislativo n. 74/2000 perché, quale legale rappresentante (liquidatore) della .... s.r.l. in liquidazione, non versava, entro il termine previsto per il versamento dell'acconto relativo al periodo d'imposta successivo, l'IVA dovuta in base alla dichiarazione annuale relativa al 2017 per l'ammontare di euro.... (e dunque per un ammontare superiore a euro....).

In...., il.... (Proc. n. ....);

11) del delitto di cui all'art. 10-*ter*, decreto legislativo n. 74/2000 perché, in qualità di legale rappresentante della società «S.... S.p.a.», con sede in....., via....., non versava, entro il termine previsto per il versamento dell'acconto relativo al periodo di imposta successivo, l'imposta sul valore aggiunto dovuta sulla base della dichiarazione annuale per l'anno 2014 per l'ammontare complessivo di euro.... .



In.... il.... (Proc. n. ....).

Il procedimento in esame trae origine dalla riunione di procedimenti concernenti diverse annualità e fattispecie previste e sanzionate dal decreto legislativo n. 74/2000 (agli articoli 10-*ter* e 10-*bis*).

All'udienza del 23 settembre 2021 la difesa dell'imputato — riportandosi alla memoria già depositata in data 17 settembre 2021 — eccepeva, prima della dichiarazione di apertura del dibattimento, l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, decreto legislativo n. 24 settembre 2015, n. 158, nella parte in cui, con le lettere *a*) e *b*) ha apportato modificazioni all'art. 10-*bis*, decreto legislativo n. 74/2000, introducendo nella rubrica, dopo la parola «ritenute», le seguenti: «dovute o»; nonché introducendo nel comma 1, dopo la parola «ritenute», le seguenti: «dovute sulla base della stessa dichiarazione o».

L'illegittimità sarebbe dovuta al contrasto con l'art. 76 Cost., in riferimento alla legge delega 11 marzo 2014, n. 23.

Inoltre le parti, visto il mutamento della persona fisica del giudice, reiteravano il consenso prestato all'acquisizione degli atti d'indagine in relazione a tutti i procedimenti riuniti. Il difensore fiduciario chiedeva altresì rinvio dell'udienza, a prescrizione sospesa, in quanto sulla questione di legittimità sollevata ed illustrata si attendeva pronuncia di altro giudice del medesimo tribunale.

Si rinviava all'udienza del 3 marzo 2022, in previsione della quale, atteso l'ulteriore mutamento della persona fisica dell'organo giudicante nel frattempo intervenuto, il difensore depositava nuova memoria difensiva a sostegno della già sollevata eccezione, segnalando che tale questione risultava già pendente ed in attesa di giudizio avanti la Corte costituzionale in conseguenza dell'ordinanza di rimessione promossa dal Tribunale di Monza in composizione monocratica in data 27 maggio 2021, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 20 ottobre 2021, n. 42 (Reg. Ord. n. 155 del 2021), che allegava.

Il difensore condivideva le argomentazioni del giudice rimettente che, oltre alla violazione dell'art. 76 Cost., denunciava la contrarietà della norma all'art. 3 Cost., con riferimento ai parametri di ragionevolezza estrinseca ed intrinseca.

Nell'udienza suddetta il difensore insisteva, in principalità, affinché il Tribunale sollevasse in via incidentale questione di legittimità costituzionale o, in subordine, disponesse un rinvio in attesa della decisione della Corte, la cui pronuncia è prevista in data 22 giugno 2022.

Il pubblico ministero aderiva a quest'ultima richiesta.

Questo Tribunale ritiene che la questione di costituzionalità, così come formulata, sia rilevante e non manifestamente infondata con riferimento all'art. 7 del decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 158 nella parte in cui modifica l'art. 10-*bis*, decreto legislativo n. 74/2000, introducendo nella rubrica, dopo la parola «ritenute», le seguenti: «dovute o»; nonché introducendo nel comma 1, dopo la parola «ritenute», le seguenti: «dovute sulla base della stessa dichiarazione o», e, dunque, dell'art. 10-*bis*, decreto legislativo n. 74/2000 nella versione risultante da tale modifica, per violazione degli articoli 25, 76, 77, comma 1, e dell'art. 3 della Costituzione.

*I. La vicenda dell'art. 10-bis, decreto legislativo n. 74/2000.*

La fattispecie in esame non era presente nell'originaria formulazione del decreto legislativo n. 74/2000.

La stessa è stata inserita, nel nostro ordinamento penale-tributario, dall'art. 1, comma 414, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (meglio nota come «legge finanziaria 2005»).

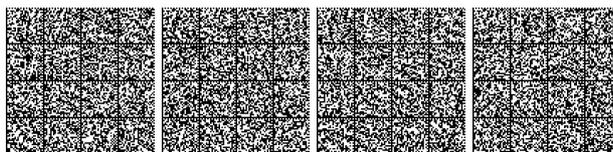
Tale disposizione ha in effetti reintrodotta, pur con qualche modifica, il vecchio delitto di omesso versamento di ritenute certificate, già disciplinato dall'art. 2, comma 3, dell'abrogata legge n. 516/1982.

L'introduzione di questa fattispecie delittuosa dimostra come, nel corso del primo decennio del nuovo secolo, il legislatore abbia mutato la politica repressiva in ambito penale tributario, passando dall'intenzione originaria del 2000, e cioè quella di criminalizzare la sola sottrazione dei debiti di imposizione operata attraverso la violazione di obblighi relativi alle dichiarazioni annuali, a quella di punire l'omesso versamento delle imposte dovute.

Le ragioni di tale inversione di tendenza sono indicate nella relazione governativa al disegno di legge della finanziaria del 2005: «la constatata frequenza del fenomeno ed il danno che da tali comportamenti deriva all'Erario, rendono necessario assicurare tutela penale all'interesse protetto della corretta e puntuale percezione dei tributi, ancor più quando il comportamento dell'omesso versamento è posto in essere da soggetti quali i sostituti di imposta che trattenono per riversare all'Erario tributi di altri soggetti che con essi hanno rapporti: i sostituiti».

Per tale ragione venivano inseriti gli articoli 10-*bis* (omesso versamento di ritenute certificate), 10-*ter* (omesso versamento di Iva) e 10-*quater* (indebita compensazione), con una funzione della norma penale che da strumento di repressione diveniva altresì strumento di tutela della pretesa erariale.

Tuttavia, così come strutturata, la norma offriva solo una tutela parziale al bene giuridico rappresentato dall'interesse patrimoniale dell'Erario alla corretta percezione del tributo, in quanto perseguiva penalmente solo la condotta del sostituto di imposta che, dopo aver corrisposto somme assoggettate a ritenuta, rilasciato al sostituito



la relativa certificazione e presentato il modello 770, ometteva poi di versare all'Erario le ritenute così operate; mentre, paradossalmente, non veniva punito colui che, ad esempio, corrispondeva somme «a nero» omettendo non solo di pagare all'Erario quanto dovuto, ma anche di rilasciare la certificazione ai sostituiti e di presentare il modello 770.

In particolare, tre erano gli elementi costitutivi del reato: una condotta omissiva, consistente nel «non versare» entro il termine previsto per la presentazione della dichiarazione annuale di sostituto di imposta ritenute così come risultanti dalla certificazione rilasciata ai sostituiti; una condotta commissiva, posta in essere a monte, di effettuazione della ritenuta alla fonte (da versare all'Erario) a seguito dell'erogazione di somme; una condotta, parimenti commissiva, di rilascio al soggetto sostituito della certificazione attestante l'ammontare delle somme corrisposte e delle ritenute operate. Tale struttura complessa del reato, costituito da una componente omissiva (il mancato versamento delle ritenute) ed una duplice componente commissiva (le due condotte di effettuazione delle ritenute e di rilascio della certificazione) comportava la qualificazione del rilascio delle certificazioni quale elemento costitutivo della fattispecie e presupposto logico necessario del successivo versamento.

È stato l'inciso «dovute sulla base della stessa dichiarazione o» introdotto con la riforma del 2015 (decreto legislativo n. 158/2015) a ridimensionare la rilevanza delle certificazioni, quantomeno dal punto di vista probatorio. La fattispecie così come riformulata, infatti, punisce il sostituto d'imposta che entro il termine previsto per la presentazione della dichiarazione annuale non versa le ritenute dovute sulla base della dichiarazione o delle certificazioni rilasciate ai sostituiti. Ciò significa che la prova dell'omesso versamento delle ritenute può essere fornita dalla pubblica accusa alternativamente, sia con l'acquisizione e la produzione in giudizio del modello 770, sia con la produzione delle relative certificazioni rilasciate ai sostituiti d'imposta.

In questo consiste l'esito delle modifiche apportate dall'art. 10-*bis*, decreto legislativo n. 158/2015 che, nell'intenzione del legislatore, dovrebbe semplificare l'accertamento, non richiedendo più come in passato che il pubblico ministero verifichi presso tutti i soggetti «sostituiti» se abbiano ricevuto la certificazione delle ritenute dal sostituto d'imposta, risultando sufficiente, ai fini probatori, un riscontro documentale fra le ritenute dichiarate nel modello 770 e quelle non versate. Proprio in relazione al differente regime probatorio le SS.UU. della Corte di cassazione (sent. n. 24782 del 22 marzo 2018) hanno dichiarato che: «con riferimento all'art. 10-*bis* nella formulazione anteriore alle modifiche apportate dal decreto legislativo n. 158 del 2015, la dichiarazione modello 770 proveniente dal sostituto di imposta non può essere ritenuta di per sé sola sufficiente ad integrare la prova della avvenuta consegna al sostituto della certificazione fiscale». La Corte ha inoltre chiarito — nell'ambito della stessa decisione — che trattandosi di modifiche aventi natura innovativa e non interpretativa, le stesse non operano retroattivamente, con la conseguenza che per i fatti commessi prima dell'entrata in vigore della novella (22 ottobre 2015) non è di per sé sufficiente l'allegazione della attestazione (modello 770) proveniente dal sostituto d'imposta.

Si ritiene tuttavia che detta modifica operata con l'art. 7 del decreto legislativo n. 158/2015 ponga una rilevante e non manifestamente fondata questione di legittimità costituzionale.

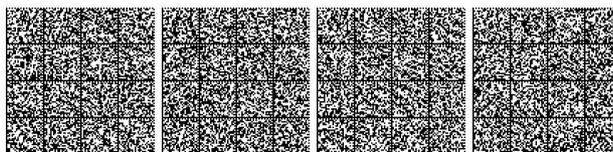
## 2. La rilevanza della questione nel giudizio di merito.

La questione è rilevante.

Emerge infatti, dalla lettura dei capi, d'imputazione n. 7 e n. 8, che la fattispecie contestata è quella di omesso versamento entro il termine previsto per la presentazione della dichiarazione annuale di sostituto d'imposta (mod. 770/2017) delle ritenute dovute sulla base della stessa dichiarazione, riguardanti redditi di lavoro dipendente, per importi superiori alla soglia di centocinquantamila euro per i periodi d'imposta 2017 (capo n. 7), 2015 e 2016 (capo n. 8). Il momento consumativo, per entrambi i reati, è successivo all'entrata in vigore delle modifiche apportate all'art. 10-*bis* dall'art. 7 del decreto legislativo n. 158 del 24 settembre 2015, ovvero il 22 ottobre 2015.

Si osserva che l'art. 23, comma 2, legge n. 87/1953, laddove facoltizza l'autorità giurisdizionale a sollevare la questione di legittimità costituzionale, lo fa alla condizione che il giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della stessa, ciò significando la sua necessaria strumentalità per la controversia nella quale si è manifestato il sospetto vizio di legittimità, che non può essere risolta senza applicare la norma censurata.

Nel caso di specie, poiché la fattispecie ascritta all'imputato, ovvero quella di omesso versamento delle ritenute dovute in base alla dichiarazione annuale di sostituto d'imposta, è quella stessa oggetto di censura, e poiché dunque una pronuncia dichiarativa dell'illegittimità costituzionale della norma avrebbe come effetto quello di far venir meno la fattispecie contestata all'imputato, dando così luogo ad una sentenza di proscioglimento ai sensi dell'art. 129 c.p.p. per essere il fatto non più previsto dalla legge come reato, e evidente la rilevanza della questione, posto che dalla risoluzione di essa dipende la sussistenza o meno di una pronuncia di proscioglimento o di condanna.



Si osserva che, poiché la rilevanza della questione deve essere vagliata alla luce delle circostanze di fatto sussistenti al momento dell'ordinanza di remissione (C. Cost. sent. 42/2011), la valutazione di questo giudice rimettente non può che fare riferimento al capo d'imputazione per accertare se un'eventuale pronuncia della Corte costituzionale sia in grado di incidere sul processo nel momento preciso e puntuale in cui l'eccezione medesima è sollevata.

E, infatti, la difesa dell'imputato ha prestato il consenso all'acquisizione degli atti di indagine compiuti — segnatamente, degli atti dell'Amministrazione finanziaria sulla scorta dei quali sono state elevate le suddette contestazioni in sede penale; tali atti si limitano, secondo quanto richiesto dalla novella del 2015, a rilevare l'omesso versamento di ritenute dovute sulla base della dichiarazione (senza quindi alcun accertamento sulle ritenute operate), comportando dunque, laddove la questione non fosse posta, una pronuncia di condanna, ovvero, in ogni caso, il rischio che l'imputato subisca un processo penale ed eventuali effetti penali sulla base di una norma sospettata di incostituzionalità.

*3 La non manifesta infondatezza il contrasto con gli articoli 25, 76 e 77, comma 1 Cost. e con l'art. 3 Cost.*

La questione di legittimità costituzionale è fondata.

La questione in relazione a tali parametri è già stata sollevata, come detto, dal Tribunale di Monza (ord. del 27 maggio 2021) con cui è stata sottoposta alla Corte costituzionale la questione in relazione all'art. 7, lettera *b*) del decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 158, in riferimento all'aggiunta delle parole «dovute sulla base della stessa dichiarazione o» nel testo dell'art. 10-*bis*, decreto legislativo n. 74/2000 e conseguentemente dell'art. 10-*bis*, decreto legislativo n. 74/2000, siccome dal primo modificato, per contrasto con gli articoli 25, comma 2, 76 e 77, comma 1 Cost., e con l'art. 3 Cost., nella parte in cui prevede la penale rilevanza di omessi versamenti di ritenute dovute sulla base della mera dichiarazione annuale di sostituto di imposta.

Questo giudice rimettente condivide le argomentazioni svolte.

3.1 In particolare, con riferimento alla violazione degli articoli 25, 76 e 77, comma 1 Cost., si osserva che è riconosciuta, in capo al legislatore delegato, una «fisiologica [...] attività normativa di completamento e sviluppo delle scelte del delegante» (Corte Cost. sentenza n. 194 del 2015), che deve, però, svolgersi nell'alveo delle scelte di fondo operate dal legislatore della delega, nel pieno rispetto della *ratio* di quest'ultima e in coerenza con il complessivo quadro normativo (Corte Cost. sentenza n. 59 del 2016).

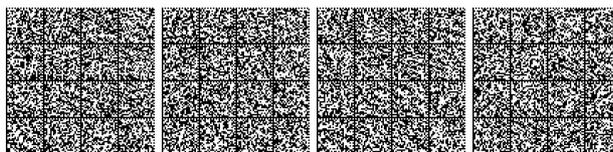
Le disposizioni contenute nella legge delega concorrono a formare, quali norme interposte, il parametro di costituzionalità dei decreti legislativi delegati (Corte Cost. sentenza n. 59/2016): il contrasto tra norma delegata e norma delegante, per inosservanza dei principi e criteri direttivi o del limite temporale o per esorbitanza dall'oggetto della delega, si traduce in violazione indiretta dell'art. 76 Cost., integrando la tipica figura del vizio di eccesso di delega.

Fin dalla sentenza n. 3/1957, la Corte ha affermato la propria competenza a giudicare della costituzionalità delle leggi delegate in riferimento anche al relativo procedimento di formazione, al fine di garantire il rispetto del principio generale di carattere costituzionale che riserva al Parlamento l'esercizio in via ordinaria della funzione legislativa (art. 70 Cost.), salve le eccezionali ipotesi di potestà normativa primaria del Governo. Le leggi delegate incorrono nel vizio di eccesso di delega ove manchino di rispettare i limiti al potere legislativo delegato indicati nella legge di delega. L'eccesso di delega, traducendosi in un'usurpazione del potere legislativo da parte del Governo, concretizza la violazione dell'art. 76 Cost., confermando il principio che soltanto il Parlamento può fare le leggi.

Detti principi assumono un ancor più pregnante significato in ambito penale, ove vige il principio della riserva di legge, previsto dall'art. 25 Cost., che ha voluto riservare la c.d. scelta incriminatrice al Parlamento, cioè all'Istituzione che soddisfa maggiormente e direttamente le esigenze di democraticità e rappresentatività che costituiscono il fondamento politico-garantista di tale principio. E dunque, laddove il Parlamento deleghi al Governo la scelta dei fatti da sottoporre a pena e delle sanzioni da applicare, affinché l'esercizio di tale potere sia costituzionalmente legittimo, esso deve avvenire in conformità con i principi ed i criteri direttivi determinati dal Parlamento. Stabilisce infatti la Corte costituzionale che ove si discuta della predisposizione, da parte del legislatore delegato, di un meccanismo di tipo sanzionatorio privo di espressa indicazione nell'ambito della delega, lo scrutinio di «conformità» tra le discipline appare particolarmente delicato e ciò in quanto la sanzione non rappresenta l'indispensabile corollario di una prescrizione (Corte Cost. sent. n. 98 del 2015).

È allora evidente lo stretto legame tra gli articoli 25 e 76 Cost., che impone una lettura più stringente del secondo in relazione al primo nel contesto del sindacato di legittimità costituzionale del decreto delegato e, segnatamente, dell'esercizio degli spazi di discrezionalità affidati all'esecutivo in materia penale dalla legge delega (Corte cost. 23 gennaio 2014 n. 5).

Ciò posto, per vagliare la legittimità dell'intervento dell'esecutivo nel caso di specie, e dunque per verificare se il Governo abbia compiuto scelte legislative esorbitanti il perimetro definito dal Parlamento, occorre prendere in esame i criteri direttivi indicati dall'art. 8 della legge 11 marzo 2014, n. 23 (di delega di riforma del sistema tributario), sul



punto ricordando che già le Sezioni Unite nella citata pronuncia sottolineavano che detta legge delega, con riferimento alle fattispecie meno gravi (cui viene ricondotta l'omissione in questione), prevedeva solo ed esclusivamente di ridurre le sanzioni o di applicare, sanzioni amministrative e non autorizzava il Governo in alcun modo ad estendere la portata dell'incriminazione attraverso la previsione di una condotta in precedenza penalmente irrilevante.

Ed infatti, l'art. 8, nel prevedere la revisione del sistema sanzionatorio, stabilisce al comma 1 che: «Il Governo è delegato a procedere, con i decreti legislativi di cui all'art. 1, alla revisione del sistema sanzionatorio penale tributario secondo criteri di predeterminazione e di proporzionalità rispetto alla gravità dei comportamenti, prevedendo: la punibilità con la pena detentiva compresa fra un minimo di sei mesi e un massimo di sei anni, dando rilievo, tenuto conto di adeguate soglie di punibilità, alla configurazione del reato per i comportamenti fraudolenti, simulatori o finalizzati alla creazione e all'utilizzo di documentazione falsa, per i quali non possono comunque essere ridotte le pene minime previste dalla legislazione vigente alla data di entrata in vigore del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148; l'individuazione dei confini tra le fattispecie di elusione e quelle di evasione fiscale e delle relative conseguenze sanzionatorie; l'efficacia attenuante o esimente dell'adesione alle forme di comunicazione e di cooperazione rafforzata di cui all'art. 6, comma 1; la revisione del regime della dichiarazione infedele e del sistema sanzionatorio amministrativo al fine di meglio correlare, nel rispetto del principio di proporzionalità, le sanzioni all'effettiva gravità dei comportamenti; la possibilità di ridurre le sanzioni per le fattispecie meno gravi o di applicare sanzioni amministrative anziché penali, tenuto anche conto di adeguate soglie di punibilità; l'estensione della possibilità, per l'autorità giudiziaria, di affidare in custodia giudiziale i beni sequestrati nell'ambito di procedimenti penali relativi a delitti tributari agli organi dell'amministrazione finanziaria che ne facciano richiesta al fine di utilizzarli direttamente per le proprie esigenze operative».

Dalla lettura di tali principi e criteri direttivi emerge, come rilevato dalla Suprema Corte, che non vi è alcuna indicazione circa una eventuale estensione delle fattispecie di cui all'art. 10-*bis* del decreto legislativo n. 74/2000 e dei comportamenti che possono condurre all'incriminazione per omesso versamento di ritenute. E infatti il reato di cui all'art. 10-*bis* rientra, insieme a quello di cui all'art. 10-*ter*, tra le fattispecie meno gravi, in relazione alle quali il legislatore delegante aveva previsto tre opzioni per il legislatore delegato: abolire completamente i delitti, mantenerli ed elevare le soglie di punibilità con una sola parziale *abolitio criminis*, lasciarne inalterata la tipicità ma ridurre la risposta sanzionatoria. Nonostante l'ampiezza dei criteri indicati dal legislatore delegante, in alcun modo vi è dato scorgervi l'indicazione dell'estensione della tipicità della fattispecie di cui all'art. 10-*bis* a condotte diverse da quelle già descritte al momento della delega (e, segnatamente, a quella di omesso versamento di ritenute risultanti dalla certificazione rilasciata ai sostituiti). Ciò anche in considerazione della rubrica dell'art. 8, che parla di «revisione» del sistema sanzionatorio, e non di una riformulazione delle figure delittuose previste dal sistema penale tributario.

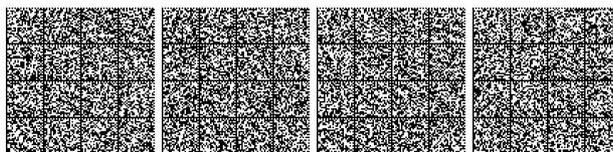
Secondo il costante orientamento della Corte costituzionale «la previsione di cui all'art. 76 Cost. non osta all'emana-zione, da parte del legislatore delegato, di norme che rappresentino un coerente sviluppo e un completamento delle scelte espresse dal legislatore delegante, dovendosi escludere che la funzione del primo sia limitata ad una mera scansione linguistica di previsioni stabilite dal secondo» (sentenza n. 194 del 2015; nello stesso senso, sentenze n. 146 e n. 98 del 2015).

Ebbene, la scelta del legislatore delegato di introdurre l'ulteriore condotta dell'omesso versamento delle ritenute dovute sulla base della dichiarazione (modello 770) non rappresenta il corretto esercizio della fisiologica attività di riempimento che lega i due livelli normativi (sentenza n. 230 del 2010), in coerenza con la *ratio* della legge delega (sentenza n. 229 del 2014).

Ed infatti, se da un lato, quanto al precetto, la modifica apportata dalla novella qui censurata risulta coerente con la direttiva della delega, muovendosi in una direzione restrittiva della sfera di rilevanza criminale delle condotte del sostituto, attraverso l'innalzamento della soglia di punibilità da 50.000 a 150.000 euro, dall'altro, con riferimento alla tipicità, essa opera in un verso espansivo, attraverso un sintagma che inserisce nel computo dell'imposta non versata «le imposte dovute sulla base della dichiarazione del sostituto» (modello 770), allargando così lo spettro delle condotte punibili alle ipotesi di ritenute non certificate, ma semplicemente dovute, come indicato nella nuova rubrica dell'art. 10-*bis* del decreto legislativo n. 74/2000.

Dell'ampliamento operato è consapevole il legislatore delegato, come si legge nella Relazione illustrativa al decreto legislativo n. 158/2015: «si è proceduto, inoltre, ad integrare la rubrica del novellato art. 10-*bis* del decreto legislativo n. 74 del 2000, in materia di omesso versamento di ritenute certificate, tenuto conto delle modifiche introdotte e, in particolare, dell'estensione del comportamento omissivo non più alle sole ritenute “certificate”, ma anche a quelle “dovute” sulla base della dichiarazione annuale del sostituto d'imposta».

Si legge inoltre nella relazione dell'Ufficio massimario della Corte di cassazione sul decreto legislativo n. 158/2015 (Rel. n. III/05/2015, p. 27), circa l'interpretazione del nuovo art. 10-*bis*, «pare comunque di poter escludere che la disposizione introdotta possa definirsi norma di interpretazione autentica, intanto perché così non si autoqualifica, ma



soprattutto perché non si limita a chiarire la portata applicativa della disposizione precedente ma anzi ne integra il pre-cetto, così dando mostra di non rispettare i tradizionali indicatori della norma interpretativa, per come rassegnati nella giurisprudenza costituzionale», (richiamando in proposito Corte cost., sent. n. 525/2000 e n. 41/2001).

Tale ampliamento si pone in contrasto con gli articoli 25, comma 2, 76 e 77, comma 1, della Costituzione.

3.2 Con riferimento poi alla violazione del parametro costituzionale dell'uguaglianza-ragionevolezza, preliminarmente si osserva che la discrezionalità del legislatore delegato è correttamente esercitata allorché dia luogo a scelte conformi al generale principio di ragionevolezza e proporzionalità desumibile dall'art. 3 Cost. Quando vi è, infatti, la possibilità di scegliere fra più mezzi per realizzare l'obiettivo indicato nella legge di delegazione, la soluzione adottata deve rispettare il canone della ragionevolezza (Corte Cost. sentenza n. 59/2016).

Anche sotto tale profilo, l'art. 7 del decreto legislativo n. 158/2015 risulta costituzionalmente illegittimo.

In primo luogo, con riferimento al principio di ragionevolezza estrinseca (o di uguaglianza-ragionevolezza).

Si osserva che nell'impianto complessivo del decreto legislativo n. 74/2000, maggiore disvalore (cui corrisponde un più severo trattamento sanzionatorio) viene assegnato ai delitti di dichiarazione fraudolenta finalizzata all'evasione rispetto alle fattispecie concernenti la fase liquidatoria del tributo, e ciò in quanto la condotta meramente omissiva è connotata da una minore offensività di quella commissiva di falsità o di infedeltà che, a monte, intenda eludere gli obblighi fiscali tramite artifici simulatori o fraudolenti.

Per tale ragione appare irragionevole la predisposizione di una sanzione penale per l'omesso versamento di ritenute dovute sulla base della mera dichiarazione del sostituto d'imposta e, viceversa, l'irrilevanza penale della falsificazione o infedele predisposizione di quest'ultima.

Così, mentre il contribuente che presenta una regolare dichiarazione ma ometta di versare le ritenute viene sanzionato penalmente, quello che — pur essendo debitore verso l'Erario di un importo analogo — presenta una dichiarazione che ne attesta falsamente uno inferiore alla soglia di rilevanza penale, va esente da pena.

In ciò risiede il carattere di manifesta irragionevolezza dell'art. 10-*bis* per contrasto con l'art. 3 Cost. avendo il legislatore regolato in termini deteriori condotte meno gravi (quelle attinenti alla fase liquidatoria del tributo) di quelle caratterizzate da più intenso disvalore (gli illeciti dichiarativi) e tuttavia sfornite di tutela penale. Detto in altri termini, comportamenti più gravi devono essere sanzionati in modo più grave, e l'infedele dichiarazione di un reddito finalizzata ad evadere un tributo è comportamento più grave dell'omesso versamento di un tributo regolarmente dichiarato.

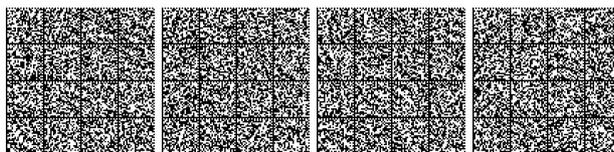
Questo per intuitive ragioni, già espresse dalla stessa Corte costituzionale, quando ha dichiarato l'illegittimità parziale dell'art. 10-*ter* (Corte Cost. sent. 80/2014): «il contribuente che, al fine di evadere l'IVA, presenta una dichiarazione infedele o non presenta affatto la dichiarazione, tiene una condotta certamente più “insidiosa” per l'amministrazione finanziaria — in quanto idonea ad ostacolare l'accertamento dell'evasione (...) — rispetto a quella del contribuente che, dopo aver presentato la dichiarazione, omette di versare l'imposta da lui stesso autoliquidata (...). In questo modo, infatti, il contribuente rende la propria inadempienza tributaria palese e immediatamente percepibile dagli organi accertatori (...)».

Del resto, che tale sia la gerarchia di disvalore tra le fattispecie e testimoniato anche dalle cornici edittali. Si prenda ad esempio l'imposta sul valore aggiunto: più dure le sanzioni della omessa o infedele dichiarazione, rispetto a quelle per omesso versamento. Così anche nel caso della dichiarazione del sostituto d'imposta, ove più dura è la sanzione prevista per l'omessa dichiarazione (art. 5, comma 1-*bis*) rispetto a quella prevista per l'omesso versamento delle ritenute (art. 10-*bis*).

3.3 Ulteriore profilo di illegittimità della norma in esame attiene poi alla sua intrinseca irragionevolezza. Ed infatti, l'estensione della tipicità operata con l'art. 7, decreto legislativo n. 158/2015 all'art. 10-*bis* alla semplice indicazione delle ritenute nel modello 770 (quale presupposto alternativo alla certificazione rilasciata ai sostituti) affida allo stesso contribuente la determinazione arbitraria dell'imposta evasa, con la conseguenza che ciò costituirà paradossalmente un incentivo — nell'assenza, come rilevato, di una norma che punisca la dichiarazione fraudolenta — alla presentazione di modelli 770 non veritieri e dunque con l'indicazione di importi sotto la soglia della punibilità.

Tali conclusioni si pongono in contrasto con i principi ispiratori previsti dall'art. 8 della legge delega 11 marzo 2014, n. 23 volti alla revisione del sistema sanzionatorio penale tributario secondo criteri di predeterminazione e di proporzionalità rispetto alla gravità dei comportamenti, nonché con il principio di uguaglianza, anch'esso espressamente previsto dalla legge delega, all'art. 1.

Per tutte le considerazioni svolte l'art. 7 del decreto legislativo n. 158/2015 — nella parte in cui estende la tipicità dell'art. 10-*bis* del decreto legislativo n. 74/2000 sino a ricomprendervi l'omesso versamento di ritenute risultanti sulla base della sola dichiarazione annuale presentata dal sostituto d'imposta — risulta costituzionalmente illegittimo con riferimento agli articoli 76 e 77, comma 1 Cost. in relazione all'art. 25 Cost., nonché con l'art. 3 Cost.



*P.Q.M.*

*Il Tribunale di Vicenza, in composizione monocratica,*

*Visti gli articoli 1, della legge costituzionale n. 1/48, e 23 della legge n. 87/1953;*

*Ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza, sottopone alla Ecc.ma Corte costituzionale questione di legittimità costituzionale, dell'art. 7 del decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 158 nella parte, in cui modifica l'art. 10-bis, decreto legislativo n. 74/2000, introducendo nella rubrica, dopo la parola «ritenute», le seguenti: «dovute o»; nonché introducendo nel comma 1, dopo la parola «ritenute», le seguenti: «dovute sulla base della stessa dichiarazione o», per contrasto con gli articoli 25 Cost. 76 e 77, comma 1 Cost., in riferimento alla legge delega 11 marzo 2014, n. 23, nonché con l'art. 3 Cost.;*

*Sospende il giudizio in corso sino alla decisione della Corte costituzionale;*

*Sospende il corso della prescrizione, ai sensi dell'art. 159, comma 1, n. 2 c.p.;*

*Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*Dispone la notificazione della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri, e la sua comunicazione ai Presidenti dei due rami del Parlamento;*

*Dispone la successiva trasmissione della presente ordinanza e degli atti del procedimento, unitamente alla prova dell'esecuzione delle notificazioni e delle comunicazioni previste dalla legge, alla Corte costituzionale per la decisione della questione di costituzionalità così sollevata.*

Dell'ordinanza è data lettura alle parti in udienza.

Vicenza, 7 aprile 2022

*Il giudice: PEZZOLI*

22C00111

MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2022-GUR-024) Roma, 2022 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



## MODALITÀ PER LA VENDITA

**La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:**

- presso il punto vendita dell'Istituto in piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-8549866**
- presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti [www.ipzs.it](http://www.ipzs.it) e [www.gazzettaufficiale.it](http://www.gazzettaufficiale.it)**

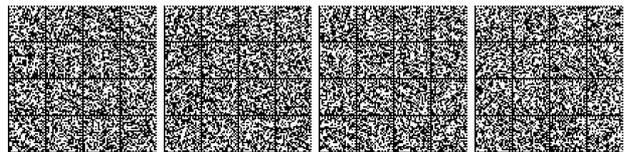
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.  
Vendita Gazzetta Ufficiale  
Via Salaria, 691  
00138 Roma  
fax: 06-8508-3466  
e-mail: [informazioni@gazzettaufficiale.it](mailto:informazioni@gazzettaufficiale.it)

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.



*pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca*



GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

**CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)  
validi a partire dal 1° OTTOBRE 2013**

**GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I** (legislativa)

	<u>CANONE DI ABBONAMENTO</u>
<b>Tipo A</b> Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: <i>(di cui spese di spedizione € 257,04)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 128,52)*</i>	- annuale € <b>438,00</b> - semestrale € <b>239,00</b>
<b>Tipo B</b> Abbonamento ai fascicoli della 1ª Serie Speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: <i>(di cui spese di spedizione € 19,29)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 9,64)*</i>	- annuale € <b>68,00</b> - semestrale € <b>43,00</b>
<b>Tipo C</b> Abbonamento ai fascicoli della 2ª Serie Speciale destinata agli atti della UE: <i>(di cui spese di spedizione € 41,27)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 20,63)*</i>	- annuale € <b>168,00</b> - semestrale € <b>91,00</b>
<b>Tipo D</b> Abbonamento ai fascicoli della 3ª Serie Speciale destinata alle leggi e regolamenti regionali: <i>(di cui spese di spedizione € 15,31)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 7,65)*</i>	- annuale € <b>65,00</b> - semestrale € <b>40,00</b>
<b>Tipo E</b> Abbonamento ai fascicoli della 4ª Serie Speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: <i>(di cui spese di spedizione € 50,02)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 25,01)*</i>	- annuale € <b>167,00</b> - semestrale € <b>90,00</b>
<b>Tipo F</b> Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, ed ai fascicoli delle quattro serie speciali: <i>(di cui spese di spedizione € 383,93)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 191,46)*</i>	- annuale € <b>819,00</b> - semestrale € <b>431,00</b>

**N.B.:** L'abbonamento alla GURI tipo A ed F comprende gli indici mensili

**PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI**

(Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, concorsi, prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00

**I.V.A. 4% a carico dell'Editore**

**PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI**

*(di cui spese di spedizione € 129,11)\**  
*(di cui spese di spedizione € 74,42)\**

- annuale € **302,47**  
- semestrale € **166,36**

**GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II**

*(di cui spese di spedizione € 40,05)\**  
*(di cui spese di spedizione € 20,95)\**

- annuale € **86,72**  
- semestrale € **55,46**

Prezzi di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,01 (€ 0,83 + IVA)

**Sulle pubblicazioni della 5ª Serie Speciale e della Parte II viene imposta I.V.A. al 22%.**

Si ricorda che, in applicazione della legge 190 del 23 dicembre 2014 articolo 1 comma 629, gli enti dello Stato ivi specificati sono tenuti a versare all'Istituto solo la quota imponibile relativa al canone di abbonamento sottoscritto. Per ulteriori informazioni contattare la casella di posta elettronica abbonamenti@gazzettaufficiale.it.

**RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI**

Abbonamento annuo	€ <b>190,00</b>
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5%	€ <b>180,50</b>
Volume separato (oltre le spese di spedizione)	€ 18,00

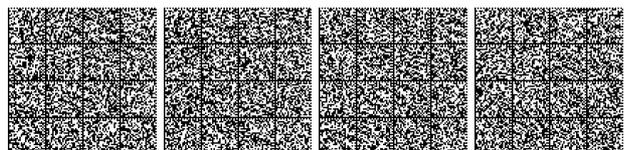
**I.V.A. 4% a carico dell'Editore**

Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli vengono stabilite di volta in volta in base alle copie richieste. Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

**N.B. - La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.**

**RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO**

\* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C.





€ 5,00

