

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 163° - Numero 43

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

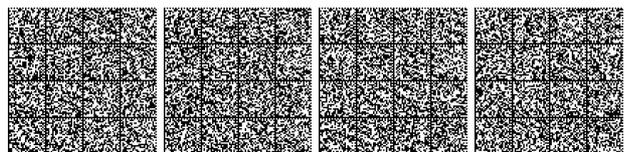
Roma - Mercoledì, 26 ottobre 2022

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. **214.** Sentenza 13 settembre - 20 ottobre 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza - Personale diplomatico - Collocamento a riposo mentre si è in servizio all'estero - Valutazione dell'indennità di posizione ai fini pensionistici - Attribuzione nella misura minima prevista dalle disposizioni applicabili, a differenza di quanto previsto per i diplomatici che prestano servizio in Italia - Denunciata disparità di trattamento e violazione del principio del buon andamento - Inammissibilità delle questioni.

- Decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092, art. 43, primo comma, in combinato disposto con l'art. 170, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18.
- Costituzione, artt. 3, secondo comma, e 97, secondo comma. Pag. 1

N. **215.** Ordinanza 5 - 20 ottobre 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Giurisdizione ordinaria - Giudice onorario di pace - Compenso - Fissazione di una soglia massima annua - Denunciata violazione del diritto alla retribuzione nonché contrasto con il principio del buon andamento della pubblica amministrazione - Manifesta inammissibilità delle questioni.

- Legge 21 novembre 1991, n. 374, art. 11, comma 4-ter.
- Costituzione, artt. 36 e 97, secondo comma. Pag. 6

N. **216.** Sentenza 13 settembre - 21 ottobre 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Energia - Impianti alimentati da fonti rinnovabili - Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Impianti fotovoltaici a terra di potenza superiore a 1 MW - Individuazione di aree non idonee alla loro realizzazione nonché di ulteriori condizioni - Violazione dei principi fondamentali della materia della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia - Illegittimità costituzionale.

Energia - Impianti alimentati da fonti rinnovabili - Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Impianti fotovoltaici a terra di potenza superiore a 1 MW - Individuazione di condizioni per la realizzazione di impianti fotovoltaici, fatti salvi i divieti di installazione - Violazione dei principi fondamentali della materia della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 2 novembre 2021, n. 16, art. 4, commi 17 e 18, lettere a), d) e f).
- Costituzione, artt. 41, 97 e 117, primo e terzo comma; direttiva 2018/2001/UE, art. 15, par. 1. Pag. 10



N. 217. Sentenza 14 settembre - 21 ottobre 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Veneto - Stato legittimo dell'immobile a fini edilizio-urbanistici - Definizione relativa agli immobili oggetto di variazioni non essenziali antecedenti al 30 gennaio 1977 e a quelli, realizzati in epoca anteriore al 1° settembre 1967, in zone esterne ai centri abitati o alle zone di espansione - Violazione dei principi fondamentali in materia di governo del territorio - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Veneto 30 giugno 2021, n. 19, art. 7, che ha introdotto l'art. 93-bis nella legge della Regione Veneto 27 giugno 1985, n. 61.
- Costituzione, artt. 3 e 117, primo, terzo e settimo comma.

Pag. 21

N. 218. Sentenza 13 settembre - 21 ottobre 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Edilizia residenziale pubblica - Norme della Regione Umbria - Alloggi - Cause di decadenza dall'assegnazione - Uso per la commissione di attività illecite, risultanti da provvedimenti di pubblica sicurezza o della polizia locale - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale nelle materie dell'ordine pubblico e sicurezza e dell'ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali - Non fondatezza delle questioni.

- Legge della Regione Umbria 18 novembre 2021, n. 15, art. 35, comma 2.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettere h) e g).

Pag. 29

N. 219. Sentenza 5 - 24 ottobre 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Enti locali - Dichiarazione di dissesto - Effetti nei confronti dei creditori - Previsione che, dalla data della deliberazione di dissesto e sino all'approvazione del rendiconto dell'organo straordinario di liquidazione, i debiti insoluti non producono più interessi né sono soggetti a rivalutazione monetaria - Denunciata violazione dei principi di eguaglianza e ragionevolezza, del pluralismo autonomistico, di equilibrio dei bilanci pubblici, di buon andamento della pubblica amministrazione, nonché contrasto con il ruolo costituzionale assegnato al Comune - Non fondatezza delle questioni.

- Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, art. 248, comma 4.
- Costituzione, artt. 3, 5, 81, 97, 114 e 118.

Pag. 33

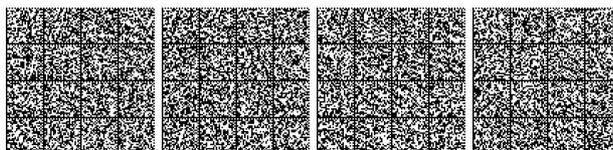
N. 220. Ordinanza 6 - 25 ottobre 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Misure urgenti per evitare la diffusione del COVID-19 - Divieto assoluto di allontanarsi dalla propria abitazione o dimora per le persone sottoposte alla misura della quarantena, applicata dal Sindaco quale autorità sanitaria locale, perché risultate positive al virus, senza che tale provvedimento amministrativo sia preceduto o seguito da alcuna forma di controllo giurisdizionale, neppure nelle forme del giudizio di convalida ex post dell'operato dell'autorità amministrativa - Denunciata violazione della riserva di giurisdizione in materia di libertà personale - Manifesta infondatezza della questione.

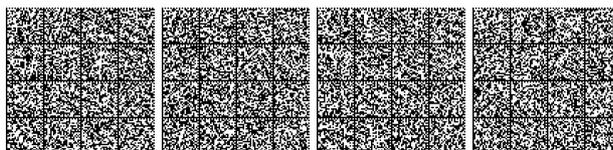
- Decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, convertito, con modificazioni, nella legge 22 maggio 2020, n. 35, artt. 1, comma 2, lettera e), e 4, comma 6, questione traslata sugli artt. 1, comma 6, e 2, comma 3, del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, convertito, con modificazioni, nella legge 14 luglio 2020, n. 74.
- Costituzione, art. 13.

Pag. 43

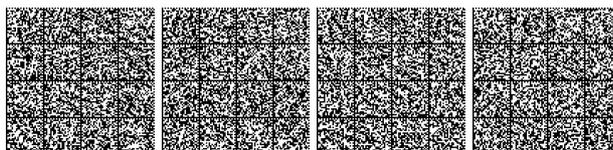


ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. **63.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 5 ottobre 2022 (del Presidente del Consiglio dei ministri)
- Bilancio e contabilità pubblica - Corte dei conti - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Certificazione della contrattazione collettiva provinciale - Previsione che, fino all'entrata in vigore di una specifica norma di attuazione dello statuto speciale finalizzata a introdurre una disciplina sulla verifica, da parte della Corte dei conti, dell'attendibilità della quantificazione dei costi della contrattazione collettiva provinciale e della relativa compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio, tale verifica è assicurata dalla Provincia attraverso il parere motivato del Collegio dei revisori dei conti.**
- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 3 agosto 2022, n. 9 (Assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Bolzano per l'anno finanziario 2022 e per il triennio 2022-2024), art. 10, comma 2..... Pag. 47
- N. **64.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 6 ottobre 2022 (del Presidente del Consiglio dei ministri)
- Bilancio e contabilità pubblica - Copertura finanziaria - Norme della Regione Molise - Previsto riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio della Regione Molise, per il valore complessivo di euro 21.517.387,21, derivante dai servizi per il trasporto pubblico locale (TPL) ferroviario resi da Trenitalia S.p.A. nell'anno 2020 - Finanziamento dei medesimi debiti mediante utilizzo del bilancio di previsione 2021-2023, esercizio 2021, con prelievo dal capitolo di bilancio ivi previsto.**
- Legge della Regione Molise 4 agosto 2022, n. 14 (“Riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e ss.mm.ii. (derivante dai servizi per il T.P.L. ferroviario resi da Trenitalia S.p.A. nell'anno 2020)”), artt. 1 e 2..... Pag. 51
- N. **65.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 6 ottobre 2022 (del Presidente del Consiglio dei ministri)
- Bilancio e contabilità pubblica - Copertura finanziaria - Norme della Regione Molise - Previsione del riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio della Regione Molise, per il valore complessivo di euro 667.853,20, a favore di aziende del trasporto pubblico locale (TPL) extraurbano per il pagamento di ulteriori servizi relativi a chilometri effettuati in aggiunta a quelli contrattualizzati - Previsione che al finanziamento del debito si provvede mediante utilizzo dello stanziamento previsto alla missione 10, programma 02, titolo 1.**
- Legge della Regione Molise 4 agosto 2022, n. 18 (Riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio, ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera e), del d.lgs. 23/06/2011, n. 118 e ss.mm.ii.. Ditte TPL extraurbano - altre fatture 2020), artt. 1 e 2. Pag. 54
- N. **119.** Ordinanza del Tribunale di Torino del 7 luglio 2022
- Reati e pene - Rapina - Divieto di equivalenza o di prevalenza della circostanza attenuante di cui all'art. 89 cod. pen. sulle circostanze aggravanti indicate dal terzo comma, numero 3-bis), dell'art. 628 cod. pen.**
- Codice penale, art. 628, ultimo comma. Pag. 56



- N. **120.** Ordinanza del Giudice di pace di Mantova del 22 febbraio 2022
Pesca - Commercio - Regolamento di esecuzione (UE) n. 404/2011 della Commissione - Informazioni relative ai prodotti della pesca e dell'acquacoltura fornite attraverso l'etichettatura o l'imballaggio della partita, oppure mediante un documento commerciale che accompagna fisicamente la partita - Prevista facoltà per le autorità competenti degli Stati membri di accedere, in qualsiasi momento, alle informazioni apposte sulle partite.
- Regolamento di esecuzione (UE) n. 404/2011 della Commissione, dell'8 aprile 2011, recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1224/2009 del Consiglio che istituisce un regime di controllo comunitario per garantire il rispetto delle norme della politica comune della pesca, art. 67, paragrafo 5..... Pag. 64
- N. **121.** Ordinanza del G.I.P. presso il Tribunale di Macerata del 23 maggio 2022
Processo penale - Incompatibilità del giudice - Omessa previsione dell'incompatibilità del giudice che ha emesso pronuncia nel merito a decidere l'incidente di esecuzione che contesti la correttezza delle decisioni in tale sede assunte.
- Codice di procedura penale, art. 34..... Pag. 66
- N. **122.** Ordinanza della Commissione tributaria provinciale di Pescara del 6 settembre 2022
Tributi - Accise - Gasolio commerciale utilizzato come carburante - Aliquota di accisa sul gasolio commerciale utilizzato per l'attività di trasporto di persone - Individuazione dei soggetti ai quali è riconosciuta l'applicazione dell'aliquota in misura ridotta - Denunciata esclusione, dall'applicazione dell'aliquota agevolata, delle imprese private che esercitano attività di noleggio di autobus con conducente.
- Decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504 (Testo unico delle disposizioni legislative concernenti le imposte sulla produzione e sui consumi e relative sanzioni penali e amministrative), art. 24-ter. Pag. 69
- N. **123.** Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia del 9 agosto 2022
Ambiente - Inquinamento - Norme della Regione Lombardia - Prevista attribuzione alle amministrazioni comunali delle funzioni amministrative inerenti alla bonifica, alla messa in sicurezza e alle misure di riparazione e di ripristino ambientale dei siti contaminati.
- Legge della Regione Lombardia 27 dicembre 2006, n. 30 ("Disposizioni legislative per l'attuazione del documento di programmazione economico-finanziaria regionale, ai sensi dell'articolo 9-ter della legge regionale 31 marzo 1978, n. 34 (Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione) - collegato 2007"), art. 5. Pag. 73



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 214

Sentenza 13 settembre - 20 ottobre 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza - Personale diplomatico - Collocamento a riposo mentre si è in servizio all'estero - Valutazione dell'indennità di posizione ai fini pensionistici - Attribuzione nella misura minima prevista dalle disposizioni applicabili, a differenza di quanto previsto per i diplomatici che prestano servizio in Italia - Denunciata disparità di trattamento e violazione del principio del buon andamento - Inammissibilità delle questioni.

- Decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092, art. 43, primo comma, in combinato disposto con l'art. 170, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18.
- Costituzione, artt. 3, secondo comma, e 97, secondo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Silvana SCIARRA;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

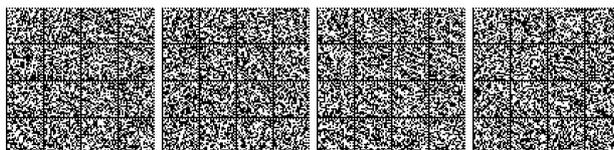
nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 43, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092 (Approvazione del testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato), in combinato disposto con l'art. 170, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18 (Ordinamento dell'Amministrazione degli affari esteri), promossi dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per il Lazio, con quindici ordinanze del 10 agosto 2021, iscritte, rispettivamente, ai numeri da 189 a 193 e da 195 a 204 del registro ordinanze 2021 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 49, 50 e 51, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visti gli atti di costituzione di Mario Fugazzola e altri, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 13 settembre 2022 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

uditi gli avvocati Maria Vittoria Ferroni ed Eugenio Picozza per Mario Fugazzola e altri e gli avvocati dello Stato Enrico De Giovanni, Emanuele Feola e Giancarlo Pampanelli per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 13 settembre 2022.



Ritenuto in fatto

1.- Con quindici ordinanze depositate il 10 agosto 2021 e iscritte ai numeri da 189 a 193 e da 195 a 204 del registro ordinanze 2021, la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per il Lazio, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, secondo comma, e 97, secondo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 43, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092 (Approvazione del testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato), e dell'art. 170, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18 (Ordinamento dell'Amministrazione degli affari esteri).

Le disposizioni sono censurate nella parte in cui disciplinano la base pensionabile degli appartenenti alla carriera diplomatica assegnati a una sede di servizio all'estero alla data del collocamento a riposo, computando l'indennità di posizione nella misura minima e non in misura parametrata al grado e alle funzioni.

1.1.- Il rimettente espone di dover decidere sulle domande proposte da ministri plenipotenziari (reg. ord. n. 189, n. 191, n. 192, n. 193, n. 196, n. 201 e n. 202 del 2021), da consiglieri d'ambasciata (reg. ord. n. 190 del 2021) e da ambasciatori (reg. ord. n. 195, n. 197, n. 198, n. 199, n. 200, n. 203 e n. 204 del 2021), che hanno chiesto «ai fini pensionistici un più favorevole computo dell'indennità di posizione connessa a quel rapporto d'impiego». Tale indennità, connessa con le funzioni e con il grado degli appartenenti alla carriera diplomatica, dovrebbe essere raggugliata alla «posizione funzionale di rango più elevato o, in subordine, a quella di minor rango» che spetta a chi ricopra il medesimo grado nella sede centrale del Ministero o, in via gradata, alla «misura concretamente percepita» dai ricorrenti nel giudizio principale prima dell'assegnazione alla sede estera.

Nella decisione sulle domande dei ricorrenti, rivestirebbe fondamentale importanza l'art. 43 del d.P.R. n. 1092 del 1973, che, ai fini della determinazione della misura del trattamento di quiescenza dei dipendenti civili, individua la base pensionabile nell'ultimo stipendio o nell'ultima paga o retribuzione.

Ad avviso del rimettente, in forza di un'interpretazione logica e sistematica, l'indennità di posizione, «sia pur ai soli fini del trattamento di quiescenza», al momento del collocamento a riposo dovrebbe essere ripristinata nella misura che spetta al funzionario diplomatico in virtù del grado e delle funzioni.

Tuttavia, l'interpretazione «costituzionalmente orientata», che computa a fini pensionistici l'indennità di posizione «sulla base della fictio iuris costituita da un rientro a Roma del diplomatico stesso in coincidenza con il suo collocamento a riposo», sarebbe stata disattesa, in altre controversie, in fase di gravame (Corte dei conti, seconda sezione giurisdizionale centrale di appello, sentenza 22 febbraio 2017, n. 112). L'indennità di posizione sarebbe stata computata anche ai fini previdenziali nella misura minima corrisposta durante il periodo di servizio all'estero.

Le questioni sarebbero rilevanti, in quanto le disposizioni censurate condurrebbero al rigetto delle domande proposte e solo una declaratoria di illegittimità costituzionale potrebbe determinarne l'accoglimento, «nella sua prospettiva principale o in una di quelle subordinate, dopo aver vagliato anche la non assorbente eccezione di prescrizione».

1.2.- Il rimettente muove dal presupposto che, al momento della cessazione del rapporto di impiego, perda rilievo la pregressa assegnazione del ricorrente alla sede centrale del Ministero o a un altro ufficio all'estero e che si debba tener conto esclusivamente del «grado rivestito», come accade anche al personale militare.

1.2.1.- Un meccanismo di determinazione del trattamento di quiescenza che calcoli l'indennità di posizione nella misura minima «applicata durante il servizio all'estero» contrasterebbe con il «principio di eguaglianza sostanziale» (art. 3, secondo comma, Cost.).

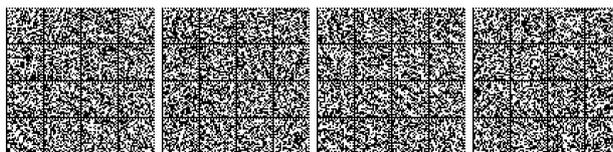
L'indennità integrativa speciale, che pure non spetta al dipendente che presti servizio all'estero, è computata ai fini pensionistici.

Né si potrebbe invocare, a sostegno del trattamento differenziato, l'erogazione dell'indennità di servizio all'estero, sprovvista di carattere retributivo e, pertanto, non computabile ai fini pensionistici.

La sperequazione non potrebbe neppure essere giustificata dal fatto che al computo dell'indennità di posizione in misura eccedente quella minima non faccia riscontro alcuna copertura contributiva, giacché la medesima situazione si riscontra per chi sia collocato in quiescenza a distanza di breve tempo dal rientro in Italia.

1.2.2.- Il rimettente denuncia, in secondo luogo, il contrasto con il principio di buon andamento dell'amministrazione di cui all'art. 97, secondo comma, Cost. La disciplina censurata potrebbe indurre all'immediato collocamento a riposo il funzionario diplomatico assegnato a una sede estera, quando già abbia maturato i requisiti per conseguire la pensione, oppure potrebbe ingenerare «un indubbio interesse personale a rientrare in sede centrale» prima del collocamento a riposo, «in potenziale contrasto con l'incondizionata protrazione del servizio all'estero».

2.- Si sono costituiti, per chiedere l'accoglimento delle questioni sollevate dalla Corte dei conti, tutti i ricorrenti nei giudizi principali.



Le parti hanno posto in risalto l'unitarietà del ruolo della carriera diplomatica (art. 101 del d.P.R. n. 18 del 1967), contraddistinta dall'avvicinarsi di periodi di servizio all'estero e da periodi di servizio in Italia, e hanno osservato che il funzionario diplomatico non beneficia di una facoltà di scelta circa la permanenza all'estero o il richiamo in Italia.

A fronte di tali peculiarità della carriera diplomatica, sarebbe ingiustificata, fonte di «grave sperequazione» nonché di una «palese disparità di trattamento» la notevole decurtazione del trattamento di quiescenza e dell'indennità di buonuscita che deriva dal computo dell'indennità di posizione al minimo e non nella misura prevista in relazione al grado. Non sarebbe ragionevole attribuire un rilievo determinante al luogo in cui casualmente si conclude la carriera lavorativa, nell'adempimento dei propri doveri di servizio.

Tale incongruenza emergerebbe anche dal raffronto con l'indennità integrativa speciale: pur non essendo corrisposta durante il periodo di servizio all'estero, tale voce sarebbe comunque computata ai fini pensionistici.

Né l'incongruenza potrebbe essere giustificata in ragione del mancato pagamento dei necessari contributi previdenziali: al diplomatico sarebbe sufficiente tornare in Italia anche pochi giorni prima del pensionamento per fruire dell'indennità di posizione, ai fini previdenziali, in misura corrispondente al grado. La prassi dei rientri anticipati in Italia, che avrebbe riguardato un gran numero di diplomatici, sarebbe pertanto contraria al principio di buon andamento dell'amministrazione.

Il trattamento peggiore non potrebbe essere considerato ragionevole neppure sulla scorta del godimento dell'indennità di servizio all'estero, in quanto tale indennità persegue la diversa funzione di sovvenire agli oneri derivanti dal servizio all'estero e non ha natura retributiva.

3.- È intervenuto in tutti i giudizi il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, e ha chiesto di dichiarare inammissibili e/o non fondate le questioni sollevate dal rimettente.

3.1.- La difesa dello Stato ha formulato, in linea preliminare, molteplici eccezioni di inammissibilità.

3.1.1.- Le questioni sarebbero inammissibili per incompleta ricostruzione del quadro normativo e tali lacune comprometterebbero l'*iter* logico argomentativo posto a fondamento delle censure, sia sotto il profilo della rilevanza, sia sotto quello della non manifesta infondatezza.

Il rimettente non avrebbe offerto alcun ragguaglio sulla complessa evoluzione del trattamento previdenziale del personale appartenente alla carriera diplomatica.

Non sarebbe stata adeguatamente valutata la disciplina del trattamento retributivo del personale diplomatico all'estero, che include emolumenti aggiuntivi, come l'indennità di servizio all'estero.

3.1.2.- Un ulteriore profilo di inammissibilità si ravviserebbe nella mancata sperimentazione di un'interpretazione conforme a Costituzione.

Il rimettente, nel sottrarsi al doveroso tentativo di esplorare una interpretazione costituzionalmente orientata, si prefiggerebbe di ottenere da questa Corte un improprio avallo dell'interpretazione che ha prescelto.

3.1.3.- Le questioni sarebbero inammissibili anche per l'indeterminatezza e l'inadeguatezza del *petitum*, che non indicherebbe una soluzione costituzionalmente obbligata.

3.1.4.- Carente sarebbe anche la motivazione in punto di non manifesta infondatezza.

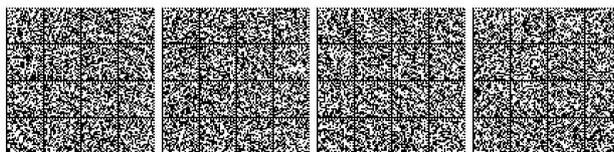
Il rimettente non avrebbe considerato che l'indennità di posizione, pur conteggiata nella misura minima, è controbilanciata dal riconoscimento di ulteriori voci retributive e che l'indennità di servizio all'estero è, sia pure in parte, pensionabile.

3.2.- I dubbi di legittimità costituzionale prospettati dal rimettente, nel merito, non sarebbero fondati sia con riguardo all'art. 3, secondo comma, Cost. sia con riguardo all'art. 97, secondo comma, Cost., parametro che non potrebbe essere invocato per conseguire miglioramenti retributivi.

4.- In prossimità dell'udienza, l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato una memoria illustrativa, per insistere nell'accoglimento delle conclusioni preliminari e di merito.

5.- In vista dell'udienza, hanno depositato memorie illustrative anche le parti, per ribadire le conclusioni già rassegnate e replicare alle argomentazioni dell'Avvocatura generale dello Stato.

6.- All'udienza le parti hanno chiesto l'accoglimento delle conclusioni formulate negli scritti difensivi.



Considerato in diritto

1.- Con le ordinanze indicate in epigrafe, la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per il Lazio, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 43, primo comma, del d.P.R. n. 1092 del 1973 e dell'art. 170, primo comma, del d.P.R. n. 18 del 1967, in riferimento agli artt. 3, secondo comma, e 97, secondo comma, Cost.

Le censure del giudice rimettente investono il trattamento previdenziale del personale diplomatico assegnato all'estero al momento del collocamento a riposo e, in particolare, la valutazione dell'indennità di posizione ai fini pensionistici, nel sistema retributivo applicabile nella specie.

Alla luce del tenore testuale delle disposizioni censurate, il giudice *a quo* argomenta che l'indennità in esame è computata nella misura minima, stabilita dalle disposizioni applicabili per il caso di servizio all'estero, e non è commisurata al grado e alle funzioni del diplomatico che concluda la carriera in una sede estera.

1.1.- Il descritto meccanismo di computo dell'indennità di posizione contrasterebbe, anzitutto, con il «principio di eguaglianza sostanziale» (art. 3, secondo comma, Cost.) e sarebbe foriero di un'arbitraria disparità di trattamento pensionistico tra i diplomatici in servizio in Italia, che ai fini previdenziali beneficiano di una indennità di posizione liquidata nel più cospicuo importo base, e i diplomatici in servizio all'estero, che godono della citata indennità soltanto nella misura minima.

La circostanza accidentale della conclusione all'estero della carriera diplomatica, che pure si caratterizza come unitaria, determinerebbe una considerevole riduzione del trattamento di quiescenza.

Il riconoscimento dell'indennità di servizio all'estero, che persegue una diversa funzione e non è valorizzata ai fini previdenziali, non giustificerebbe la sperequazione denunciata.

1.2.- Il giudice rimettente ravvisa, inoltre, il contrasto con il principio di buon andamento dell'amministrazione di cui all'art. 97, secondo comma, Cost.

In conseguenza della disciplina sospettata di illegittimità costituzionale, il diplomatico assegnato a una sede estera potrebbe infatti essere indotto all'immediato collocamento a riposo, quando già abbia maturato i requisiti per conseguire la pensione, o potrebbe scegliere di rientrare nella sede centrale prima del collocamento a riposo, «in potenziale contrasto con l'incondizionata protrazione del servizio all'estero».

2.- I giudizi, che hanno ad oggetto le medesime disposizioni, censurate in riferimento ai medesimi parametri costituzionali, devono essere riuniti e decisi con un'unica pronuncia.

3.- L'Avvocatura generale dello Stato ha formulato molteplici eccezioni di inammissibilità, che devono essere esaminate in linea preliminare.

4.- La difesa dello Stato imputa al giudice *a quo* di non avere ricostruito compiutamente l'evoluzione della disciplina previdenziale, che anche la sentenza di questa Corte n. 153 del 2018 ha mostrato di considerare come dato imprescindibile, nel dichiarare inammissibili per aberratio ictus le questioni sollevate dal medesimo rimettente.

L'eccezione non è fondata.

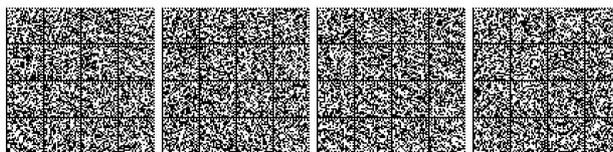
Il giudice *a quo* ha individuato in maniera puntuale la normativa previdenziale che reputa essere all'origine del vulnus denunciato e ha così colmato le lacune segnalate nella citata pronuncia di questa Corte. In quell'occasione le censure, incentrate sulla sola normativa che definisce la retribuzione, avevano trascurato di approfondirne le correlazioni con la disciplina in tema di trattamento di quiescenza.

Con motivazione non implausibile, in linea con l'orientamento già espresso dalla giurisprudenza contabile (Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per il Lazio, sentenza 4 maggio 2015, n. 244), l'odierno rimettente ha dato conto della necessità di fare applicazione dell'art. 43 del d.P.R. n. 1092 del 1973, con specifico riguardo alla posizione previdenziale dei ricorrenti nei giudizi principali.

A ben vedere, è proprio tale disciplina che, nel commisurare il trattamento di quiescenza all'ultimo stipendio percepito, genera le disarmonie censurate.

Il giudice rimettente non ha mancato di ponderare anche le particolarità del trattamento retributivo del personale diplomatico in servizio all'estero e gli emolumenti aggiuntivi erogati in relazione a tale servizio.

Gli argomenti addotti a sostegno delle censure sono dunque idonei a illustrarne il senso e non sussistono carenze nella ricostruzione del quadro normativo di riferimento, tali da compromettere irrimediabilmente l'*iter* logico argomentativo e precludere lo scrutinio del merito (fra le molte, sentenza n. 194 del 2021, punto 3.1. del Considerato in diritto).



5.- L'Avvocatura generale dello Stato prospetta l'inammissibilità delle questioni anche per l'omessa sperimentazione di una interpretazione conforme ai principi costituzionali. Pur ammettendo la praticabilità di una siffatta interpretazione, contraddetta da una pronuncia del giudice d'appello che non potrebbe assurgere a diritto vivente, il giudice *a quo* avrebbe poi rivolto a questa Corte una impropria richiesta di avallo della lettura che ha recepito.

Neppure tale eccezione può essere accolta.

È la stessa difesa dello Stato a puntualizzare che l'interpretazione adeguatrice sarebbe priva di fondamento e non potrebbe dunque essere utilmente esplorata. L'univoco tenore letterale delle disposizioni censurate si frappone alla possibilità di un'interpretazione conforme a Costituzione, che deve così cedere il passo al sindacato di legittimità costituzionale (sentenza n. 102 del 2021, punto 3.2. del Considerato in diritto).

Il giudice rimettente ha evidenziato che una tale scelta interpretativa esporrebbe la sentenza a una verosimile riforma da parte del giudice d'appello, che ha già privilegiato una diversa lettura delle disposizioni censurate e ha osservato che il trattamento di quiescenza è determinato in base agli ultimi trattamenti economici effettivamente percepiti e, dunque, a una indennità di posizione calcolata nella misura minima (Corte dei conti, seconda sezione giurisdizionale centrale di appello, sentenza 22 febbraio 2017, n. 112).

Nel quadro così delineato, pur mancando un vero e proprio "diritto vivente", la via della proposizione della questione di legittimità costituzionale «costituisce l'unica idonea ad impedire che continui a trovare applicazione una disposizione ritenuta costituzionalmente illegittima» (sentenza n. 240 del 2016, punto 6 del Considerato in diritto).

6.- La difesa dello Stato eccepisce l'inammissibilità delle questioni anche perché il giudice rimettente invita questa Corte a un intervento manipolativo che impinge su scelte eminentemente discrezionali del legislatore.

L'eccezione è fondata.

6.1.- Questa Corte è costante nell'affermare che la determinazione della base retributiva utile ai fini del trattamento di quiescenza è rimessa alle scelte discrezionali del legislatore, «chiamato a compiere "una congrua valutazione che contemperi le esigenze di vita dei lavoratori, che ne sono beneficiari, e le disponibilità finanziarie" (sentenza n. 531 del 1988, punto 5 del Considerato in diritto), senza valicare il limite della "garanzia delle esigenze minime di protezione della persona" (sentenza n. 457 del 1998, punto 5 del Considerato in diritto)» (sentenza n. 259 del 2017, punto 3.1. del Considerato in diritto).

Compete al legislatore, nel preminente rispetto dei diritti fondamentali, la razionalizzazione dei sistemi previdenziali, operazione quest'ultima che postula valutazioni e bilanciamenti di interessi contrapposti (sentenza n. 202 del 2008, punto 2 del Considerato in diritto).

6.2.- Nella fattispecie sottoposta al vaglio di questa Corte, non viene in rilievo il rispetto delle esigenze minime di protezione della persona, che pure si impongono alle scelte discrezionali del legislatore nel definire la disciplina del trattamento di quiescenza.

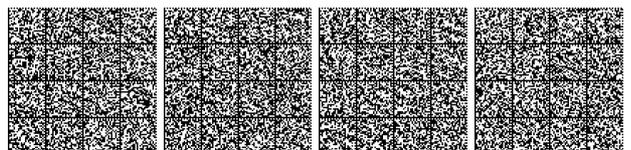
Le censure vertono sulla determinazione della base pensionabile, che si interseca con la disciplina delle singole componenti della retribuzione, come l'indennità di servizio all'estero, e si iscrive in un quadro devoluto alla contrattazione collettiva.

Il superamento delle incongruenze indicate dal rimettente postula un complessivo intervento di armonizzazione, destinato a incidere, sia sulla peculiare disciplina retributiva applicabile al personale diplomatico, sia sulla connessa normativa previdenziale, nella ineludibile considerazione dell'unitarietà della carriera diplomatica, della specificità dei ruoli di volta in volta ricoperti nelle diverse sedi dell'amministrazione, della particolarità degli emolumenti corrisposti a chi presti servizio all'estero e in parte valorizzati anche ai fini previdenziali.

6.3.- Le stesse argomentazioni illustrate dal giudice rimettente lasciano trapelare una molteplicità di opzioni, che solo la prudente valutazione del legislatore può vagliare nelle svariate implicazioni che presentano.

Come si evidenzia nelle ordinanze di rimessione, i ricorrenti hanno rivendicato il riconoscimento, a fini previdenziali, dell'indennità di posizione «nella maggior misura spettante al "... personale di pari grado e funzioni in servizio in Italia" (così le conclusioni del ricorso introduttivo): cioè avendo riguardo alla posizione funzionale di rango più elevato o, in subordine, a quella di minor rango da attribuirsi ad un funzionario diplomatico avente il grado di ministro plenipotenziario che presti servizio nella sede centrale di quel Ministero; o ancora, in via ulteriormente subordinata, nella medesima misura concretamente percepita dall'odierno ricorrente durante la sua pregressa assegnazione presso l'Amministrazione centrale antecedente a quella, in sede estera, che aveva caratterizzato il suo conclusivo periodo di servizio».

Nella prospettiva del giudice rimettente, l'indennità di posizione potrebbe essere dunque computata secondo una *fictio*, che consideri il diplomatico cessato dal servizio in Italia e non all'estero, oppure alla stregua di un diverso, meno favorevole, meccanismo ancorato all'importo dell'indennità spettante al diplomatico - o alla corrispondente figura di minor rango - prima del trasferimento nella sede estera.



Si profilano, come appare evidente, soluzioni radicalmente alternative, che non consentono di indirizzare l'intervento correttivo di questa Corte né di «collocarlo entro un perimetro definito, segnato da grandezze già presenti nel sistema normativo e da punti di riferimento univoci» (sentenza n. 183 del 2022, punto 6 del Considerato in diritto).

7.- Dalle considerazioni svolte discende, in conclusione, l'inammissibilità delle questioni sollevate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 43, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092 (Approvazione del testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato), e dell'art. 170, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18 (Ordinamento dell'Amministrazione degli affari esteri), sollevate, in riferimento agli artt. 3, secondo comma, e 97, secondo comma, della Costituzione, dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per il Lazio, con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 13 settembre 2022.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*
e *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 20 ottobre 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_220214

N. 215

Ordinanza 5 - 20 ottobre 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Giurisdizione ordinaria - Giudice onorario di pace - Compenso - Fissazione di una soglia massima annua - Denunciata violazione del diritto alla retribuzione nonché contrasto con il principio del buon andamento della pubblica amministrazione - Manifesta inammissibilità delle questioni.

- Legge 21 novembre 1991, n. 374, art. 11, comma 4-ter.
- Costituzione, artt. 36 e 97, secondo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Silvana SCIARRA;

Giudici: 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, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente



ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 4-ter, della legge 21 novembre 1991, n. 374 (Istituzione del giudice di pace), promosso dal Giudice onorario di pace di Catanzaro nel procedimento vertente tra F. P. e il Ministero della giustizia, con ordinanza del 6 aprile 2021, iscritta al n. 116 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 34, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nella camera di consiglio del 5 ottobre 2022 il Giudice relatore Nicolò Zanon;
deliberato nella camera di consiglio del 5 ottobre 2022.

Ritenuto che, con ordinanza del 6 aprile 2021 (r.o. n. 116 del 2021), il Giudice onorario di pace di Catanzaro ha sollevato, in riferimento agli artt. 36 e 97 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 4-ter, della legge 21 novembre 1991, n. 374 (Istituzione del giudice di pace), «nella parte in cui stabilisce che la somma di € 72.000 lordi annui non può essere superata»;

che innanzi al rimettente pende un giudizio introdotto da un magistrato onorario che esercita le funzioni di giudice di pace nella sede di Reggio Calabria, il quale avrebbe maturato, per l'attività svolta nel dicembre del 2016, un'indennità mensile pari ad euro 6.347,22, importo però decurtato di euro 2.294,07, in considerazione del superamento del limite annuo massimo di euro 72.000,00 (lordi) previsto dalla disposizione censurata;

che il suddetto magistrato onorario ha, quindi, citato in giudizio il Ministero della giustizia, in persona del Ministro *pro tempore*, chiedendone la condanna al pagamento delle indennità spettanti per venti sentenze «depositate nell'ultima decade del mese di dicembre 2016» e non compensate, oltre interessi e rivalutazione;

che, in punto di rilevanza, il rimettente osserva che la disposizione sospettata d'illegittimità costituzionale risulta abrogata dall'art. 33, comma 2, del decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116 (Riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace, nonché disciplina transitoria relativa ai magistrati onorari in servizio, a norma della legge 28 aprile 2016, n. 57), solo a decorrere dal 15 agosto 2021, sicché essa, «in ossequio al principio *tempus regit actum*», dovrebbe ancora trovare applicazione al «fatto dedotto in citazione», che «attiene alla mensilità di Dicembre 2016» e, in particolare, alla mancata corresponsione dell'indennità spettante per «l'attività svolta extrasoglia», consistente in venti sentenze depositate nel mese di dicembre 2016;

che, quanto alla non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* ritiene di non poter accedere ad una interpretazione «costituzionalmente orientata, segnatamente nel senso di consentire il pagamento dell'indennità annua eccedente il limite di € 72.000,00 nel successivo anno solare», in ragione del tenore letterale della disposizione, «che vuole chiaramente porre un tetto ai compensi annui elargiti ai giudici di pace»;

che, infatti, l'art. 11, comma 4-ter, della legge n. 374 del 1991 «è stato costantemente interpretato nel senso che lo stesso pone un tetto massimo alle indennità annue percepibili da un giudice di pace», senza però indicare «una soluzione per l'attività svolta da un giudice di pace oltre la suddetta soglia», destinata, dunque, a rimanere «priva di indennità (rectius priva di retribuzione)»;

che tale conseguenza contrasterebbe con l'art. 36 Cost., in considerazione della natura sostanzialmente retributiva dell'indennità, destinata a compensare «l'attività del giudice di pace (lavoratore) extra-soglia»;

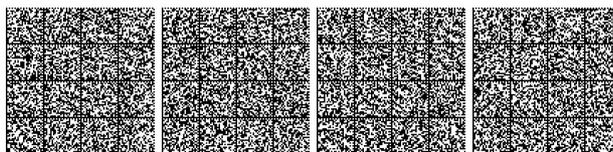
che sarebbe così violato il diritto a percepire una retribuzione «proporzionale alla quantità del lavoro svolto», dal momento che «emettere sentenze in nome del popolo italiano» costituirebbe «un lavoro in senso tecnico»;

che sarebbe violato, altresì, l'art. 97 Cost., «poiché una interpretazione che proponga di procrastinare il deposito delle sentenze extra-soglia al successivo mese di gennaio» si porrebbe in contrasto con il principio del buon andamento dell'amministrazione della giustizia;

che, infatti, sarebbe incoerente «censurare l'eccessiva durata del processo civile e [...] richiedere al giudice condotte dilatorie, sol perché si è raggiunto il limite massimo di spesa per l'anno in corso»;

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

che, quanto alla questione sollevata in riferimento all'art. 36 Cost., l'interveniente sostiene che la posizione del giudice di pace non sarebbe equiparabile a quella di un pubblico dipendente né a quella di un lavoratore parasubordinato, in quanto la categoria dei funzionari onorari, della quale fa parte il giudice di pace, presuppone un rapporto di servizio volontario, con attribuzione di funzioni pubbliche, ma senza la presenza degli elementi caratterizzanti l'impiego pubblico, come l'accesso alla carica mediante concorso, l'inserimento nell'apparato amministrativo della pubblica amministrazione, lo svolgimento del rapporto secondo lo statuto apposito per tale impiego, il carattere retributivo del compenso e la durata potenzialmente indeterminata del rapporto (viene citata, a sostegno, Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 9 settembre 2016, n. 17862);



che, quindi, non sarebbe possibile evocare l'art. 36 Cost. per richiedere interventi di adeguamento retributivo, trattandosi di parametro non applicabile a rapporti diversi dal lavoro subordinato o parasubordinato (viene citata Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 7 dicembre 2017, n. 29437);

che, secondo l'Avvocatura generale, il limite annuale pari ad euro 72.000, comparato con gli stipendi tabellari dei magistrati professionali, sarebbe da considerare, in ogni caso, «proporzionato alla quantità e qualità del lavoro prestato dal Giudice di pace nel suo complesso»;

che sarebbe non fondata anche la questione sollevata in riferimento all'art. 97 Cost., in quanto giammai il buon andamento della pubblica amministrazione potrebbe essere inciso dal limite introdotto dalla disposizione censurata, posto che i termini previsti per il compimento delle attività giudiziarie da parte dei giudici onorari sono imposti dalle norme dei codici di rito e non sono collegati alla misura delle indennità percepite.

Considerato che il Giudice onorario di pace di Catanzaro solleva, in riferimento agli artt. 36 e 97 Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 4-ter, della legge n. 374 del 1991, istitutiva del giudice di pace, applicabile *ratione temporis*, nella parte in cui stabilisce che il compenso spettante a questa categoria di magistrati onorari non può superare la somma di euro 72.000 lordi annui;

che, nel giudizio principale, un altro giudice onorario di pace, il quale esercita le funzioni nella sede di Reggio Calabria, ha convenuto in giudizio l'amministrazione della giustizia, chiedendone la condanna al pagamento di una somma pari alla decurtazione dell'indennità spettante per il mese di dicembre 2016, operata d'ufficio in misura tale da ricondurre il complessivo importo annuo al di sotto del limite di 72.000 euro lordi;

che, a tal fine, dagli emolumenti maturati per il mese di dicembre 2016 sarebbero state escluse le indennità spettanti per venti sentenze «depositate nell'ultima decade», che resterebbero definitivamente prive di compenso, dal momento che il tenore testuale della disposizione censurata non ne consentirebbe neppure il «recupero» nel successivo anno 2017;

che la disposizione sospettata d'illegittimità costituzionale risulta abrogata dall'art. 33, comma 2, del d.lgs. n. 116 del 2017 a decorrere dal 1° gennaio 2022, termine così fissato, in luogo di quello originario stabilito al 15 agosto 2021, in forza della modifica apportata dall'art. 17-ter, comma 1, lettera d), del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, recante «Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionali all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia», convertito, con modificazioni, in legge 6 agosto 2021, n. 113;

che tale disposizione, dunque, come correttamente evidenziato dal rimettente, trova ancora applicazione nell'ambito del giudizio *a quo*, avente ad oggetto la pretesa al pagamento di somme maturate nel mese di dicembre dell'anno 2016, ciò che è sufficiente ai fini della rilevanza delle questioni sollevate;

che il rimettente, in punto di non manifesta infondatezza, esclusa la possibilità di una interpretazione costituzionalmente orientata, muove dal presupposto che, per effetto della disposizione censurata, l'attività svolta da un giudice di pace oltre la soglia di euro 72.000 è destinata a rimanere «priva di indennità (rectius priva di retribuzione)»;

che in ciò risiederebbe, appunto, il contrasto con l'art. 36 Cost., in considerazione della natura sostanzialmente retributiva dell'indennità destinata a compensare anche l'attività «extra-soglia» del giudice di pace, dal rimettente considerato come «lavoratore»;

che, infatti, per il giudice *a quo*, «emettere sentenze in nome del popolo italiano» costituirebbe «un lavoro in senso tecnico», sicché la disposizione censurata violerebbe il diritto a percepire una retribuzione «proporzionale alla quantità del lavoro svolto»;

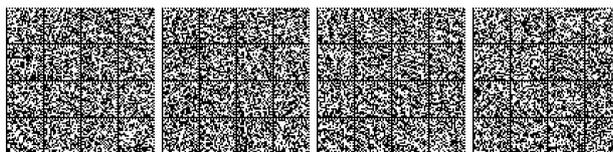
che sarebbe violato, altresì, l'art. 97 Cost., e, in particolare, il principio del buon andamento dell'amministrazione presidiato dal secondo comma (in tal senso dovendosi precisare il riferimento al parametro evocato), leso da una previsione normativa che imporrebbe «di procrastinare il deposito delle sentenze extra-soglia al successivo mese di gennaio», in tal modo richiedendo «al giudice condotte dilatorie, sol perché si è raggiunto il limite massimo di spesa per l'anno in corso»;

che le questioni sollevate dal Giudice onorario di pace di Catanzaro devono essere dichiarate manifestamente inammissibili;

che, quanto alla censura mossa in riferimento all'art. 36 Cost., essa si fonda sulla ritenuta natura retributiva del compenso spettante al giudice onorario di pace, dal rimettente qualificato come «lavoratore» unicamente in forza dell'attività di «emettere sentenze in nome del popolo italiano», che costituirebbe «un lavoro in senso tecnico»;

che in tal modo, tuttavia, il giudice *a quo* non fornisce alcuna reale motivazione sulle ragioni per le quali il compenso spettante ai giudici onorari di pace deve essere considerato come avente carattere retributivo;

che, infatti, il rimettente si astiene da qualsiasi confronto con le norme applicabili *ratione temporis* e, in particolare, con quelle dettate dalle altre disposizioni del medesimo art. 11 della legge n. 374 del 1991, secondo cui «[l]'ufficio del giudice di pace è onorario» (comma 1) e i compensi spettanti per l'attività svolta costituiscono non emolumenti di



natura retributiva, bensì «indennità» (così, espressamente, i commi 2, 3, 3-bis, 3-ter, 4, 4-bis e 4-ter) corrisposte per l'esercizio di funzioni, appunto, onorarie (sul carattere onorario delle funzioni, ancora da ultimo, sentenze n. 41 del 2021 e n. 267 del 2020);

che il rimettente, del resto, neppure si è premurato di argomentare le proprie censure alla luce dell'evoluzione della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (con particolare riferimento alla sentenza 16 luglio 2020, in causa C-658/18, UX, alla quale questa Corte ha fatto cenno nella citata sentenza n. 267 del 2020), secondo cui, per il diritto europeo, «un giudice di pace che, nell'ambito delle sue funzioni, svolge prestazioni reali ed effettive, che non sono né puramente marginali né accessorie, e per le quali percepisce indennità aventi carattere remunerativo, può rientrare nella nozione di “lavoratore” [...], circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare»;

che, in disparte, in questa sede, ogni valutazione sugli effetti nell'ordinamento interno di una tale statuizione, è sufficiente osservare come il giudice *a quo* non abbia in alcun modo adempiuto all'onere di verificare la sussistenza di quelle necessarie condizioni alle quali la stessa giurisprudenza europea vincola il riconoscimento, caso per caso, di un rapporto di lavoro subordinato alla luce del diritto europeo (nell'interpretazione fornita dalla Corte di giustizia), del resto dal rimettente neppure invocato per il tramite dell'art. 117, primo comma, Cost.

che, di conseguenza, per il modo in cui la questione è stata impostata dal rimettente, continua a essere fondata la presunzione di non conferenza dell'evocazione del principio enunciato nell'art. 36 Cost., come da risalente giurisprudenza di questa Corte (sentenza n. 70 del 1971), con conseguente manifesta inammissibilità della questione sollevata in riferimento ad esso;

che analoga sorte va riservata alla censura fondata sul prospettato contrasto con l'art. 97, secondo comma, Cost., dal momento che, nella giurisprudenza costituzionale, è costante l'affermazione che il principio di buon andamento, «pur essendo riferibile agli organi dell'amministrazione della giustizia, attiene esclusivamente alle leggi concernenti l'ordinamento degli uffici giudiziari ed il loro funzionamento sotto l'aspetto amministrativo; mentre tale principio è estraneo all'esercizio della funzione giurisdizionale» (sentenza n. 14 del 2019; nello stesso senso sentenze n. 80 del 2020, n. 90 del 2019, n. 91 del 2018 e n. 44 del 2016), funzione che viene in rilievo nella questione sollevata dal giudice *a quo*.

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, comma 1, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, quest'ultimo nel testo vigente *ratione temporis*.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 4-ter, della legge 21 novembre 1991, n. 374 (Istituzione del giudice di pace), sollevate, in riferimento agli artt. 36 e 97, secondo comma, della Costituzione, dal Giudice onorario di pace di Catanzaro con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 ottobre 2022.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

Nicolò ZANON, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 20 ottobre 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 216

Sentenza 13 settembre - 21 ottobre 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Energia - Impianti alimentati da fonti rinnovabili - Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Impianti fotovoltaici a terra di potenza superiore a 1 MW - Individuazione di aree non idonee alla loro realizzazione nonché di ulteriori condizioni - Violazione dei principi fondamentali della materia della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia - Illegittimità costituzionale.

Energia - Impianti alimentati da fonti rinnovabili - Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Impianti fotovoltaici a terra di potenza superiore a 1 MW - Individuazione di condizioni per la realizzazione di impianti fotovoltaici, fatti salvi i divieti di installazione - Violazione dei principi fondamentali della materia della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 2 novembre 2021, n. 16, art. 4, commi 17 e 18, lettere *a)*, *d)* e *f)*.
- Costituzione, artt. 41, 97 e 117, primo e terzo comma; direttiva 2018/2001/UE, art. 15, par. 1.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Silvana SCIARRA;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 17 e 18, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 2 novembre 2021, n. 16 (Misure finanziarie intersettoriali), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 4 gennaio 2022, depositato in cancelleria l'11 gennaio 2022, iscritto al n. 2 del registro ricorsi 2022 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 5, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia;

udito nell'udienza pubblica del 13 settembre 2022 il Giudice relatore Francesco Viganò;

uditi l'avvocato dello Stato Enrico De Giovanni per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giandomenico Falcon per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia;

deliberato nella camera di consiglio del 13 settembre 2022.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 4 gennaio 2022 e depositato l'11 gennaio 2022, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 4, commi 17 e 18, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 2 novembre 2021, n. 16 (Misure finanziarie intersettoriali), per contrasto: con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione ai principi fondamentali determinati dalla legislazione statale in materia



di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia»; con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 15, paragrafo 1, della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili; con l'art. 41 Cost.; con l'art. 97 Cost.; nonché con i limiti stabiliti dagli artt. 4 e 5 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia) alle competenze legislative attribuite alla Regione.

1.1.- Il ricorrente impugna anzitutto il comma 17 dell'art. 4 menzionato.

Tale disposizione, che indica una serie di aree non idonee alla realizzazione di impianti fotovoltaici a terra di potenza superiore a 1 MW, dovrebbe essere ricondotta alla materia di competenza concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» e dovrebbe pertanto rispettare i principi fondamentali contenuti nel decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità) e nel decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 (Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE), nonché nel decreto del Ministero dello sviluppo economico del 10 settembre 2010 (Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili); tali linee guida, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, avrebbero «natura inderogabile e devono essere applicate in modo uniforme in tutto il territorio nazionale» (sono richiamate le sentenze n. 177 del 2021, n. 69 del 2018 e n. 308 del 2011).

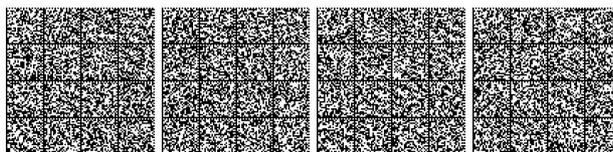
Il ricorrente rammenta che, ai sensi del paragrafo 17.1 delle linee guida, le regioni devono individuare le aree e i siti non idonei all'installazione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili attraverso «un'apposita istruttoria avente ad oggetto la ricognizione delle disposizioni volte alla tutela dell'ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico e artistico, delle tradizioni agroalimentari locali, della biodiversità e del paesaggio rurale», indicando nell'atto di programmazione la non idoneità di ciascuna area «in relazione a specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti» e motivando tale inidoneità in base alle incompatibilità riscontrate con gli obiettivi di protezione individuati nelle disposizioni esaminate.

Il ricorrente osserva inoltre, da un lato, che, secondo la costante giurisprudenza amministrativa, il ruolo del comune nel procedimento abilitativo degli impianti in esame dovrebbe limitarsi al vaglio del progetto sotto il profilo della conformità alla disciplina urbanistica, e, dall'altro, che, con riferimento agli impianti fotovoltaici su aree agricole, l'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 prevede la compatibilità urbanistica di tali installazioni, senza necessità di alcun procedimento di variante. Per contro, l'impugnato comma 17, nell'includere alla lettera *a*), tra le aree non idonee, quelle «individuate dal piano regolatore comunale in esito alla conformazione al PPR e a una lettura paesaggistica approfondita, ai sensi dell'articolo 14 delle Norme tecniche di attuazione (NTA) del PPR», attribuirebbe di fatto ai comuni la possibilità di introdurre limitazioni all'installazione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili, in contrasto con quanto previsto dalla disposizione citata delle linee guida.

Quanto poi alle previsioni di cui alle successive lettere da *b*) a *h*) del medesimo comma 17, esse introdurrebbero numerosi vincoli di merito, così ponendosi in contrasto «con l'art. 41 della Costituzione e con la normativa interna e sovranazionale che, promuovendo la diffusione delle fonti rinnovabili, inibisce qualsiasi previsione di astratta e aprioristica limitazione dei procedimenti autorizzativi e delle relative installazioni». Viene al riguardo richiamato l'orientamento di questa Corte secondo cui le regioni non potrebbero imporre in via legislativa vincoli generali non previsti dalla disciplina statale; e si rileva che «una normativa regionale che non rispetti la riserva di procedimento» impedirebbe «la migliore valorizzazione di tutti gli interessi pubblici implicati», ponendosi in contrasto con il principio, espresso dal diritto dell'Unione, di massima diffusione degli impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili.

Il ricorrente rileva altresì che l'art. 4, comma 17 «individua le aree non idonee esclusivamente per la realizzazione di nuovi impianti fotovoltaici a terra di potenza superiore a 1 MW».

Infine, sempre con riferimento all'art. 4, comma 17, il ricorrente ritiene che esso si ponga in contrasto anche con «i principi generali di cui al mutando quadro normativo statale delineato dalla legge n. 56/2021 [*recte*: n. 53 del 2021]». In attuazione della delega contenuta nell'art. 5 della legge 22 aprile 2021, n. 53 (Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2019-2020), infatti, il 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», all'art. 20, ha stabilito che «[c]on uno o più decreti del Ministro della transizione ecologica di concerto con il Ministro della cultura, e il Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, da adottare entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, sono stabiliti principi e criteri omogenei per l'individuazione delle superfici e delle aree idonee e non idonee all'installazione di impianti a fonti rinnovabili aventi una potenza complessiva almeno



pari a quella individuata come necessaria dal PNIEC per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo delle fonti rinnovabili». La disposizione impugnata si porrebbe così in contrasto con i nuovi principi fondamentali della materia, in quanto, di fatto, anticiperebbe i contenuti del decreto interministeriale di cui all'art. 20, comma 1, del d.lgs. n. 199 del 2021, che dovrà dettare principi e criteri omogenei per l'individuazione delle superfici e delle aree idonee e non idonee all'installazione degli impianti.

1.2.- Il ricorrente impugna quindi il comma 18 dell'art. 4, il quale pone ulteriori condizioni alle quali è subordinata la realizzazione di impianti fotovoltaici a terra di potenza superiore a 1 MW.

In particolare, l'art. 4, comma 18, lettera *a*), richiedendo che «la realizzazione dell'impianto non comprometta un bene paesaggistico alterando negativamente lo stato dell'assetto scenico-percettivo e creando un notevole disturbo della sua leggibilità», conterrebbe un'indicazione eccessivamente generica in contrasto con la giurisprudenza di questa Corte (è richiamata la sentenza n. 286 del 2019) e conferirebbe all'autorità amministrativa decidente una discrezionalità eccessiva, in violazione sia del principio di legalità dell'azione amministrativa, sia dei principi di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.).

Analoghe censure sono mosse anche nei confronti delle lettere *d*) e *f*) dello stesso comma, le quali richiedono, rispettivamente, che «l'impianto sia posto in aree non visibili da strade di interesse panoramico, non comprometta visuali panoramiche o coni visuali e profili identitari tutelati dal PPR o dagli strumenti urbanistici comunali» e che «sia assicurato il contenimento del livello di compromissione e di degrado determinato dalla dimensione e dalla concentrazione degli impianti fotovoltaici a terra».

Secondo il ricorrente, le norme impuginate, «in contrasto con il procedimento delineato dalle Linee guida e con quanto statuito dalla Corte, non basano il divieto di installazione di nuovi impianti su una valutazione puntuale e in concreto delle aree dichiarate "non idonee", ma ipostatizzano i controinteressi pubblici alla realizzazione degli impianti, precludendo o, quanto meno, ostacolando, il bilanciamento in concreto e la migliore valorizzazione di tutti gli interessi pubblici implicati, che il legislatore statale affida al procedimento amministrativo di pianificazione».

2.- Si è costituita in giudizio la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, chiedendo che le questioni siano dichiarate parzialmente inammissibili e, comunque, non fondate.

2.1.- La Regione - stigmatizzata una serie di errori compiuti nel ricorso nella indicazione delle disposizioni impuginate, che non impedirebbero comunque l'univoca individuazione dell'oggetto dell'impugnazione medesima - formula varie eccezioni di inammissibilità.

Sarebbero innanzitutto inammissibili le censure rivolte contro l'art. 4, comma 17, lettere *b*), *c*), *d*), *e*), *f*), *g*) e *h*), sia perché di esse non vi sarebbe alcuna menzione nella delibera del Consiglio dei ministri che ha autorizzato il ricorso, sia perché il ricorso non illustrerebbe argomenti in relazione alle singole disposizioni, limitandosi a «censure cumulative» non correlate al loro specifico contenuto.

Con riferimento alle medesime disposizioni, sarebbero inoltre inammissibili tanto la censura formulata in riferimento all'art. 41 Cost., in quanto «priva di ogni motivazione o illustrazione che ne chiarisca l'oggetto, il senso e le ragioni», quanto quella di asserita violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., dal momento che il ricorrente si limiterebbe a richiamare a supporto l'art. 15, paragrafo 1, della direttiva 2018/2001/UE, che tuttavia concernerebbe i procedimenti di autorizzazione e non la localizzazione degli impianti, e che pertanto risulterebbe inconferente rispetto al contenuto delle disposizioni impuginate.

Inammissibile sarebbe poi la censura rivolta nei confronti dell'intero comma 17, nella parte in cui lamenta che la legge regionale individui le aree non idonee «esclusivamente per la realizzazione di nuovi impianti fotovoltaici a terra di potenza superiore a 1 MW», in quanto il ricorso non ne fornirebbe alcuna motivazione.

Quanto al comma 18, sarebbe anzitutto inammissibile per carenza di motivazione la censura avente a oggetto la lettera *a*) per violazione dell'art. 97 Cost., mentre quelle aventi ad oggetto le lettere *b*), *c*) ed *e*) sarebbero inammissibili in quanto la delibera del Consiglio dei ministri non indicherebbe tali disposizioni come oggetto di impugnazione.

2.2.- Nel merito, dopo aver premesso che la Regione autonoma è «pienamente impegnata nel comune sforzo nazionale ed europeo di transizione alle energie rinnovabili» e che le disposizioni impuginate hanno lo scopo «non di frenare l'impiantistica fotovoltaica ma al contrario di indirizzarla verso le aree più idonee», la resistente sostiene in primo luogo che le citate linee guida «non possono essere ritenute vincolanti nel loro dettaglio per la Regione autonoma, che vede le proprie competenze in materia di energia specificamente regolate nelle norme di attuazione dello statuto speciale» e segnatamente nel decreto legislativo 23 aprile 2002, n. 110 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia concernenti il trasferimento di funzioni in materia di energia, miniere, risorse geotermiche e incentivi alle imprese). Quest'ultimo non si sarebbe limitato a estendere alla Regione autonoma la competenza in materia di energia di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., bensì avrebbe «stabilito un regime proprio



e speciale della Regione in materia di energia». Né le menzionate linee guida potrebbero imporsi alla Regione a statuto speciale in forza del principio di leale collaborazione, in ragione della loro adozione a seguito di intesa in sede di Conferenza unificata. Nella seduta che ha sancito l'intesa, infatti, l'assenso da parte regionale era stato espressamente subordinato all'introduzione di una clausola di salvaguardia delle competenze delle regioni a statuto speciale e delle province autonome: non essendo stata poi recepita tale clausola, le linee guida non potrebbero considerarsi assentite dalle regioni a statuto speciale, ciò che escluderebbe l'applicazione del principio di leale collaborazione.

2.3.- Quanto alle censure mosse nei confronti dell'art. 4, comma 17, lettera a), secondo la difesa regionale tale disposizione non trasferirebbe ai comuni la competenza a individuare le aree e i siti non idonei, bensì si limiterebbe «ad affidare ad essi l'attuazione nel piano regolatore comunale delle decisioni assunte dalla Regione e dal Ministero dei beni culturali in sede di Piano paesaggistico». Il procedimento di conformazione del piano regolatore comunale al piano paesaggistico regionale, infatti, sarebbe disciplinato dagli artt. 13 e 14 delle Norme tecniche di attuazione del piano paesaggistico regionale, i quali prevedono che l'ente territoriale competente rediga la proposta di adeguamento o conformazione dello strumento urbanistico e convochi una conferenza di servizi decisoria in modalità sincrona. In tale conferenza, un ruolo determinante sarebbe svolto non solo dalla regione, ma anche dal Ministero dei beni culturali. Ai sensi dell'art. 14, comma 2, delle citate Norme tecniche, infatti, «[i]l parere del Ministero, espresso in conferenza di servizi o trasmesso alla stessa, assume carattere vincolante in merito ai beni paesaggistici, in applicazione dell'articolo 145, comma 5, del Codice», mentre il comma 4 precisa che, «[q]ualora la conferenza di servizi non ritenga la proposta adeguata o conforme al PPR», l'ente proponente «presenta una nuova proposta di adeguamento dello strumento urbanistico generale». Non si tratterebbe, dunque, di un procedimento di esclusiva spettanza dell'ente locale, bensì di «un complesso procedimento amministrativo, nel quale la Regione e lo Stato condividono con il Comune la trascrizione nel Piano regolatore delle valutazioni di non idoneità all'insediamento di impianti fotovoltaici di potenza superiore ad 1 Mw in relazione alla tutela dei beni paesaggistici».

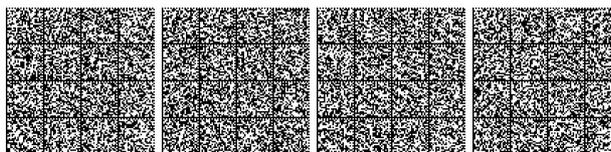
La Regione rileva inoltre che le linee guida, che non sarebbero comunque vincolanti nel loro dettaglio nei confronti della Regione autonoma, non le impedirebbero di dettare con legge norme di coordinamento fra i diversi atti pianificatori che disciplinano l'uso del territorio.

Infine, la Regione rileva che l'affermazione del ricorrente, secondo cui gli impianti fotovoltaici sarebbero compatibili con la destinazione agricola delle aree, ai sensi dell'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, non considera che la stessa disposizione richiede anche che «[n]ell'ubicazione si dovrà tenere conto delle disposizioni in materia di sostegno nel settore agricolo, con particolare riferimento alla valorizzazione delle tradizioni agroalimentari locali, alla tutela della biodiversità, così come del patrimonio culturale e del paesaggio rurale di cui alla legge 5 marzo 2001, n. 57, articoli 7 e 8, nonché del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228, articolo 14».

2.4.- Per quanto concerne le censure formulate nei confronti delle lettere da b) a h) del comma 17, la resistente sottolinea che tali previsioni «non dettano limitazioni generali ed astratte, bensì menzionano aree, delimitate e normalmente di ridotta estensione, già previamente specificamente individuate mediante i pertinenti ed idonei procedimenti amministrativi». In relazione a tali siti, già vi sarebbe stata una valutazione degli interessi concorrenti indicati al paragrafo 17.1 delle linee guida; proprio sulla base di tale valutazione il legislatore avrebbe ritenuto tali aree inidonee all'installazione di specifici impianti.

Più specificamente, con riferimento alle singole ipotesi, la Regione rileva che le aree non idonee indicate alle lettere b), c), d), g) e h) sarebbero previste anche dall'Allegato 3 delle linee guida fra quelle che le regioni possono indicare come aree e siti non idonei all'installazione di specifiche tipologie di impianti. Quanto alla lettera e), inoltre, l'indicazione di inidoneità ivi contemplata sarebbe soltanto tendenziale e superabile in concreto, «potendo l'interessato dimostrare che non vi è lesione degli interessi paesaggistici tutelati dal Codice o dal Piano paesaggistico», mentre la lettera f), ricognitiva di istituti di tutela ambientale, si riferirebbe ad aree di fatto mai interessate da istanze per la realizzazione di impianti fotovoltaici, e comunque già predeterminate e ben individuate.

2.5.- La resistente affronta infine la questione della compatibilità delle norme impugnate con il nuovo quadro normativo dettato dalla legge n. 53 del 2021 e dal d.lgs. n. 199 del 2021, quest'ultimo emanato successivamente alla pubblicazione delle disposizioni impugnate. Premesso che la mancata adozione dei decreti ministeriali previsti dal citato d.lgs. n. 199 del 2021 non potrebbe impedire alla Regione di esercitare la propria competenza legislativa, quest'ultima sottolinea che il legislatore regionale «non ha inteso affatto sostituire la propria disciplina alla futura regolazione statale», dal momento che l'art. 4, comma 16, della stessa legge regionale, peraltro non impugnato, precisa che i criteri per la localizzazione e la realizzazione di nuovi impianti fotovoltaici a terra di potenza superiore a 1 MW «trovano applicazione sino al compimento, a cura della Regione, degli adempimenti previsti dalla disciplina statale attuativa della legge 22 aprile 2021, n. 53 (Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2019-2020), per l'installazione di impianti da fonti rinnovabili». In ogni caso, le nuove norme statali confermerebbero la legittimità costituzionale della legge regionale impugnata.



2.6.- Con riferimento al comma 18 dell'art. 4, la Regione premette che tale comma, diversamente da quanto assunto dal ricorrente, non riguarderebbe le aree inidonee, bensì detterebbe criteri finalizzati a orientare la discrezionalità amministrativa con riferimento alle aree potenzialmente idonee a ospitare gli impianti di cui trattasi.

Quanto in particolare al criterio di cui alla lettera *a*), sarebbe non fondata la censura secondo cui all'amministrazione è attribuita una discrezionalità eccessiva. Infatti, poiché i beni paesaggistici sono individuati in maniera precisa a seguito del procedimento di pianificazione, la discrezionalità nel valutare se la realizzazione dell'impianto «comprometta un bene paesaggistico alterando negativamente lo stato dell'assetto scenico-percettivo e creando un notevole disturbo della sua leggibilità» sarebbe in realtà ridotta, «in quanto guidata dalle oggettive e precostituite valutazioni del Piano paesaggistico».

Considerazioni analoghe varrebbero, secondo la Regione, con riferimento alla successiva lettera *d*). Le «strade panoramiche» sarebbero infatti «puntualmente individuate e disegnate nell'ambito della Rete della mobilità lenta di PPR (Allegato 79 del PPR - E3. Scheda della Rete della Mobilità lenta)», mentre il piano paesaggistico del Friuli-Venezia Giulia «ha attribuito un effettivo interesse paesaggistico ad alcuni contesti figurativi di beni per i quali si riteneva utile tutelare il contesto di giacenza (ulteriori contesti paesaggistici)» e puntualmente individuato alcuni coni ottici privilegiati e vedute panoramiche. Tutti gli elementi individuati dalla disposizione impugnata, pertanto, sarebbero «frutto di un'oggettiva analisi di dettaglio supportata da un'attenta istruttoria sulle componenti paesaggistiche coinvolte».

La lettera *f*), infine, offrirebbe un criterio di valutazione degli effetti cumulativi derivanti dalla concentrazione degli impianti, idoneo a circoscrivere la discrezionalità dell'amministrazione e del tutto conforme al quadro derivante dalla legislazione statale di principio (art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 28 del 2011 e lettera e dell'Allegato 3 delle linee guida).

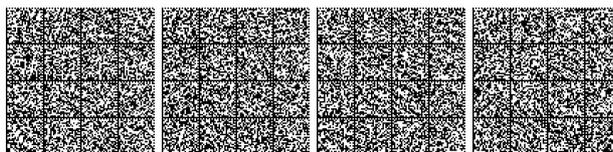
In conclusione, i criteri di cui all'impugnato art. 4, comma 18, non prescriverebbero una prevalenza astratta e aprioristica dell'interesse paesaggistico, bensì richiederebbero una valutazione in concreto caso per caso, all'esito della quale l'interesse alla tutela del paesaggio si imporrebbe ove non vi fosse compatibilità paesaggistica.

3.- In prossimità dell'udienza la Regione ha depositato memoria illustrativa per dare conto «degli sviluppi fattuali e delle sopravvenienze normative» intervenute nella materia *de qua*, nonché per svolgere ulteriori argomenti a sostegno della non fondatezza delle censure proposte.

3.1.- Rileva la Regione che «la fondamentale linea di indirizzo stabilita dal legislatore statale» attraverso la legge n. 53 del 2021 e pienamente confermata dal d.lgs. n. 199 del 2021 consisterebbe nel tentativo di localizzare gli impianti per le energie rinnovabili in aree di minor pregio paesaggistico o ambientale, e dunque in aree prevalentemente «degradate», coniugando in questo modo il favor per la massima diffusione delle fonti rinnovabili con la tutela di altri primari valori. La medesima finalità caratterizzerebbe la legge impugnata, quale espressa in particolare dall'art. 4, comma 16, non oggetto di impugnazione, che risulterebbe pertanto pienamente in armonia con i principi fondamentali desumibili della legislazione statale.

La resistente rappresenta inoltre che i decreti ministeriali di attuazione dell'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021, diretti a stabilire i principi e i criteri omogenei per l'individuazione delle superfici e delle aree idonee e non idonee all'installazione di impianti a fonti rinnovabili, non sono stati ancora adottati, nonostante sia trascorso il termine acceleratorio di 180 giorni decorrenti dalla data di entrata in vigore del d.lgs. n. 199 del 2021 (15 dicembre 2021), previsto dall'art. 20, comma 1. In particolare, la Regione riferisce che, nella seduta della Conferenza unificata del 25 maggio 2022, il rappresentante del Ministero per la transizione ecologica ha dichiarato che «lo schema di decreto interministeriale era in fase di definizione e che doveva ancora essere inoltrato ai ministeri concertanti», sicché, per quanto consta alla Regione autonoma, non è prevedibile quando tali decreti saranno sottoposti alla Conferenza unificata per l'intesa e poi emanati.

La Regione ricostruisce inoltre i più recenti mutamenti del quadro legislativo statale, dovuti alla «crisi energetica determinata dalla guerra in Ucraina» e dalla necessità di accelerare la transizione ecologica. Menziona, in particolare, il decreto-legge 1° marzo 2022, n. 17 (Misure urgenti per il contenimento dei costi dell'energia elettrica e del gas naturale, per lo sviluppo delle energie rinnovabili e per il rilancio delle politiche industriali), convertito, con modificazioni, nella legge 27 aprile 2022, n. 34. Tale decreto, pur avendo ampliato il novero delle aree per le quali gli operatori possono formulare progetti di impianti fotovoltaici con la pratica certezza di non incontrare ostacoli collegati alla tutela del territorio, avrebbe comunque mantenuto il principio di fondo di cui al d.lgs. n. 199 del 2021, volto a promuovere la concentrazione degli impianti nelle aree già degradate, salvaguardando quelle di pregio. Di segno diverso sarebbe invece l'intervento operato dal decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50 (Misure urgenti in materia di politiche energetiche nazionali, produttività delle imprese e attrazione degli investimenti, nonché in materia di politiche sociali e di crisi ucraina), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2022, n. 91, che altererebbe il principio di fondo della disciplina di concentrazione degli impianti nelle aree già degradate, sostituendolo con una dichiarazione di generale idoneità *ex lege* del territorio, che ne eccettua soltanto le porzioni oggetto di vincolo ai sensi del codice dei beni culturali.



Pur ribadendo che la presente controversia deve essere decisa sulla base delle norme e dei principi esistenti al momento dell'impugnazione (viene richiamata al riguardo la sentenza di questa Corte n. 258 del 2020), la Regione afferma che non vi sarebbe alcuna disarmonia tra le previsioni regionali impugnate e le nuove disposizioni statali entrate in vigore nel 2022, posto che la maggiore tutela regionale riguarderebbe esclusivamente le norme sulle aree agricole individuate dalle lettere *f*, *g* e *h*) dell'impugnato comma 17, norme che si pongono come attuative della «della direttiva costituzionale sulla necessità di “razionale sfruttamento del suolo”, sancita espressamente dall'art. 44 Cost». Sarebbe semmai la lettera *c-quater*), aggiunta nel comma 8 dell'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021 dall'art. 6, comma 1, lettera *a*), numero 2.3), del d.l. n. 50 del 2022, come convertito, a porsi in contrasto con l'art. 44 Cost.: sicché, nell'ipotesi in cui il Presidente del Consiglio dei ministri intenda invocare tale disposizione come parametro di illegittimità sopravvenuta, la Regione ne eccepisce l'illegittimità costituzionale, in quanto essa attribuisce «prevalenza assoluta e tirannica all'interesse alla produzione di energia su ogni altro possibile uso del suolo, compreso l'essenziale uso agricolo».

In conclusione, la resistente ritiene che, chiarito il contenuto normativo delle norme impugnate, «la censura del Presidente del Consiglio si riduce al dato formale dell'indicazione dei siti non idonei per i maggiori impianti mediante legge, anziché mediante atto amministrativo». Tale censura, ribadisce la Regione, sarebbe non fondata, in quanto le aree inidonee «non sono individuate direttamente dalla legge in base a caratteristiche generali e astratte [...] ma sono invece luoghi concretamente e “cartograficamente” individuati in base ad atti di piano (in particolare il piano paesaggistico codeterminato con lo Stato) o comunque mediante determinazioni amministrative, attuative della legge o da questa assunte come riferimento». Con ciò risulterebbe superfluo ricordare, secondo la Regione, che, per risalente e consolidato orientamento di questa Corte, non esisterebbe in Costituzione una «riserva di amministrazione» opponibile al legislatore.

Considerato in diritto

1.- Con ricorso notificato il 4 gennaio 2022 e depositato l'11 gennaio 2022, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 4, commi 17 e 18, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 16 del 2021, che pongono limiti e condizioni all'installazione di impianti fotovoltaici nel territorio della Regione, per contrasto:

- con l'art. 117, terzo comma, Cost. in relazione ai principi fondamentali determinati dalla legislazione statale in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia»;
- con l'art. 117, primo comma, Cost. in relazione all'art. 15, paragrafo 1, della direttiva (UE) 2018/2001;
- con l'art. 41 Cost.;
- con l'art. 97 Cost.;
- con gli artt. 4 e 5 dello statuto reg. Friuli-Venezia Giulia.

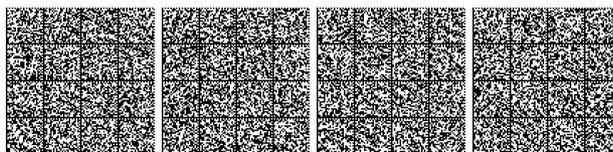
2.- È necessario preliminarmente precisare l'oggetto del ricorso e, conseguentemente, il *thema decidendum* sottoposto a questa Corte.

2.1.- Quanto al comma 17, la Regione eccepisce anzitutto l'inammissibilità delle censure rivolte nei confronti delle lettere *b*), *c*), *d*), *e*), *f*), *g*) e *h*), perché di esse non vi sarebbe alcuna menzione nella delibera del Consiglio dei ministri che ha autorizzato il ricorso; di talché (parzialmente) ammissibile risulterebbe soltanto l'impugnazione relativa alla lettera *a*) di tale comma.

L'eccezione non può essere accolta. Dall'esame sia della delibera autorizzativa del Consiglio dei ministri, sia del tenore complessivo del ricorso, emerge chiaramente come quantomeno la censura riferita al contrasto con la riserva di amministrazione, asseritamente ricavabile dal paragrafo 17.1 delle linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, interessi l'intero comma 17, in quanto si contesta in radice la scelta di procedere con legge all'individuazione delle aree inidonee.

2.2.- Quanto invece al comma 18, dalla relazione allegata alla delibera di impugnazione del Consiglio dei ministri e dal tenore complessivo del ricorso emerge univocamente che le censure governative si appuntano soltanto sulle disposizioni di cui alle lettere *a*), *d*) e *f*); e l'Avvocatura generale dello Stato ha confermato in udienza l'intenzione del ricorrente di limitare l'impugnazione a tali tre previsioni.

3.- Il ricorrente impugna dunque, in primo luogo, l'intero comma 17 dell'art. 4 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 16 del 2021.



La disposizione impugnata recita: «Non sono idonee per la realizzazione degli impianti fotovoltaici a terra di cui al comma 16:

a) le aree individuate dal piano regolatore comunale in esito alla conformazione al PPR e a una lettura paesaggistica approfondita, ai sensi dell'articolo 14 delle Norme tecniche di attuazione (NTA) del PPR;

b) i siti regionali inseriti nella lista del patrimonio mondiale culturale e naturale riconosciuto dall'UNESCO e nelle relative zone tampone, nonché i siti per i quali è stata presentata la candidatura per il riconoscimento UNESCO;

c) i siti Natura 2000 e le aree naturali tutelate ai sensi della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette), e della legge regionale 30 settembre 1996, n. 42 (Norme in materia di parchi e riserve naturali regionali);

d) le aree e i beni di notevole interesse culturale di cui alla parte II del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), le aree dichiarate di notevole interesse pubblico ai sensi dell'articolo 136 del decreto legislativo 42/2004 e i relativi ulteriori contesti, le zone di interesse archeologico e gli ulteriori contesti d'interesse archeologico, nonché le aree a rischio potenziale archeologico indicate nel PPR o negli strumenti urbanistici comunali;

e) le aree ricadenti nei beni paesaggistici di cui all'articolo 142, comma 1, del decreto legislativo 42/2004, o loro ulteriori contesti, o in generale ulteriori contesti, ferma restando la facoltà del richiedente di presentare documentazione idonea a dimostrare la non interferenza degli impianti con gli obiettivi e la disciplina d'uso previsti dal PPR;

f) le aree agricole ricomprese in zone territoriali omogenee F di "Tutela ambientale" individuate dagli strumenti urbanistici generali comunali adeguati al PURG;

g) le aree localizzate in comprensori irrigui serviti dai Consorzi di bonifica e oggetto di riordino fondiario;

h) le aree agricole che rientrano nelle classi 1 e 2 di capacità d'uso secondo la Land Capability Classification (LCC) del United States Department of Agriculture (USDA) e individuate nella Carta regionale di capacità d'uso agricolo dei suoli, ferma restando la facoltà del richiedente di presentare idonea documentazione e, in particolare, una relazione pedologica, finalizzata alla riclassificazione delle aree di interesse aziendale».

3.1.- Secondo il ricorrente, tale disposizione - individuando una serie di aree inidonee alla realizzazione di impianti fotovoltaici a terra di potenza superiore a 1 MW - si porrebbe in primo luogo in contrasto con i principi fondamentali della materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», e dunque con l'art. 117, terzo comma, Cost. Tali principi si ricaverebbero dall'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 e dalle linee guida da esso previste.

Il ricorrente assume altresì che la disposizione impugnata si porrebbe in contrasto con i «principi generali di cui al mutando quadro normativo statale», delineato dalla legge delega n. 53 del 2021 e dal d.lgs. n. 199 del 2021, attuativo della delega; dal che discenderebbe - secondo quanto pare evincersi dal ricorso - un diverso profilo di violazione dello stesso art. 117, terzo comma, Cost. In particolare, il ricorrente lamenta che la disciplina impugnata anticiperebbe di fatto i contenuti del decreto interministeriale previsto dall'art. 20, comma 1, del d.lgs. n. 199 del 2021, che dovrà dettare principi e criteri omogenei per l'individuazione delle superfici e delle aree idonee e non idonee all'installazione degli impianti.

3.2.- Circa il primo profilo, la Regione eccepisce preliminarmente la non vincolatività delle linee guida nei propri confronti. Le competenze in materia di energia della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia sarebbero infatti specificamente regolate dalle norme di attuazione dello statuto speciale, e segnatamente dal d.lgs. n. 110 del 2002. Quest'ultimo non si sarebbe limitato a estendere alla Regione autonoma la competenza in materia di energia di cui godono le regioni ordinarie ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., bensì avrebbe «stabilito un regime proprio e speciale della Regione in materia di energia». Né la vincolatività delle linee guida potrebbe fondarsi sulla circostanza che la loro adozione sia stata decisa in sede di Conferenza unificata, dal momento che in tale occasione l'assenso da parte della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia sarebbe stato espressamente subordinato all'introduzione di una clausola di salvaguardia delle competenze delle autonomie territoriali, clausola poi non inserita nelle linee guida.

3.3.- L'eccezione non è fondata.

3.3.1.- La giurisprudenza di questa Corte ha già più volte affermato, rispetto alla generalità delle regioni, che «la disciplina dei regimi abilitativi degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, riconducibile alla materia "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia" (art. 117, terzo comma, Cost.), deve conformarsi ai principi fondamentali, previsti dal d.lgs. n. 387 del 2003, nonché, in attuazione del suo art. 12, comma 10, dalle menzionate Linee guida (*ex plurimis*, sentenze n. 258 del 2020, n. 106 del 2020, n. 286 del 2019 e n. 69 del 2018)» (sentenza n. 177 del 2021). Con riferimento a queste ultime, inoltre, è stato costantemente ricordato che esse, «approvate in sede di conferenza unificata, sono espressione della leale collaborazione tra Stato e Regioni e sono, pertanto, vincolanti, in quanto "costituiscono, in settori squisitamente tecnici, il completamento della normativa primaria" (sentenza n. 86 del 2019). Nell'indicare puntuali modalità attuative della legge statale, le linee guida hanno "natura inderogabile e devono essere



applicate in modo uniforme in tutto il territorio nazionale (sentenze n. 286 e n. 86 del 2019, n. 69 del 2018)» (sentenza n. 106 del 2020)» (ancora, sentenza n. 177 del 2021). Anche le disposizioni contenute nelle linee guida, quindi, «sono annoverate - per giurisprudenza costante di questa Corte - tra i principi fondamentali della materia, vincolanti nei confronti delle Regioni» (sentenza n. 77 del 2022).

3.3.2.- Questi principi sono stati ritenuti applicabili anche nei confronti della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia dalla sentenza di questa Corte n. 148 del 2019. In quell'occasione, si è infatti affermato che, in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», «lo statuto speciale di autonomia non prevede, in favore della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, alcuna competenza legislativa» e che «[o]pera, pertanto, la clausola di equiparazione di cui all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione)». Nella medesima pronuncia si è altresì chiarito che il legislatore della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia è «parimenti tenuto al rispetto delle norme fondamentali della materia, quali poste dalla normativa statale».

3.3.3.- Tali conclusioni devono essere ribadite in questa sede. Il d.lgs. n. 110 del 2002, lungi dallo stabilire «un regime proprio e speciale della Regione in materia di energia», come sostiene la difesa regionale, ha la funzione, già riconosciuta dalla sentenza n. 148 del 2019, di dare attuazione alla competenza concorrente in materia di energia che alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia è stata attribuita in forza dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001. Traendo origine non dallo statuto, bensì dalla cosiddetta clausola di maggior favore, la competenza legislativa così acquisita dalla Regione autonoma è soggetta al «regime complessivo del Titolo V» (sentenza n. 119 del 2019), che comprende, per le materie di cui all'art. 117, comma terzo, Cost., l'obbligo di rispettare i principi fondamentali stabiliti dallo Stato; principi che nella materia all'esame sono dettati, come si è già ricordato, dall'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 e dalle linee guida da esso previste.

Non può invece condividersi l'assunto della difesa regionale, che finirebbe per far derivare da una normativa che attua la clausola di maggior favore - finalizzata, quest'ultima, semplicemente a evitare che le autonomie differenziate possano trovarsi, a seguito della riforma del Titolo V e sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, in una posizione di minore autonomia rispetto alle regioni a statuto ordinario - competenze legislative addirittura maggiori di quelle spettanti a queste ultime, in una materia rispetto alla quale lo statuto speciale non attribuiva in origine alcuna competenza.

A prescindere da ogni altro rilievo, risulta pertanto inconferente la circostanza - valorizzata dalla difesa regionale - secondo cui la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia in sede di Conferenza unificata avrebbe subordinato il proprio assenso all'adozione delle linee guida alla condizione che fosse in esse inserita una clausola di salvaguardia delle competenze delle autonomie differenziate, dal momento che tali competenze - a fronte di quanto appena osservato - non possono, in ogni caso, ritenersi più ampie di quelle di cui godono le regioni a statuto ordinario.

3.4.- Ciò posto, la disposizione impugnata si pone effettivamente in contrasto con la disciplina disegnata dalle linee guida.

3.4.1.- Il paragrafo 17 delle linee guida dispone che «le Regioni e le Province autonome possono procedere alla indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti secondo le modalità di cui al presente punto e sulla base dei criteri di cui all'allegato 3». Tale individuazione deve avvenire «attraverso un'istruttoria avente ad oggetto la ricognizione delle disposizioni volte alla tutela dell'ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico e artistico, delle tradizioni agroalimentari locali, della biodiversità e del paesaggio rurale che identificano obiettivi di protezione non compatibili con l'insediamento, in determinate aree, di specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti, i quali determinerebbero, pertanto, una elevata probabilità di esito negativo delle valutazioni, in sede di autorizzazione». Le aree non idonee sono quindi individuate dalle regioni «nell'ambito dell'atto di programmazione con cui sono definite le misure e gli interventi necessari al raggiungimento degli obiettivi di burden sharing», nel quale devono essere richiamati gli esiti dell'istruttoria svolta, contenenti «in relazione a ciascuna area individuata come non idonea in relazione a specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti, la descrizione delle incompatibilità riscontrate con gli obiettivi di protezione individuati nelle disposizioni esaminate».

Sulla base di tale disciplina, questa Corte ha già più volte affermato che «[l]a dichiarazione di inidoneità deve [...] risultare quale provvedimento finale di un'istruttoria adeguata volta a prendere in considerazione tutta una serie di interessi coinvolti», e che «[i]n ogni caso l'individuazione delle aree non idonee deve avvenire a opera delle Regioni attraverso atti di programmazione» (sentenza n. 86 del 2019); cosicché «[u]na normativa regionale, che non rispetti la riserva di procedimento amministrativo e, dunque, non consenta di operare un bilanciamento in concreto degli interessi, strettamente aderente alla specificità dei luoghi, impedisce la migliore valorizzazione di tutti gli interessi pubblici implicati e, di riflesso, viola il principio, conforme alla normativa dell'Unione europea, della massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabili (sentenza n. 286 del 2019, in senso analogo, *ex multis*, sentenze n. 106 del 2020, n. 69 del 2018, n. 13 del 2014 e n. 44 del 2011)» (sentenza n. 177 del 2021).



In applicazione di questi principi, in diverse occasioni sono state dichiarate costituzionalmente illegittime discipline regionali che, in contrasto con le linee guida, avevano individuato esse stesse le aree inidonee all'installazione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili (sentenze n. 121 del 2022, n. 177 del 2021, n. 106 del 2020, n. 86 del 2019 e n. 69 del 2018).

3.4.2.- La difesa regionale nega il contrasto fra l'impugnato art. 4, comma 17, e le linee guida sulla base essenzialmente di due ordini di argomenti.

In primo luogo, la Regione sostiene che detta disposizione sarebbe in sostanziale sintonia con le linee guida, in quanto non detterebbe limitazioni generali ed astratte, bensì menzionerebbe «aree, delimitate e normalmente di ridotta estensione, già previamente specificamente individuate mediante i pertinenti ed idonei procedimenti amministrativi». In relazione a tali siti, già vi sarebbe stata una valutazione degli interessi concorrenti indicati al paragrafo 17 delle linee guida; sarebbe anzi sulla base di un bilanciamento fra tali interessi che il legislatore avrebbe ritenuto inidonee all'installazione di specifici impianti le aree indicate. Ad esempio, la lettera *a)* dell'impugnato comma 17, nell'indicare quali zone inidonee «le aree individuate dal piano regolatore comunale in esito alla conformazione al PPR e a una lettura paesaggistica approfondita, ai sensi dell'articolo 14 delle Norme tecniche di attuazione (NTA) del PPR», farebbe riferimento ad aree individuate attraverso «un complesso procedimento amministrativo, nel quale la Regione e lo Stato condividono con il Comune la trascrizione nel Piano regolatore delle valutazioni di non idoneità all'insediamento di impianti fotovoltaici di potenza superiore ad 1 Mw in relazione alla tutela dei beni paesaggistici». Analoghe considerazioni si applicherebbero, secondo la Regione, anche alle lettere *d)*, *e)* e *f)* del medesimo comma.

In secondo luogo, la Regione nega che vi sia contrasto con le linee guida poiché le aree individuate dalla disposizione regionale corrisponderebbero a quelle indicate dall'Allegato 3 (Criteri per l'individuazione di aree non idonee), lettera *f)*, delle linee guida. Questo sarebbe il caso, ad esempio, dei siti inseriti nella lista del patrimonio mondiale dell'UNESCO, espressamente indicati come aree inidonee tanto dalla lettera *b)* dell'impugnato comma 17 quanto dall'Allegato 3, lettera *f)*, delle linee guida, e, più in generale, delle aree di cui alle lettere *c)*, *d)*, *e)* *g)* e *h)*, dello stesso comma 17, che troverebbero appunto corrispondenza nelle previsioni di cui alla lettera *f)* del menzionato Allegato 3 delle linee guida.

3.4.3.- Questa Corte non è persuasa da tali argomenti.

Il ricorso statale si fonda su un duplice ordine di presupposti, che certamente colgono nel segno e che la difesa regionale a ben guardare non contesta: *a)* che la previsione di un'«apposita istruttoria» finalizzata all'individuazione di aree non idonee ai sensi del paragrafo 17 delle linee guida impone alla regione di attivare un procedimento amministrativo nel quale vengano bilanciati, da un lato, l'interesse alla massima diffusione delle energie rinnovabili, e, dall'altro, gli interessi alla tutela del paesaggio, del patrimonio storico e artistico, delle tradizioni agroalimentari locali, della biodiversità e del paesaggio rurale; *b)* che in base al medesimo paragrafo 17 tale istruttoria è destinata a sfociare non già in una legge, ma - come costantemente affermato dalla giurisprudenza di questa Corte - in un atto di programmazione avente natura di provvedimento amministrativo, con il quale vengano individuate le aree non idonee.

Contrariamente a quanto argomentato dalla difesa regionale, d'altra parte, non può nemmeno ritenersi consentito ad una legge regionale dichiarare non idonee aree già previamente individuate in esito a procedimenti amministrativi non specificamente funzionali al bilanciamento dei contrapposti interessi sopra menzionati, come quelli cui la disposizione impugnata rinvia. Tali procedimenti non sono infatti finalizzati all'identificazione delle aree inidonee all'installazione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili, bensì all'individuazione di altre aree o beni, in funzione di scopi affatto eterogenei rispetto a quello che qui viene in considerazione, quali i beni di notevole interesse culturale, le aree di notevole interesse pubblico, i beni paesaggistici, ovvero particolari aree destinate a riordino fondiario. Rispetto a tali scopi non viene in considerazione lo specifico interesse, del quale la disciplina statale interposta si fa portatrice, allo sviluppo di energie rinnovabili: interesse quest'ultimo di cruciale rilievo rispetto al vitale obiettivo di tutela dell'ambiente, anche nell'interesse delle future generazioni.

Né vale a ovviare alla mancanza di un procedimento amministrativo specificamente finalizzato alla individuazione di aree inidonee la circostanza, pure invocata dalla difesa regionale, che le aree indicate dal comma 17 corrispondano in sostanza, almeno in parte, a quelle menzionate alla lettera *f)* dell'Allegato 3 delle linee guida. A tacer d'altro, il citato Allegato 3 non vieta in maniera generalizzata l'installazione di impianti nelle aree ivi indicate. Esso consente piuttosto alle regioni, in esito al procedimento amministrativo di cui al paragrafo 17, di indicare come aree e siti non idonei all'installazione di specifiche tipologie di impianti, «all'interno di quelle di seguito elencate», le aree «particolarmente sensibili e/o vulnerabili alle trasformazioni territoriali o del paesaggio». Le aree menzionate nell'Allegato 3 e in parte riprese dalla disposizione impugnata non sono, dunque, direttamente qualificate come inidonee dalle linee guida, ma «possono» essere dichiarate tali, in tutto o in parte, solo all'esito di una scelta operata dalla regione attraverso l'apposita istruttoria di cui si è detto. Anziché procedere a tale selezione nei modi indicati, la Regione autonoma ha invece stabilito con legge l'inidoneità generalizzata di tutte le aree elencate, ponendosi così in contrasto con le univoche indicazioni contenute nelle linee guida.



3.5.- L'incompatibilità della disposizione impugnata con il paragrafo 17 delle linee guida, enunciante principi fondamentali della materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», vincolanti anche per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, ne determina l'illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Ciò senza che sia necessario valutare se la disposizione medesima si ponga altresì in contrasto, come sostenuto dal ricorrente, con la nuova disciplina prevista dalla legge n. 53 del 2021 e dal successivo d.lgs. n. 199 del 2021 - decreto legislativo, peraltro, ancora non emanato al momento dell'entrata in vigore della disposizione regionale impugnata, e che a sua volta rimanda a decreti interministeriali ancora non adottati -; e senza che, per converso, abbia alcun rilievo accertare se e in che misura la disciplina anticipi, come sostenuto dalla difesa regionale, taluni aspetti del nuovo quadro normativo statale di riferimento nella materia, trattandosi per l'appunto di un quadro normativo oggi ancora non compiutamente definito.

Né vale ad assicurare la sua compatibilità con la Costituzione la natura transitoria della disposizione, che si evince dal non impugnato comma 16 dello stesso art. 4, ai sensi del quale, tra l'altro, i commi 17 e 18 «trovano applicazione sino al compimento, a cura della Regione, degli adempimenti previsti dalla disciplina statale attuativa della legge [n. 53 del 2021]». Nelle more di tale complesso procedimento, infatti, resta pienamente operante il quadro normativo previgente, imperniato sul paragrafo 17 delle linee guida invocato dal ricorrente quale parametro interposto, la cui violazione da parte della disposizione impugnata deve - per quanto sopra osservato - ritenersi accertata.

Resta assorbita ogni ulteriore censura.

4.- Sono poi impuginate le disposizioni di cui alle lettere *a)*, *d)* e *f)* del successivo comma 18 del medesimo art. 4 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 16 del 2021.

Il comma 18, mantenendo ferme le esclusioni di cui al comma 17 appena esaminate, individua una serie di condizioni cui è subordinata la realizzazione di impianti fotovoltaici a terra di potenza superiore a 1 MW. Nelle parti impuginate, la disposizione prescrive:

- «che la realizzazione dell'impianto non comprometta un bene paesaggistico alterando negativamente lo stato dell'assetto scenico-percettivo e creando un notevole disturbo della sua leggibilità» (lettera *a)*;

- «che l'impianto sia posto in aree non visibili da strade di interesse panoramico, non comprometta visuali panoramiche o con visuali e profili identitari tutelati dal PPR o dagli strumenti urbanistici comunali conformati al PPR o in corso di conformazione al PPR e adottati» (lettera *d)*;

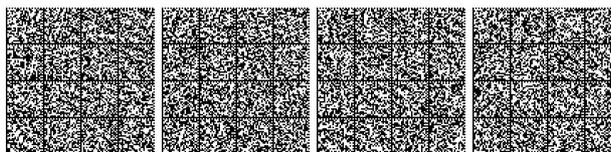
- «che sia assicurato il contenimento del livello di compromissione e di degrado determinato dalla dimensione e dalla concentrazione degli impianti fotovoltaici a terra di cui al comma 16, che ai sensi dell'articolo 33 delle NTA del PPR qualificano la superficie interessata quale area compromessa e degradata, in ragione della morfologia del territorio, del bacino visuale, della prossimità, delle loro dimensioni e della tipologia in un medesimo ambito di paesaggio del PPR» (lettera *f)*.

4.1.- Anche in questo caso, il ricorrente lamenta tra l'altro la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., osservando in sostanza che le prescrizioni impuginate si porrebbero in contrasto con il descritto procedimento delineato dalle linee guida, introducendo di fatto divieti di installazione di nuovi impianti non previsti dalle medesime, precludendo così la valutazione puntuale e in concreto degli interessi in conflitto da parte dell'autorità amministrativa competente.

4.2.- Osserva in proposito la difesa regionale che il ricorrente sarebbe caduto in equivoco nel ritenere che anche le disposizioni di cui al comma 18, al pari di quelle di cui al comma 17, individuino aree inidonee all'installazione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili, e siano per tale ragione in contrasto con le linee guida e la già richiamata giurisprudenza di questa Corte. Al contrario, il comma 18 si limiterebbe a indicare criteri finalizzati a orientare la discrezionalità amministrativa con riferimento alle singole richieste di autorizzazione relative ad aree potenzialmente idonee a ospitare gli impianti di cui trattasi.

L'osservazione è corretta, ma non risolutiva. Questa Corte ha recentemente affermato che, sulla base del quadro normativo delineato dalle linee guida, nella materia del sostegno alla produzione di energia derivante da fonti alternative, non può riconoscersi alle regioni il potere di provvedere autonomamente, per legge, «alla individuazione di criteri per il corretto inserimento nel paesaggio degli impianti alimentati da fonti di energia alternativa» (sentenza n. 168 del 2010; in termini simili anche le sentenze n. 106 del 2020, n. 298 del 2013 e n. 308 del 2011), né a fortiori quello di creare preclusioni assolute e aprioristiche che inibiscano ogni accertamento in concreto da effettuare in sede autorizzativa (sentenze n. 106 del 2020 e n. 286 del 2019)» (sentenza n. 121 del 2022).

Invero, attraverso le linee guida, adottate in Conferenza unificata in attuazione del principio di leale collaborazione, lo Stato e le regioni hanno congiuntamente definito una serie di criteri funzionali alla individuazione di punti di equilibrio sostenibili fra un largo spettro di interessi: il rispetto dei «vincoli imposti dalla normativa dell'Unione



europea, così come degli obblighi assunti a livello internazionale con la legge 1° giugno 2002, n. 120 (Ratifica ed esecuzione del Protocollo di Kyoto alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, fatto a Kyoto l'11 dicembre 1997) e con la legge 4 novembre 2016, n. 204 (Ratifica ed esecuzione dell'Accordo di Parigi collegato alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, adottato a Parigi il 12 dicembre 2015), nel comune intento "di ridurre le emissioni di gas ad effetto serra" (sentenza n. 275 del 2012; nello stesso senso, sentenze n. 46 del 2021, n. 237 del 2020, n. 148 del 2019 e n. 85 del 2012), onde contrastare il riscaldamento globale e i cambiamenti climatici (sentenza n. 77 del 2022)» (sentenza n. 121 del 2022); la tutela del paesaggio e del territorio; la necessità di assicurare l'effettività della tutela giurisdizionale ai soggetti privati interessati alla realizzazione degli impianti.

Ampio spazio è inoltre riconosciuto all'autonomia delle regioni a valle delle linee guida. Esse sono, infatti, chiamate a concretizzare tali complessi bilanciamenti nell'ambito dei singoli territori regionali, attraverso procedimenti amministrativi destinati a sfociare negli atti di programmazione menzionati dal paragrafo 17 delle linee guida, nei quali ben possono essere individuate le aree non idonee alla installazione degli impianti; atti a loro volta destinati a orientare la discrezionalità amministrativa nei procedimenti relativi alle domande di autorizzazione dei singoli impianti.

Ciò che invece, nel vigore dell'attuale quadro normativo, non è consentito alle regioni è dettare direttamente per legge criteri generali per la localizzazione degli impianti ulteriori rispetto a quelli già previsti dalla legislazione statale e dalle stesse linee guida: ancor più quando tali criteri si risolvano, in pratica, in divieti assoluti di concedere autorizzazioni in singole porzioni del territorio regionale, come accade con riferimento alle previsioni di cui alla lettera *d*).

4.3.- Da ciò consegue l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 18, lettere *a*), *d*) e *f*), anche in questo caso per violazione dell'art. 117, comma terzo, Cost., restando assorbite le rimanenti censure.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 17, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 2 novembre 2021, n. 16 (Misure finanziarie intersettoriali);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 18, lettere *a*), *d*) e *f*), della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 16 del 2021.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 13 settembre 2022.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

Francesco VIGANÒ, *Redattore*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 21 ottobre 2022.

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI



N. 217

Sentenza 14 settembre - 21 ottobre 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Veneto - Stato legittimo dell'immobile a fini edilizio-urbanistici - Definizione relativa agli immobili oggetto di variazioni non essenziali antecedenti al 30 gennaio 1977 e a quelli, realizzati in epoca anteriore al 1° settembre 1967, in zone esterne ai centri abitati o alle zone di espansione - Violazione dei principi fondamentali in materia di governo del territorio - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Veneto 30 giugno 2021, n. 19, art. 7, che ha introdotto l'art. 93-*bis* nella legge della Regione Veneto 27 giugno 1985, n. 61.
- Costituzione, artt. 3 e 117, primo, terzo e settimo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Silvana SCIARRA;

Giudici: Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, 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. 7 della legge della Regione Veneto 30 giugno 2021, n. 19 (Semplificazioni in materia urbanistica ed edilizia per il rilancio del settore delle costruzioni e la promozione della rigenerazione urbana e del contenimento del consumo di suolo - "Veneto cantiere veloce"), che ha introdotto l'art. 93-*bis* nella legge della Regione Veneto 27 giugno 1985, n. 61 (Norme per l'assetto e l'uso del territorio), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 31 agosto 2021, depositato in cancelleria il 7 settembre 2021, iscritto al n. 49 del registro ricorsi 2021 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 41, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visto l'atto di costituzione della Regione Veneto;

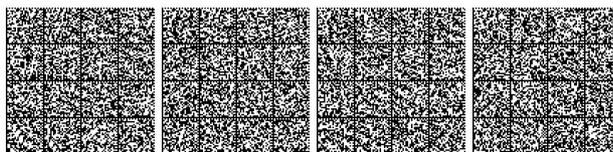
udita nell'udienza pubblica del 14 settembre 2022 la Giudice relatrice Emanuela Navarretta;

uditi l'avvocato dello Stato Danilo Del Gaizo per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Giacomo Quarneti e Andrea Manzi per la Regione Veneto;

deliberato nella camera di consiglio del 14 settembre 2022.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 31 agosto 2021 e depositato il 7 settembre 2021, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge della Regione Veneto 30 giugno 2021, n. 19 (Semplificazioni in materia urbanistica ed edilizia per il rilancio del settore delle costruzioni e la promozione della rigenerazione urbana e del contenimento del consumo di suolo - "Veneto cantiere veloce") - che ha introdotto l'art. 93-*bis* nella legge della Regione Veneto 27 giugno 1985,



n. 61 (Norme per l'assetto e l'uso del territorio) - in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, relativamente all'art. 9-*bis*, comma 1-*bis*, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), nonché in riferimento agli artt. 3, 117, primo, terzo e settimo comma, Cost.

1.1.- La disposizione regionale impugnata prevede, rispetto a due distinte fattispecie, altrettante definizioni del concetto di stato legittimo degli immobili a fini edilizio-urbanistici.

Il comma 1 dell'art. 93-*bis* riguarda gli immobili che abbiano formato oggetto di variazioni non essenziali risalenti a epoca antecedente al 30 gennaio 1977 e stabilisce che, qualora detti immobili siano in proprietà o in disponibilità di soggetti non autori delle variazioni non essenziali e siano dotati di certificato di abitabilità o agibilità, lo stato legittimo «coincide con l'assetto dell'immobile al quale si riferiscono i predetti certificati, fatta salva l'efficacia di eventuali interventi successivi attestati da validi titoli abilitativi».

Il successivo comma 2 attiene, invece, agli immobili realizzati in epoca anteriore al 1° settembre 1967 in zone esterne ai centri abitati o alle zone di espansione, previste da eventuali piani regolatori: per tali ipotesi, la condizione di stato legittimo «è attestata dall'assetto dell'edificio realizzato entro quella data e adeguatamente documentato, non assumendo efficacia l'eventuale titolo abilitativo rilasciato anche in attuazione di piani, regolamenti o provvedimenti di carattere generale comunque denominati, di epoca precedente».

2.- Il ricorso ravvisa nelle norme citate diversi profili di illegittimità costituzionale.

2.1.- Una prima questione viene promossa in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., con riguardo alla materia «governo del territorio».

Il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che l'art. 93-*bis* della legge reg. Veneto n. 61 del 1985 contenga una definizione di stato legittimo degli immobili radicalmente difforme rispetto a quella prevista dall'art. 9-*bis*, comma 1-*bis*, t.u. edilizia, considerato espressivo di un principio fondamentale della materia «governo del territorio».

In particolare, quanto al comma 1 dell'art. 93-*bis*, la difformità consisterebbe nella sostituzione, ai fini della documentazione dello stato legittimo dell'immobile, dei titoli indicati dalla disposizione statale con il certificato di abitabilità o agibilità.

Relativamente al comma 2 della medesima disposizione, l'illegittimità costituzionale deriverebbe dalla asserita inefficacia, per gli immobili ivi descritti, di eventuali titoli abilitativi rilasciati prima del 1° settembre 1967 in attuazione di piani, regolamenti o provvedimenti di carattere generale comunque denominati.

2.2.- Con un secondo gruppo di censure, rivolto all'art. 93-*bis* nella sua interezza, il Presidente del Consiglio dei ministri fa valere la violazione ancora una volta dell'art. 117, terzo comma, Cost., con riguardo alla materia «governo del territorio», nonché degli artt. 3, 117, primo e settimo comma, Cost.

In particolare, il ricorrente osserva che «dallo “stato legittimo” dell'edificio, dipende, anche ai fini del rilascio di nuovi titoli edilizi, la qualificazione dell'immobile preesistente in termini di regolarità o abusività»; pertanto, «nell'introdurre parametri diversi da quelli previsti dalla legge statale per stabilire se un edificio è regolare o abusivo, la disposizione regionale impugnata» introdurrebbe «elementi di difformità della normativa urbanistica ed edilizia nel contesto considerato, rispetto alla disciplina vigente nelle altre parti del territorio nazionale».

3.- La Regione Veneto si è costituita in giudizio con atto depositato l'8 ottobre 2021, chiedendo in via preliminare che il ricorso sia dichiarato inammissibile nel suo complesso.

La difesa regionale rileva che la ragione fondamentale e assorbente per cui, nella prospettazione fatta propria dal ricorso statale, la norma regionale impugnata risulterebbe costituzionalmente illegittima, è l'asserita idoneità a produrre un effetto di straordinaria sanatoria delle irregolarità edilizie degli immobili, disposta a livello regionale.

Tuttavia, poiché il Presidente del Consiglio dei ministri individua quale norma statale interposta l'art. 9-*bis*, comma 1-*bis*, t.u. edilizia, che nulla dispone in materia di sanatoria degli abusi edilizi, ciò si risolverebbe in una carenza strutturale del corredo motivazionale del ricorso e dunque nella sua inammissibilità.

Quanto ai singoli motivi di impugnazione, la resistente ritiene che il primo di essi sia non fondato in tutte le sue articolazioni.

Rispetto al comma 1 dell'art. 93-*bis*, la Regione Veneto osserva che anche l'art. 9-*bis*, comma 1-*bis*, t.u. edilizia attribuisce ad altri atti, pubblici o privati, diversi dal titolo abilitativo, l'idoneità a fondare lo stato legittimo degli immobili realizzati in un'epoca nella quale non era obbligatorio acquisire il titolo. Il richiamo al certificato di agibilità o abitabilità contenuto nella norma impugnata non introdurrebbe, dunque, una deroga alla norma statale, ma soltanto un'opzione specificativa di quanto già in essa contenuto.



Quanto al comma 2 della medesima disposizione, la difesa regionale evidenzia il suo riferirsi agli immobili realizzati in zone esterne ai centri abitati e alle zone di espansione prima del 1° settembre 1967, ossia in data anteriore all'introduzione dell'obbligatorietà del titolo edilizio relativamente a tali aree. In ragione di ciò, la disposizione impugnata, nel ritenere idoneo a fondare lo stato legittimo l'assetto dell'edificio realizzato entro quella data e adeguatamente documentato, non farebbe altro che collocarsi nel solco della normativa statale.

Con riferimento invece al secondo motivo di ricorso, la difesa regionale pone in luce la mancanza di qualsivoglia riferimento sia alla norma interposta violata, sia agli elementi di difformità della disposizione regionale rispetto al principio fondamentale che si assume violato.

Sempre nell'ambito del secondo motivo, il richiamo agli artt. 3, 117, primo e settimo comma, Cost., sarebbe poi del tutto privo di adeguata motivazione.

4.- Successivamente, in data 19 agosto 2022, la Regione Veneto ha depositato una memoria illustrativa, con la quale, oltre a ribadire le eccezioni di rito e di merito già proposte in sede di costituzione, ha sottolineato come il comma 1 della disposizione impugnata si limiterebbe a regolare lo stato legittimo degli immobili in relazione alle variazioni non essenziali realizzate prima dell'entrata in vigore della legge 28 gennaio 1977, n. 10 (Norme per la edificabilità dei suoli).

In particolare - secondo la difesa regionale - prima di tale data l'istituto delle variazioni (o varianti) rispetto al progetto non era regolato dalla legge, «con la conseguenza che le varianti non essenziali ai progetti già dotati di licenza edilizia [sarebbero state] realizzate in assenza di ulteriori atti autorizzatori e di esse il Comune si [sarebbe limitato] a prendere atto in occasione del sopralluogo previsto dall'articolo 221 del R.D. n. 1265/1934 finalizzato al rilascio del certificato di abitabilità».

Di qui, ad avviso della Regione Veneto, l'idoneità delle risultanze di quest'ultimo certificato a dimostrare la consistenza e lo stato legittimo degli immobili.

5.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha, a sua volta, depositato, in data 24 agosto 2022, una memoria illustrativa, in cui ha rilevato che la disposizione impugnata si porrebbe in conflitto con i parametri costituzionali indicati, in quanto andrebbe a prevedere una disciplina dello stato legittimo obiettivamente difforme rispetto a quella contenuta nella norma interposta costituita dall'art. 9-bis, comma 1-bis, t.u. edilizia. Secondo l'Avvocatura dello Stato, il riferimento alle «variazioni non essenziali», oltre che in sé ambiguo, sarebbe insufficiente a rendere coerente la legge regionale con la citata norma di principio, se non altro perché esteso a periodi in cui un titolo abilitativo edilizio era già obbligatorio in base alla legge statale. Il Presidente del Consiglio dei ministri aggiunge inoltre che, anche prima della legge 6 agosto 1967, n. 765 (Modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150) e persino prima della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (Legge urbanistica), esistevano regolamenti edilizi comunali o analoghi strumenti che richiedevano il previo rilascio della licenza edilizia per operare interventi edificatori.

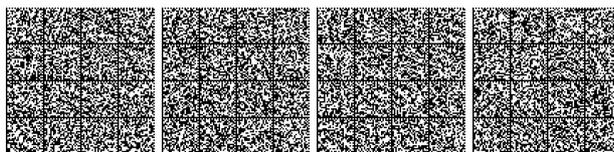
6.- Infine, va segnalato che, in data 28 ottobre 2021, l'Associazione culturale «La Macinella» ha depositato un'opinione scritta in qualità di amicus curiae, ai sensi dell'art. 4-ter delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, *ratione temporis* vigenti.

L'opinione non è stata ammessa, in quanto l'associazione, a quanto emerge dallo statuto allegato agli atti, persegue scopi essenzialmente culturali, per lo più relativi all'ambito musicale (art. 2 dello statuto). L'associazione non può pertanto dirsi portatrice di interessi attinenti alle odierne questioni di legittimità costituzionale, sicché non può offrire elementi utili alla conoscenza e alla valutazione del caso.

7.- All'udienza del 14 settembre 2022, l'Avvocatura dello Stato e la difesa regionale hanno insistito per l'accoglimento delle conclusioni rassegnate negli scritti difensivi e hanno risposto alle domande loro sottoposte dalla Giudice relatrice; la Regione Veneto ha, inoltre, eccepito la non corrispondenza tra la delibera di autorizzazione ad impugnare del Consiglio dei ministri e il contenuto del ricorso.

Considerato in diritto

1.- Con ricorso notificato il 31 agosto 2021 e depositato il 7 settembre 2021, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge reg. Veneto n. 19 del 2021 - che ha introdotto l'art. 93-bis nella legge reg. Veneto n. 61 del 1985 - in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., relativamente all'art. 9-bis, comma 1-bis, t.u. edilizia, nonché in riferimento agli artt. 3, 117, primo, terzo e settimo comma, Cost.



1.1.- La disposizione regionale impugnata prevede, rispetto a due distinte fattispecie, altrettante definizioni del concetto di stato legittimo degli immobili a fini edilizio-urbanistici.

Il comma 1 del citato art. 93-*bis* riguarda gli immobili che abbiano formato oggetto di variazioni non essenziali risalenti a epoca antecedente al 30 gennaio 1977 e stabilisce che, qualora detti immobili siano in proprietà o in disponibilità di soggetti non autori delle variazioni non essenziali e siano dotati di certificato di abitabilità o agibilità, lo stato legittimo «coincide con l'assetto dell'immobile al quale si riferiscono i predetti certificati, fatta salva l'efficacia di eventuali interventi successivi attestati da validi titoli abilitativi».

Il successivo comma 2 attiene, invece, agli immobili realizzati in epoca anteriore al 1° settembre 1967 in zone esterne ai centri abitati o alle zone di espansione, previste da eventuali piani regolatori: per tali ipotesi, la condizione di stato legittimo «è attestata dall'assetto dell'edificio realizzato entro quella data e adeguatamente documentato, non assumendo efficacia l'eventuale titolo abilitativo rilasciato anche in attuazione di piani, regolamenti o provvedimenti di carattere generale comunque denominati, di epoca precedente».

2.- Il ricorso si articola in due ordini di censure.

2.1.- Con una prima questione viene contestato che la disposizione regionale impugnata esorbiterebbe dai limiti della competenza legislativa concorrente relativa alla materia «governo del territorio», così violando l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto conterrebbe definizioni del concetto di stato legittimo degli immobili radicalmente difformi rispetto a quelle previste dall'art. 9-*bis*, comma 1-*bis*, t.u. edilizia, ritenuto espressivo di un principio fondamentale della materia.

2.2.- Con un secondo gruppo di censure, il Presidente del Consiglio dei ministri fa valere la violazione sempre dell'art. 117, terzo comma, Cost., in riferimento alla materia «governo del territorio», nonché degli artt. 3, 117, primo e settimo comma, Cost.

In particolare, il ricorrente rileva che «dallo “stato legittimo” dell'edificio, dipende, anche ai fini del rilascio di nuovi titoli edilizi, la qualificazione dell'immobile preesistente in termini di regolarità o abusività»; pertanto, «nell'introdurre parametri diversi da quelli previsti dalla legge statale per stabilire se un edificio è regolare o abusivo, la disposizione regionale impugnata» introdurrebbe «elementi di difformità della normativa urbanistica ed edilizia nel contesto considerato, rispetto alla disciplina vigente nelle altre parti del territorio nazionale».

3.- La Regione Veneto si è costituita in giudizio, chiedendo in via preliminare che il ricorso venga dichiarato nel suo complesso inammissibile, per «carezza strutturale del corredo motivazionale», dovuta alla «erronea individuazione della norma interposta».

Di seguito, nel corso dell'udienza, la difesa regionale ha eccepito la non corrispondenza tra la delibera di autorizzazione a impugnare del Consiglio dei ministri e i motivi del ricorso.

3.1.- La prima eccezione non è fondata rispetto alla questione promossa in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., relativamente all'art. 9-*bis*, comma 1-*bis*, t.u. edilizia, mentre è fondata in riferimento alla seconda censura, in quanto prospettata genericamente in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.

3.1.1.- La difesa regionale sostiene che «la ragione fondamentale e assorbente di illegittimità della norma regionale, come identificata nel ricorso, si sostanzia[erebbe] nell'asserita idoneità della disposizione regionale a produrre un effetto di sanatoria» degli abusi edilizi. L'inammissibilità scaturirebbe dall'erronea individuazione, quale norma interposta, dell'art. 9-*bis*, comma 1-*bis*, t.u. edilizia, che «nulla prevede in materia di sanatoria degli abusi edilizi».

In realtà, il passaggio richiamato dalla difesa regionale non è che una delle motivazioni fatte valere dal Presidente del Consiglio dei ministri. Il ricorso, a ben vedere, con riguardo alla prima questione di legittimità costituzionale promossa - quella riferita all'art. 117, terzo comma, Cost., relativamente alla norma interposta di cui all'art. 9-*bis*, comma 1-*bis*, t.u. edilizia - non soltanto individua con chiarezza i parametri violati e argomenta in merito alla natura di principio fondamentale della materia della norma interposta, ma contempla altresì una puntuale disamina delle dissonanze che, a parere della difesa statale, emergono nella disposizione regionale rispetto alla norma di principio.

Di conseguenza, il ricorso assolve al compito di fornire una adeguata motivazione, in modo conforme a quanto richiesto dalla costante giurisprudenza di questa Corte, allorché afferma che il ricorrente in via principale ha l'onere «di individuare le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali dei quali si lamenta la violazione e di proporre una motivazione che non sia meramente assertiva, e che contenga una specifica e congrua indicazione delle ragioni per le quali vi sarebbe il contrasto con i parametri evocati, dovendo contenere una sia pur sintetica argomentazione di merito a sostegno delle censure (*ex plurimis*, sentenze n. 25 del 2020, n. 261 e n. 32 del 2017, n. 239 del 2016)» (sentenza n. 200 del 2022).

3.1.2.- Per converso, la medesima eccezione di inammissibilità per carenze nella motivazione è fondata rispetto alla questione promossa genericamente in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. Il ricorso, infatti, omette del tutto di individuare la normativa statale interposta recante il principio fondamentale della materia concorrente «governo del



territorio», con cui contrasterebbe la disposizione regionale impugnata; questo inevitabilmente preclude a questa Corte di valutare la denunciata violazione della citata norma costituzionale (*ex plurimis*, sentenze n. 182 del 2022 e n. 115 del 2020).

3.3.- Quanto alla seconda eccezione di inammissibilità - relativa al contrasto tra la delibera del Consiglio dei ministri, che ha autorizzato in data 5 agosto 2021 l'impugnazione, e il contenuto del ricorso - essa è fondata relativamente agli artt. 3 e 117, primo e settimo comma, Cost., invocati con il secondo gruppo di censure.

Tali parametri non trovano, infatti, alcun riscontro nella citata delibera.

Ne consegue, secondo una giurisprudenza costituzionale anche qui costante, la inammissibilità della questione, dato che «l'omissione di qualsiasi accenno ad un parametro costituzionale nella delibera di autorizzazione all'impugnazione dell'organo politico, comporta l'esclusione della volontà del ricorrente di promuovere» la censura a riguardo (*ex plurimis*, sentenze n. 179 del 2022, n. 166 del 2021, n. 128 del 2018 e n. 239 del 2016; nello stesso senso, sentenze n. 129 del 2021, n. 46 del 2015 e n. 298 del 2013).

4.- Nel merito, la questione di legittimità costituzionale prospettata in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., relativamente all'art. 9-bis, comma 1-bis, t.u. edilizia è fondata.

5.- La disposizione regionale impugnata afferisce all'urbanistica e all'edilizia e, pertanto, si ascrive - secondo la giurisprudenza di questa Corte - alla materia di legislazione concorrente «governo del territorio», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. (*ex plurimis*, sentenze n. 245, n. 124, n. 77, n. 64 e n. 2 del 2021, n. 70 del 2020, n. 290, n. 264, n. 175 e n. 2 del 2019, n. 68 del 2018, n. 232, n. 107, n. 84 e n. 73 del 2017, n. 233 del 2015, n. 272 del 2013, n. 303 del 2003).

Relativamente a tale ambito, deve certamente condividersi l'assunto del ricorso, che ravvisa un principio fondamentale della materia nell'art. 9-bis, comma 1-bis, t.u. edilizia, introdotto dall'art. 10, comma 1, lettera d), numero 1), del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 (Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale), convertito, con modificazioni, nella legge 11 settembre 2020, n. 120.

5.1.- In particolare, il citato articolo dispone che «[l]o stato legittimo dell'immobile o dell'unità immobiliare è quello stabilito dal titolo abilitativo che ne ha previsto la costruzione o che ne ha legittimato la stessa e da quello che ha disciplinato l'ultimo intervento edilizio che ha interessato l'intero immobile o unità immobiliare, integrati con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali. Per gli immobili realizzati in un'epoca nella quale non era obbligatorio acquisire il titolo abilitativo edilizio, lo stato legittimo è quello desumibile dalle informazioni catastali di primo impianto, o da altri documenti probanti, quali le riprese fotografiche, gli estratti cartografici, i documenti d'archivio, o altro atto, pubblico o privato, di cui sia dimostrata la provenienza, e dal titolo abilitativo che ha disciplinato l'ultimo intervento edilizio che ha interessato l'intero immobile o unità immobiliare, integrati con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali. Le disposizioni di cui al secondo periodo si applicano altresì nei casi in cui sussista un principio di prova del titolo abilitativo del quale, tuttavia, non sia disponibile copia».

5.2.- La previsione statale individua, dunque, in termini generali, la documentazione idonea ad attestare lo «stato legittimo dell'immobile», definendo i tratti di un paradigma le cui funzioni - comprovate anche dai lavori preparatori - sono quelle di semplificare l'azione amministrativa nel settore edilizio, di agevolare i controlli pubblici sulla regolarità dell'attività edilizio-urbanistica e di assicurare la certezza nella circolazione dei diritti su beni immobili.

Il contenuto prescrittivo di ampio respiro e le finalità generali perseguite dalla norma depongono a favore della sua qualifica in termini di principio fondamentale della materia, ciò che trova conferma nella sua stessa collocazione topografica nell'ambito delle «Disposizioni generali» del Titolo II della Parte I t.u. edilizia, dedicato ai «Titoli abilitativi».

Del resto, questa Corte ha già ravvisato il medesimo carattere di principi fondamentali della materia in varie disposizioni statali che disciplinano profili strettamente contigui a quello in esame: le categorie di interventi edilizi che necessitano delle diverse tipologie di titoli abilitativi (sentenze n. 124 e n. 2 del 2021, n. 68 del 2018, n. 282 del 2016, n. 259 del 2014), la durata degli stessi (sentenza n. 245 del 2021), gli aspetti che ruotano intorno al cosiddetto condono edilizio (sentenze n. 24 del 2022, n. 77 e n. 2 del 2021, n. 290 del 2019, n. 232 e n. 73 del 2017, n. 233 del 2015 e n. 101 del 2013), tra cui quelli che vietano il ricorso a forme surrettizie di sanatoria (sentenza n. 77 del 2021), il perimetro degli interventi in zona sismica (sentenze n. 2 del 2021, n. 264 del 2019, n. 68 del 2018, n. 60 del 2017, n. 282 e n. 272 del 2016, n. 167 del 2014), la documentazione necessaria ai fini della denuncia di esecuzione di nuove opere (sentenza n. 2 del 2021).

Tanto premesso, non può dubitarsi che i criteri di determinazione dello stato legittimo dell'immobile rappresentino un principio fondamentale della materia, che richiede una disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale.

6.- Chiarita la natura della disposizione interposta indicata dal ricorrente, si palesa la distanza della previsione regionale impugnata dal contenuto della norma di principio.



6.1.- Innanzitutto, prendendo le mosse dal comma 1 dell'art. 93-bis della legge reg. Veneto n. 61 del 1985, deve constatarsi che quest'ultimo associa lo stato legittimo dell'immobile a un documento - il certificato di abitabilità o agibilità - che è ben diverso dal titolo abilitativo edilizio, richiesto dall'art. 9-bis, comma 1-bis, t.u. edilizia sul presupposto della sua obbligatorietà. E il titolo abilitativo era, in effetti, obbligatorio nel periodo e rispetto al tipo di intervento (le variazioni non essenziali), cui si riferisce la disposizione regionale.

Sotto il primo profilo, il comma 1 della disposizione impugnata fissa al 29 gennaio 1977 il termine entro il quale si possono far valere le risultanze del certificato di abitabilità o di agibilità in luogo di quelle del titolo edilizio. Sennonché, già a far data dal 1° settembre 1967 - in base all'art. 31 della legge n. 1150 del 1942, come modificato dall'art. 10 della legge n. 765 del 1967 - chiunque intendesse, nell'ambito dell'intero territorio comunale, eseguire nuove costruzioni, ampliare, modificare o demolire quelle esistenti ovvero procedere all'esecuzione di opere di urbanizzazione del terreno, era tenuto a richiedere apposita licenza al sindaco.

Né può assumersi, sotto il secondo profilo, che il titolo edilizio non fosse richiesto per le variazioni non essenziali. Al contrario, in mancanza di questo, esse configuravano violazioni edilizie e, tuttora, integrano, alla luce della più recente disciplina, difformità parziali, oggetto di precise sanzioni, in base tanto alla legislazione statale, quanto alla stessa legge reg. Veneto n. 61 del 1985.

6.1.1.- Più nello specifico, la legislazione statale antecedente al 1977 - in particolare la legge urbanistica n. 1150 del 1942, sia nel suo testo originario sia in quello innovato dalla legge n. 765 del 1967 - prevedeva che il committente titolare della licenza, il direttore dei lavori (quest'ultimo a partire dalla disciplina introdotta nel 1967), nonché l'assuntore dei lavori fossero «responsabili di ogni inosservanza così delle norme generali di legge e di regolamento come delle modalità esecutive che siano fissate nella licenza di costruzione» (art. 31, terzo comma, della citata legge, che diviene comma 12 a seguito delle modifiche apportate dalla legge n. 765 del 1967). E a garanzia del rispetto di tale disciplina, il podestà, prima, e il sindaco, poi, avevano il compito di vigilare sull'attività edilizia e dovevano ordinare l'immediata sospensione dei lavori con riserva dei provvedimenti che risultassero necessari per la modifica delle costruzioni o per la rimessa in pristino (art. 32, secondo comma, della legge n. 1150 del 1942).

Non convince, pertanto, l'argomentazione sviluppata dalla difesa regionale, secondo la quale, prima dell'entrata in vigore della legge n. 10 del 1977, le variazioni non essenziali, in quanto non disciplinate, sarebbero state per prassi consentite, fatta salva la semplice ispezione compiuta in vista del rilascio del certificato di abitabilità ex art. 221 del regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265 (Approvazione del testo unico delle leggi sanitarie).

In disparte il generico riferimento a una prassi imprecisata, l'eccezione trascura che - come appena ricordato - nei periodi storici cui la disposizione impugnata si riferisce, ogni variazione esecutiva, persino di minimo impatto - e tali peraltro non sono certamente, come si dirà, le variazioni non essenziali - costituiva una violazione edilizia che imponeva la rimozione della difformità.

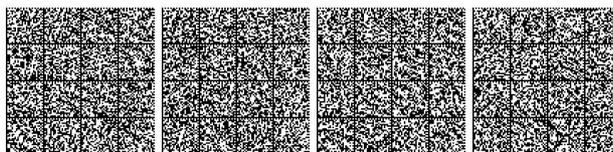
Di seguito, con la legge n. 10 del 1977, il regime sanzionatorio è stato semplicemente graduato secondo uno schema generale tuttora vigente: le opere eseguite in assenza di concessione o in totale difformità dalla stessa dovevano essere demolite a spese del proprietario o del costruttore (art. 15, terzo e ottavo comma); le opere invece realizzate in parziale difformità dovevano essere demolite a spese del concessionario, ma, ove non potessero essere rimosse senza pregiudizio per le parti conformi, il concessionario restava assoggettato a una sanzione amministrativa pecuniaria (art. 15, undicesimo comma).

A tale graduazione sanzionatoria si è, successivamente, correlata la differenziazione tra variazioni essenziali e non essenziali, introdotta dagli artt. 7 e 8 della legge 28 febbraio 1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie), di seguito trasfusi negli artt. 31 e 32 t.u. edilizia.

In particolare, le variazioni essenziali vengono assoggettate al più severo regime sanzionatorio proprio della totale difformità, mentre quelle non essenziali restano ascritte al vizio della parziale difformità, correlato alle sanzioni stabilite, all'epoca, dall'art. 12 della legge n. 47 del 1985 e, di seguito, dall'art. 34 t.u. edilizia.

Né tali variazioni sfuggono ad una connotazione in termini di violazioni amministrative, in conseguenza del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, nella legge 11 novembre 2014, n. 164, che ha inserito il comma 2-bis nell'art. 22 t.u. edilizia, in cui viene contemplata la possibilità di presentare una segnalazione certificata d'inizio attività (SCIA) in caso di varianti al permesso di costruire che non costituiscano variazioni essenziali, se realizzate in corso di esecuzione dei lavori.

La legittimità delle opere in parola sussiste, pertanto, soltanto a condizione che la SCIA inerente alle varianti al permesso di costruire sia comunicata a fine lavori, tramite attestazione del professionista. Di conseguenza, la citata disciplina non può risolvere il problema delle variazioni non essenziali che non soddisfino tale condizione, le quali continueranno a costituire una parziale difformità ai sensi dell'art. 34 t.u. edilizia, salva l'eventuale sanatoria di cui all'art. 36 t.u. edilizia, ove ne ricorrano i presupposti.



L'unica ipotesi in cui possono ritenersi regolari difformità esecutive rispetto a titoli abilitativi rilasciati in passato è quella delle cosiddette tolleranze costruttive, previste per la prima volta dall'art. 5, comma 2, lettera a), del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 2011, n. 106, che aveva introdotto il comma 2-ter nell'art. 34 t.u. edilizia, e di seguito disciplinate dal nuovo art. 34-bis t.u. edilizia (introdotto dall'art. 10, comma 1, lettera p, del d.l. n. 76 del 2020, come convertito, con modificazioni, nella legge n. 120 del 2020). Quest'ultimo, in particolare, stabilisce che le tolleranze costruttive - ossia le difformità esecutive contenute nel limite del 2 per cento delle misure previste nel titolo abilitativo - non costituiscono violazioni edilizie (commi 1 e 2) e che, ove «realizzate nel corso di precedenti interventi edilizi [...] sono dichiarate dal tecnico abilitato, ai fini dell'attestazione dello stato legittimo degli immobili, nella modulistica relativa a nuove istanze, comunicazioni e segnalazioni edilizie ovvero con apposita dichiarazione asseverata allegata agli atti aventi per oggetto trasferimento o costituzione, ovvero scioglimento della comunione, di diritti reali» (comma 3).

Se ne inferisce con chiarezza che le difformità eccedenti la soglia del 2 per cento, ancorché risalenti nel tempo, restano variazioni non essenziali, che integrano una parziale difformità.

6.1.2.- Si aggiunga che, in linea con la legislazione statale, la stessa legge reg. Veneto n. 61 del 1985, nella quale si colloca la disposizione impugnata, definisce, per un verso, all'art. 92 - in attuazione dell'art. 32 t.u. edilizia - le variazioni non essenziali (per esclusione rispetto a quelle essenziali), evidenziandone i tratti tutt'altro che marginali. E, per un altro verso, al successivo art. 93, prevede che gli interventi realizzati in parziale difformità dal titolo comportino la demolizione della parte difforme oppure, nel caso in cui ciò non possa essere realizzato senza pregiudizio della parte conforme, l'assoggettamento a una sanzione amministrativa.

6.1.3.- Si palesa, a questo punto, il contrasto dell'art. 93-bis, comma 1, della legge reg. Veneto n. 61 del 1985 rispetto all'art. 9-bis, comma 1-bis, t.u. edilizia, là dove, con riferimento a fattispecie per le quali la norma statale richiede il titolo abilitativo edilizio, affida la dimostrazione dello stato legittimo dell'immobile al ben diverso documento costituito dal certificato di abitabilità o di agibilità.

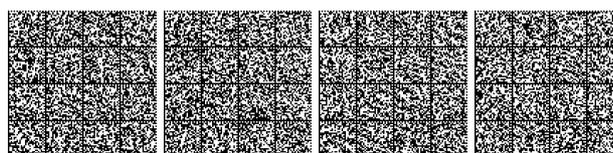
In particolare, se è certamente vero che, in base all'art. 221 del r.d. n. 1265 del 1934 (vigente nel periodo cui si riferisce la disposizione regionale), tale certificato doveva essere rilasciato solo dopo aver verificato che la costruzione fosse stata eseguita in conformità al progetto approvato, nondimeno, questo non giustifica che tale documento possa surrogarsi al titolo abilitativo edilizio.

Come più volte ha osservato la giurisprudenza amministrativa, la conformità edilizio-urbanistica costituisce presupposto indispensabile per il legittimo rilascio del certificato che oggi si definisce di agibilità, ma «tale considerazione non può [...] essere strumentalmente piegata a ragionamenti del tutto speculativi e sillogistici al fine di affermare che il rilascio dei certificati di agibilità implica un giudizio (presupposto ed implicito) circa la natura non abusiva delle opere». «[S]emmai, all'inverso, l'interprete si dovrebbe interrogare sulla legittimità di tali certificati, non già desumere dal rilascio di essi una qualità - la conformità edilizio-urbanistica - da essi indipendente e anzi presupposta» (Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenza 2 maggio 2017, n. 1996). E, infatti, «non v'è necessaria identità di "disciplina" tra titolo abilitativo edilizio e certificato di agibilità», che «sono collegati a presupposti diversi e danno vita a conseguenze disciplinari non sovrapponibili». In particolare, «il certificato di agibilità ha la funzione di accertare che l'immobile al quale si riferisce è stato realizzato nel rispetto delle norme tecniche vigenti in materia di sicurezza, salubrità, igiene, risparmio energetico degli edifici e degli impianti (come espressamente recita l'art. 24 del Testo unico dell'edilizia), mentre il rispetto delle norme edilizie ed urbanistiche è oggetto della specifica funzione del titolo edilizio. Il che comporta che i diversi piani ben possano convivere sia nella forma fisiologica della conformità dell'edificio ad entrambe le tipologie normative, sia in quella patologica di una loro divergenza» (Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenza 26 agosto 2014, n. 4309; nello stesso senso, sentenze 24 aprile 2018, n. 2456, 22 marzo 2014, n. 1220, nonché sezione quinta, decisione 4 febbraio 2004, n. 365).

6.1.4.- Sulla base delle ragioni sopra esposte, si deve allora concludere nel senso dell'illegittimità costituzionale dell'art. 7 della legge reg. Veneto n. 19 del 2021, che ha introdotto l'art. 93-bis, comma 1, nella legge reg. Veneto n. 61 del 1985.

6.2.- Passando ora all'esame del comma 2 della medesima disposizione, anch'esso presenta discrasie rispetto ai principi enunciati nell'art. 9-bis, comma 1-bis, t.u. edilizia.

Tale comma, nel regolare gli immobili realizzati, in epoca antecedente al 1° settembre 1967, in zone esterne ai centri abitati e alle zone di espansione previste da eventuali piani regolatori, dispone che la condizione di stato legittimo sia attestata dall'assetto dell'edificio realizzato entro quella data e adeguatamente documentato, mentre viene esclusa l'efficacia dell'eventuale titolo abilitativo rilasciato anche in attuazione di piani, regolamenti o provvedimenti di carattere generale comunque denominati, di epoca precedente.



La norma, nel dissociare lo stato legittimo dell'immobile dal titolo abilitativo edilizio, apparentemente si correla al secondo periodo dell'art. 9-bis, comma 1-bis, t.u. edilizia, che esclude, ai fini dello stato legittimo, la necessità di tale documentazione per il periodo in cui il titolo edilizio non era obbligatorio. E, in effetti, prima della legge n. 765 del 1967, entrata in vigore proprio il 1° settembre 1967, l'art. 31 della legge n. 1150 del 1942 imponeva in via generale la licenza di costruzione solo nei centri abitati e, per i comuni dotati di un piano regolatore generale, nelle zone di espansione esterne a essi.

Senonché, pure al di fuori dei centri abitati e delle zone di espansione, nonché prima della legge n. 1150 del 1942, la necessità di un titolo abilitativo edilizio veniva, a ben vedere, disposta anche da altre fonti.

Anzitutto, per gli immobili realizzati in comuni ricadenti in zone sismiche, l'obbligo era sancito a livello di fonte primaria dal regio decreto-legge 25 marzo 1935, n. 640 (Nuovo testo delle norme tecniche di edilizia con speciali prescrizioni per le località colpite dai terremoti) e dal regio decreto-legge 22 novembre 1937, n. 2105 (Norme tecniche di edilizia con speciali prescrizioni per le località colpite dai terremoti), il cui Allegato comprendeva alcune province della Regione Veneto.

Inoltre, l'obbligo di previa autorizzazione alla costruzione poteva essere disposto dal regolamento edilizio comunale, emanato in esecuzione della potestà regolamentare attribuita ai comuni nella materia edilizia dai testi unici della legge comunale e provinciale susseguitisi nel tempo: regio decreto 10 febbraio 1889, n. 5921 (Che approva il testo unico della legge comunale e provinciale), regio decreto 21 maggio 1908, n. 269 (Che approva l'annesso testo unico della legge comunale e provinciale), regio decreto 4 febbraio 1915, n. 148 (È approvato l'annesso nuovo testo unico della legge comunale e provinciale).

Se ne desume, dunque, che, prima della data indicata nel comma 2 della disposizione regionale impugnata, vi erano comuni nei quali era obbligatorio munirsi di un titolo abilitativo edilizio, sia sulla base di fonti primarie riferite a territori sismici, sia sulla base di fonti non primarie, che però attingevano la loro legittimazione dalla fonte primaria attributiva del potere regolamentare.

Ne consegue che l'art. 9-bis, comma 1-bis, t.u. edilizia, là dove si riferisce alla obbligatorietà del titolo, abbraccia certamente anche le citate fonti, il che determina il disallineamento dell'art. 93-bis, comma 2, della legge regionale impugnata che, viceversa, ascrive tali casi, in cui era obbligatorio il titolo, alla modalità semplificata di attestazione dello stato legittimo.

A ciò si aggiunga che il citato art. 93-bis, comma 2, non si limita a riconoscere - ai fini dello stato legittimo - la possibilità di avvalersi di altri documenti in mancanza del titolo edilizio, ma dispone altresì d'imperio la non efficacia di titoli abilitativi rilasciati in adempimento di obblighi previsti da fonti primarie speciali o da fonti non primarie.

Senonché, altro è consentire - come fa l'art. 9-bis, comma 1-bis, secondo periodo, t.u. edilizia - l'attestazione semplificata dello stato legittimo per gli immobili realizzati in epoche in cui il titolo non era obbligatorio, altro è negare l'efficacia di titoli abilitativi legittimamente rilasciati.

Questo, peraltro, non sarebbe in sintonia con la giurisprudenza amministrativa che ha ribadito la persistente vigenza dei regolamenti comunali emanati anteriormente all'approvazione della legge urbanistica (Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenza 29 luglio 2019, n. 5330 e, sezione sesta, sentenza 28 luglio 2017, n. 3789).

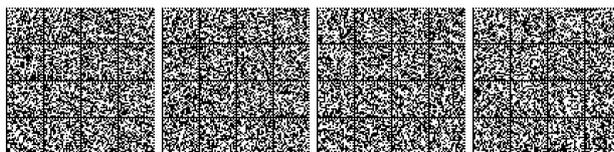
Ne discende che anche il comma 2 dell'art. 93-bis compromette le funzioni che la norma statale interposta attribuisce all'attestazione dello stato legittimo, finendo addirittura con l'incidere su titoli abilitativi edilizi pienamente validi ed efficaci.

7.- In conclusione, l'art. 7 della legge reg. Veneto n. 19 del 2021, che ha introdotto l'art. 93-bis nella legge reg. Veneto n. 61 del 1985, è costituzionalmente illegittimo, per contrasto con i principi fondamentali della materia «governo del territorio» dettati dall'art. 9-bis, comma 1-bis, t.u. edilizia.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7 della legge della Regione Veneto 30 giugno 2021, n. 19 (Semplificazioni in materia urbanistica ed edilizia per il rilancio del settore delle costruzioni e la promozione della rigenerazione urbana e del contenimento del consumo di suolo - "Veneto cantiere veloce"), che ha introdotto l'art. 93-bis nella legge della Regione Veneto 27 giugno 1985, n. 61 (Norme per l'assetto e l'uso del territorio);



2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge reg. Veneto n. 19 del 2021, promosse, in riferimento agli artt. 3, 117, primo, terzo e settimo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 settembre 2022.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

Emanuela NAVARRETTA, *Redattrice*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 21 ottobre 2022.

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

T_220217

N. 218

Sentenza 13 settembre - 21 ottobre 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Edilizia residenziale pubblica - Norme della Regione Umbria - Alloggi - Cause di decadenza dall'assegnazione - Uso per la commissione di attività illecite, risultanti da provvedimenti di pubblica sicurezza o della polizia locale - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale nelle materie dell'ordine pubblico e sicurezza e dell'ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali - Non fondatezza delle questioni.

- Legge della Regione Umbria 18 novembre 2021, n. 15, art. 35, comma 2.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettere *h*) e *g*).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Silvana SCIARRA;

Giudici : Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, 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. 35, comma 2, della legge della Regione Umbria 18 novembre 2021, n. 15, recante «Ulteriori modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 28 novembre 2003, n. 23 (Norme di riordino in materia di edilizia residenziale sociale)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 24 gennaio 2022, depositato in cancelleria il 25 gennaio 2022, iscritto al n. 5 del registro ricorsi 2022 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 8, prima serie speciale, dell'anno 2022.



Udito nell'udienza pubblica del 13 settembre 2022 il Giudice relatore Maria Rosaria San Giorgio;
udito l'avvocato dello Stato Lorenzo D'Ascia per il Presidente del Consiglio dei ministri;
deliberato nella camera di consiglio del 13 settembre 2022.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso iscritto al n. 5 del reg. ric. 2022, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 35, comma 2, della legge della Regione Umbria 18 novembre 2021, n. 15, recante «Ulteriori modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 28 novembre 2003, n. 23 (Norme di riordino in materia di edilizia residenziale sociale)», lamentando la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere *h*) e *g*), della Costituzione.

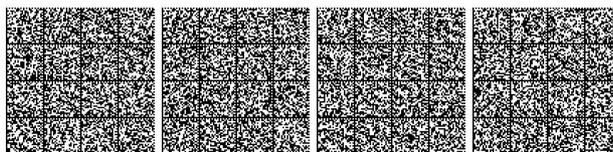
La disposizione impugnata sostituisce il testo dell'art. 39, comma 1, lettera *b*), della legge della Regione Umbria 28 novembre 2003, n. 23 (Norme di riordino in materia di edilizia residenziale sociale), che stabilisce una delle cause di decadenza dall'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale sociale. Per effetto della novella, viene riformulata la previgente causa di decadenza che si riferiva all'assegnatario il quale avesse «adibito l'alloggio a scopi illeciti o immorali». Il nuovo testo legislativo commina la decadenza nell'ipotesi in cui l'assegnatario, ovvero «altro componente il nucleo familiare» (estensione soggettiva introdotta dal comma 1 dell'art. 35 della legge reg. Umbria n. 15 del 2021, non impugnato), «abbia usato o abbia consentito a terzi di utilizzare l'alloggio, le sue pertinenze o le parti comuni, per attività illecite che risultino da provvedimenti giudiziari, della pubblica sicurezza o della polizia locale» (così l'impugnato comma 2 dell'art. 35).

A giudizio del ricorrente, la nuova previsione regionale comporterebbe «una indebita ingerenza nella materia “ordine pubblico e sicurezza”», che l'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost. rimette alla competenza legislativa esclusiva dello Stato. Sarebbe inoltre violato l'ulteriore titolo di competenza statale esclusiva, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *g*), Cost., concernente la materia «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali».

Quanto al primo profilo di doglianza, il Presidente del Consiglio dei ministri sostiene che la disposizione impugnata opererebbe un richiamo del tutto generico ai provvedimenti di pubblica sicurezza e di polizia locale, con «inevitabili incertezze ermeneutiche» tali da cagionare «ricadute applicative nell'ambito della legislazione di pubblica sicurezza» e rischi di conseguente contenzioso. Ciò determinerebbe un'interferenza nella disciplina «che governa i provvedimenti di pubblica sicurezza e di polizia locale», con conseguente ingerenza nella materia «ordine pubblico e sicurezza». Simili forme di interferenza del legislatore regionale sarebbero state «a più riprese» sanzionate da questa Corte (sono richiamate le sentenze n. 236 e n. 177 del 2020).

Quanto al secondo profilo di doglianza, il ricorrente osserva che la norma contestata introdurrebbe «indirettamente un obbligo di facere in capo al personale delle Forze di polizia». Nel rimarcare che le informazioni relative ai provvedimenti di pubblica sicurezza sono inserite nel centro elaborazione dati istituito presso il Ministero dell'interno, ai sensi dell'art. 6 della legge 1° aprile 1981, n. 121 (Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza), il ricorrente sostiene che «soggetti estranei alle Forze di polizia (come i Comuni o l'ATER regionale) non possono accedere ai dati contenuti nel Centro elaborazione dati», salve specifiche eccezioni stabilite dalla legge statale. La norma regionale impugnata presupporrebbe, dunque, un «obbligo generalizzato di comunicazione dei provvedimenti di pubblica sicurezza», cui sarebbero soggette le forze di polizia in favore dei comuni e dell'Azienda territoriale per l'edilizia residenziale della Regione Umbria (d'ora innanzi: ATER regionale).

La previsione di tale obbligo, peraltro, si porrebbe al di fuori di qualsiasi «cornice pattizia». Si osserva al riguardo che la legge reg. Umbria n. 15 del 2021 prevede bensì il ricorso a protocolli d'intesa con le prefetture competenti, ma solo «al fine di assicurare azioni di controllo efficaci» sulla regolarità dell'uso degli alloggi assegnati (secondo le disposizioni dell'art. 41-*bis* della legge reg. Umbria n. 23 del 2003, come introdotto dall'art. 39, comma 1, della legge reg. Umbria n. 15 del 2021). La disposizione impugnata, invece, non potrebbe ritenersi riferita all'effettiva stipula di protocolli d'intesa, pur se questi ultimi avrebbero potuto consentire, in tesi, sia «la compiuta individuazione dei provvedimenti a presupposto della decadenza dall'assegnazione», sia la definizione del «contenuto delle attività poste in capo agli organi statali». In definitiva, l'obbligo che, secondo il ricorrente, sarebbe imposto dalla disposizione regionale impugnata a carico delle forze di polizia di comunicare ai comuni e all'ATER i provvedimenti di pubblica sicurezza che attestino il compimento di attività illecite non sarebbe subordinato ad alcun preventivo atto pattizio, in contrasto con i principi elaborati dalla giurisprudenza di questa Corte (sono citate le sentenze n. 161 del 2021 e n. 134 del 2004).



2.- Con memoria depositata nell'imminenza della pubblica udienza, il Presidente del Consiglio dei ministri ha ribadito gli argomenti spesi nel ricorso, insistendo nelle conclusioni già formulate.

Quanto alla censura incentrata sull'invasione della competenza statale esclusiva nella materia «ordine pubblico e sicurezza», si lamenta ancora la genericità della norma regionale impugnata, la quale «non specifica quali siano i provvedimenti della pubblica sicurezza e della polizia locale che attestino il compimento di atti illeciti», con la conseguenza che si avrebbe «l'introduzione di un nuovo tipo di provvedimento delle autorità di pubblica sicurezza e polizia locale», rispetto agli atti tipizzati dal legislatore statale.

In ordine, poi, alla censura riguardante il titolo di competenza legislativa statale esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., si ribadisce che la disposizione regionale impugnata finirebbe con l'«introdurre indirettamente un obbligo di fare in capo al personale delle Forze di polizia», al di fuori di qualsivoglia cornice pattizia.

3.- La Regione Umbria non si è costituita in giudizio.

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 35, comma 2, della legge reg. Umbria n. 15 del 2021, denunciando la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere h) e g), Cost.

La disposizione impugnata riformula l'art. 39, comma 1, lettera b), della legge reg. Umbria n. 23 del 2003, che, nel testo originario, elencava, tra le cause di decadenza dall'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale sociale, la condotta dell'assegnatario il quale avesse «adibito l'alloggio a scopi illeciti o immorali». A seguito della novella del 2021, la causa di decadenza *de qua* colpisce la condotta dell'assegnatario (ovvero anche del componente del suo nucleo familiare, come prevede il comma 1 dell'art. 35 della legge reg. Umbria n. 15 del 2021, non impugnato) il quale «abbia usato o abbia consentito a terzi di utilizzare l'alloggio, le sue pertinenze o le parti comuni, per attività illecite che risultino da provvedimenti giudiziari, della pubblica sicurezza o della polizia locale».

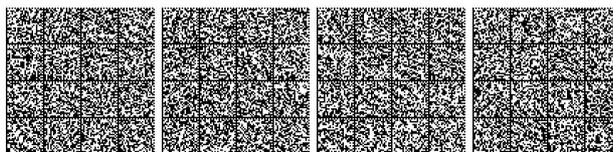
A giudizio del ricorrente, siffatta riformulazione, nel richiamare i provvedimenti della pubblica sicurezza, invaderebbe gli ambiti di competenza riservati al legislatore statale dall'art. 117, secondo comma, Cost., sia nella materia «ordine pubblico e sicurezza» (lettera h), sia nella materia «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali» (lettera g). In particolare, quanto al primo aspetto, si lamenta la eccessiva genericità della disposizione impugnata, che non precisa né quali provvedimenti verrebbero in rilievo, né quali sarebbero le «attività illecite» oggetto di comunicazione: da ciò deriverebbero «incertezze ermeneutiche» tali da generare «ricadute applicative nell'ambito della legislazione di pubblica sicurezza», con conseguente «interferenza» nella disciplina statale che governa i provvedimenti di pubblica sicurezza e di polizia locale. Quanto al secondo aspetto, si deduce che la disposizione impugnata «presuppone un obbligo generalizzato di comunicazione dei provvedimenti di pubblica sicurezza a carico delle Forze di polizia», ossia un nuovo obbligo di fare in capo all'amministrazione dello Stato, peraltro al di fuori di qualsivoglia modalità di accordo tra autorità statali e locali.

2.- Le questioni non sono fondate.

Va premesso che - in disparte taluni passaggi poco chiari del ricorso, specialmente laddove si assume che la genericità della disposizione impugnata possa ridondare in lesione delle competenze legislative dello Stato - i due profili di censura nei quali esso si articola convergono verso un oggetto unico, che costituisce l'aspetto centrale delle doglianze e che attiene alla disciplina delle forze di polizia dello Stato, rimessa alla competenza esclusiva del legislatore statale. Come questa Corte ha già avuto modo di sottolineare (tra le altre, sentenza n. 170 del 2019, punto 5.4. del Considerato in diritto), tale disciplina è riconducibile, sotto l'aspetto organizzativo e del personale, alla materia «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost. (v. anche sentenze n. 81 del 2017 e n. 89 del 2015) mentre, sotto il profilo funzionale, investe la materia «ordine pubblico e sicurezza» (art. 117, secondo comma, lettera h, Cost.), oltre a quella «ordinamento penale» (art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.).

I due parametri di competenza evocati dal ricorrente, pertanto, risultano inscindibilmente connessi, in quanto attinenti alla medesima disciplina, riguardata dal lato organizzativo e da quello funzionale, con la conseguenza che le questioni sollevate devono essere esaminate congiuntamente (di recente, sentenza n. 161 del 2021, punto 2 del Considerato in diritto).

2.1.- Così inquadrata le censure del ricorrente, è dirimente osservare che esse muovono da un errato presupposto interpretativo. Si assume invero che, con la disposizione impugnata, il legislatore regionale abbia inteso introdurre un obbligo di comunicazione in capo alle forze di polizia dello Stato, chiamate a informare le competenti autorità locali



circa l'adozione dei provvedimenti di pubblica sicurezza dai quali risulti la commissione di «attività illecite» collegate all'uso dell'alloggio di edilizia residenziale sociale. Ciò, al fine di consentire l'adozione del conseguente provvedimento di decadenza dall'assegnazione dell'alloggio stesso.

La disposizione impugnata, tuttavia, nella sua formulazione letterale, si limita a prescrivere che le attività illecite siano causa di decadenza ove risultanti da provvedimenti di pubblica sicurezza o della polizia locale. Nulla è precisato, invece, circa le modalità con le quali siffatti provvedimenti possano venire a conoscenza delle autorità locali titolari del potere di disporre la decadenza. Risulta evidente come, a tal fine, si evochi, sia pure implicitamente, il dovere di leale collaborazione che informa di sé, quale principio immanente delle «forme di coordinamento» previste dall'art. 118, terzo comma, Cost., i rapporti tra Stato e regioni in tema di ordine pubblico e sicurezza. Tale dovere è anche alla base del rinnovato impegno di Stato, regioni, province autonome ed enti locali «di concorrere, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze e responsabilità, alla promozione e all'attuazione di un sistema unitario e integrato di sicurezza per il benessere delle comunità territoriali», come prescritto oggi, proprio in attuazione della richiamata previsione costituzionale, dall'art. 1, comma 2, del decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14 (Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città), convertito, con modificazioni, in legge 18 aprile 2017, n. 48. La leale collaborazione, che in tale quadro costituisce uno degli strumenti principali per realizzare la cosiddetta «sicurezza integrata», comporta anche l'acquisizione e la reciproca comunicazione di informazioni rilevanti per la cura dei reciproci, e convergenti, interessi, attinenti ai diversi settori di intervento.

Del resto, secondo la giurisprudenza di questa Corte, «la mera acquisizione di elementi informativi non determina di per sé lesione di attribuzioni», dovendosi ritenere, piuttosto, conforme al principio di leale collaborazione che lo Stato fornisca alle competenti strutture regionali, ovvero, se necessario, anche a quelle locali, i dati di cui sia in possesso (sentenza n. 327 del 2003; in precedenza, analogamente, sentenza n. 412 del 1994).

La disposizione regionale impugnata, pertanto, lungi dall'imporre un nuovo obbligo di facere in capo a organi dello Stato, si limita a considerare la possibilità - riconnettendovi la sanzione della decadenza dall'assegnazione dell'alloggio di edilizia economica sociale - che le competenti autorità locali siano informate dell'avvenuta adozione di provvedimenti della pubblica sicurezza dai quali risulti la commissione di attività illecite: come, del resto, normalmente accade nella prassi degli ordinari rapporti informativi che intercorrono tra le diramazioni territoriali delle forze di polizia e le autorità locali chiamate ad adottare, sulla base di apposita istruttoria, gli atti amministrativi consequenziali. E ciò ha fatto la Regione Umbria nell'ambito della cura di un settore di propria competenza, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost., afferente alla gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica (sentenza n. 94 del 2007).

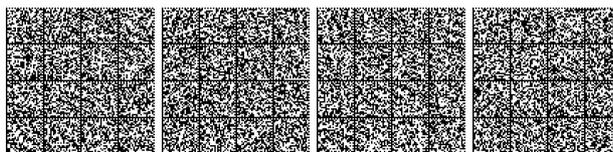
2.2.- In definitiva, con la disposizione impugnata, la predetta Regione non ha interferito con gli ambiti che funzionalmente ricadono nella cosiddetta sicurezza primaria, il cui nucleo essenziale è costituito dalla prevenzione e repressione dei reati (*ex plurimis*, sentenza n. 236 del 2020) e che attengono al titolo di competenza statale esclusiva nella materia «ordine pubblico e sicurezza»; né si è indebitamente ingerita nella materia «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato», parimenti riservata alla legislazione esclusiva statale, imponendo nuovi obblighi alle forze di polizia: obblighi, per quanto chiarito, in realtà inesistenti.

3.- Resta poi rimessa alle autorità competenti la possibilità di pervenire alla conclusione di appositi accordi, al fine di regolare pattiziamente le forme di collaborazione e di comunicazione reciproca.

La strada dei protocolli d'intesa, invero, è suggerita dalla medesima legge reg. Umbria n. 15 del 2021, che ha provveduto, *in parte qua*, a innovare, anche sotto questa importante prospettiva, la legge relativa alla gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale sociale

Invero, il nuovo art. 41-*bis* della legge reg. Umbria n. 23 del 2003, introdotto dall'art. 39, comma 1, della predetta legge reg. Umbria n. 15 del 2021, rubricato «Accertamento cause di decadenza», demanda ai comuni e all'ATER regionale il compito di «assicura[re] forme di controllo costanti e coordinate sulla regolarità dell'uso degli alloggi assegnati», con esplicito riferimento (tra le altre) anche alla causa di decadenza oggetto della presente questione. In tale prospettiva, il comma 2 aggiunge che, «[p]er le finalità di cui al comma 1», possono essere «attivati protocolli d'intesa con [...] le Prefetture competenti per territorio al fine di assicurare azioni di controllo efficaci».

Risulta, dunque, evidente che, contrariamente all'interpretazione riduttiva che propone il ricorrente, i menzionati protocolli d'intesa - che si inscrivono appieno nella cornice della cosiddetta sicurezza integrata, ai sensi del già richiamato d.l. n. 14 del 2017, come convertito - ben potranno avere a oggetto le modalità di accertamento degli illeciti commessi negli alloggi di edilizia residenziale sociale, e quindi anche, a monte, le forme di comunicazione tra le forze di polizia dello Stato e la polizia locale o le altre autorità locali necessarie a rendere operativa la previsione della decadenza dall'assegnazione degli alloggi stessi.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 35, comma 2, della legge della Regione Umbria 18 novembre 2021, n. 15, recante «Ulteriori modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 28 novembre 2003, n. 23 (Norme di riordino in materia di edilizia residenziale sociale)», promosse, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere h) e g), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 13 settembre 2022.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

Maria Rosaria SAN GIORGIO, *Redattore*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 21 ottobre 2022.

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

T_220218

N. 219

Sentenza 5 - 24 ottobre 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Enti locali - Dichiarazione di dissesto - Effetti nei confronti dei creditori - Previsione che, dalla data della deliberazione di dissesto e sino all'approvazione del rendiconto dell'organo straordinario di liquidazione, i debiti insoluti non producono più interessi né sono soggetti a rivalutazione monetaria - Denunciata violazione dei principi di eguaglianza e ragionevolezza, del pluralismo autonomistico, di equilibrio dei bilanci pubblici, di buon andamento della pubblica amministrazione, nonché contrasto con il ruolo costituzionale assegnato al Comune - Non fondatezza delle questioni.

- Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, art. 248, comma 4.
- Costituzione, artt. 3, 5, 81, 97, 114 e 118.

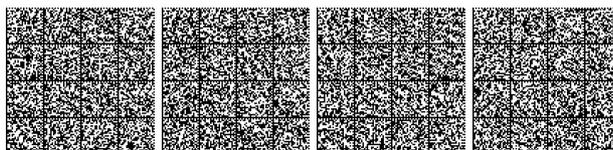
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Silvana SCIARRA;

Giudici: 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, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 248, comma 4, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), promosso dal Consiglio di Stato, in sede giurisdizionale, sezione quinta, nel procedimento vertente tra il Comune di Santa Venerina e Ingegneria & Appalti srl, con ordinanza del 21 luglio 2021, iscritta al n. 177 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 46, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visti gli atti di costituzione del Comune di Santa Venerina e Ingegneria & Appalti srl, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 4 ottobre 2022 il Giudice relatore Angelo Buscema;

uditi gli avvocati Andrea Scuderi e Marcello Clarich per il Comune di Santa Venerina, Antonio Saitta per Ingegneria & Appalti srl e l'avvocato dello Stato Gianni De Bellis per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 5 ottobre 2022.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 21 luglio 2021 (reg. ord. n. 177 del 2021), il Consiglio di Stato, in sede giurisdizionale, sezione quinta, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 248, comma 4, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), in riferimento agli artt. 3, 5, 81, 97, 114 e 118 della Costituzione.

Riferisce il giudice rimettente di essere stato adito dal Comune di Santa Venerina per la riforma della sentenza del TAR Lazio, sede di Roma, sezione seconda-*bis*, 18 agosto 2020, n. 9250, resa fra il medesimo Comune e la società Ingegneria & Appalti srl, nel giudizio di ottemperanza del lodo arbitrale del 13 luglio 2010, n. 95, della Camera arbitrale presso l'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici, con cui il Comune di Santa Venerina era stato condannato a risarcire alla società i danni conseguenti alla risoluzione - disposta a decorrere dal 1° gennaio 2009 dall'amministrazione locale - di una convenzione risalente al 7 marzo 2003 e avente natura trentennale (scadenza il 7 marzo 2033), ai sensi della quale la medesima società era risultata aggiudicatrice di un appalto per la progettazione definitiva ed esecutiva, la costruzione e la gestione degli impianti di trattamento delle acque destinate al consumo umano e acqua da tavola, incluso l'adeguamento dei serbatoi esistenti nel Comune di Santa Venerina.

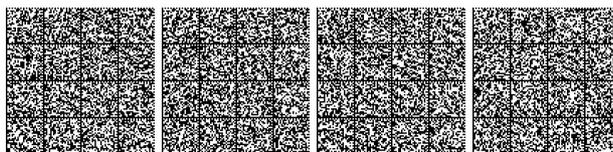
L'importo valutato in sede arbitrale a titolo di risarcimento dei danni a favore della società ammontava in linea capitale ad euro 4.318.405, oltre ad accessori, costituiti dalla rivalutazione monetaria e dagli interessi.

A causa dell'insostenibilità per il bilancio comunale della somma dovuta, il Comune di Santa Venerina, con delibera del Consiglio comunale del 12 marzo 2013, n. 9, dichiarava il proprio dissesto, ai sensi degli artt. 244 e seguenti t.u. enti locali e, contestualmente, impugnava il lodo dinanzi alla Corte d'appello di Roma che, con sentenza 29 luglio 2015, n. 4643, confermava la validità e l'efficacia della decisione arbitrale (ad eccezione della rivalutazione a titolo di maggior danno). Con ordinanza 9 marzo 2018, n. 5835 la Corte di cassazione, prima sezione civile, rigettava integralmente i ricorsi proposti da entrambe le parti.

In seguito all'adesione del Comune alla procedura semplificata (di cui all'art. 258 t.u. enti locali) e della conseguente erogazione dell'anticipazione di liquidità del Ministero dell'interno (art. 33 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, recante «Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale», convertito, con modificazioni, nella legge 23 giugno 2014, n. 89), il credito vantato dalla società Ingegneria & Appalti srl è stato inserito nella massa passiva della procedura e liquidato in data 22 gennaio 2018 per l'intero importo ammesso in linea capitale, nonché per gli interessi maturati fino al momento della dichiarazione del dissesto, ossia fino all'11 marzo 2013 (euro 4.354.405,96 in sorte capitale ed euro 476.547,96 a titolo di interessi, per un totale di euro 4.830.953,92).

Una volta chiusa la gestione liquidatoria, con l'approvazione del rendiconto (ex art. 256, comma 11, t.u. enti locali), la società, in data 4 giugno 2018, ha chiesto all'amministrazione, tornata in bonis, il pagamento degli interessi maturati successivamente alla dichiarazione di dissesto e, avendo ricevuto risposta negativa, ha promosso il richiamato giudizio di ottemperanza, per l'integrale esecuzione del lodo arbitrale, domanda accolta in primo grado dal TAR Lazio, sede di Roma, con la menzionata sentenza n. 9250 del 2020.

Nei confronti di tale pronuncia, il Comune di Santa Venerina ha presentato appello al Consiglio di Stato, deducendo che, secondo un'interpretazione «logico-sistematica» dell'art. 248, comma 4, t.u. enti locali, il dissesto sarebbe funzionale a garantire il sollecito ripristino della piena funzionalità degli enti locali, il pagamento del credito per l'in-



tera quota capitale durante la procedura concorsuale avrebbe «natura transattiva e tombale», determinando l'estinzione di tutti i debiti dell'ente. Sempre secondo il Comune, peraltro, gli oneri maturati sul credito in linea capitale dopo la dichiarazione del dissesto - quantificati dalla società nella prima richiesta di pagamento del 4 giugno 2018 in euro 1.385.676,83 e nella seconda del 7 febbraio 2020 in euro 1.812.677,50 - sarebbero insostenibili per il bilancio comunale, al punto da dover ricorrere a un nuovo dissesto.

Ritenendo le questioni rilevanti e non manifestamente infondate, il Consiglio di Stato ha sospeso il giudizio e ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 248, comma 4, t.u. enti locali, sulla base delle seguenti motivazioni.

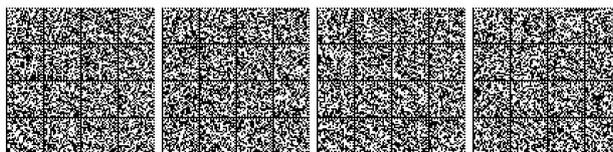
1.1.- In punto di rilevanza, afferma il rimettente di dover necessariamente applicare nel giudizio la norma censurata, posto che essa rappresenta la premessa legislativa su cui si fonda la pretesa creditoria della società appellata, precisando altresì di non poter percorrere l'opzione interpretativa seguita dall'ente locale, sugli effetti estintivi del pagamento integrale della quota capitale disposto dall'organo straordinario di liquidazione nella fase di dissesto. Riferisce il Consiglio di Stato, infatti, che a tale interpretazione osterebbe non solo il tenore letterale della disposizione, ma la stessa giurisprudenza costituzionale resa, da ultimo, nella sentenza n. 269 del 1998, con cui la Corte avrebbe dichiarato non fondate le questioni di legittimità della previgente disposizione (art. 81, comma 4, del decreto legislativo 25 febbraio 1995, n. 77, recante «Ordinamento finanziario e contabile degli enti locali», come modificato dal decreto legislativo 11 giugno 1996, n. 336, recante «Disposizioni correttive del decreto legislativo 25 febbraio 1995, n. 77, in materia di ordinamento finanziario e contabile degli enti locali»), precisando che, in coerenza con le caratteristiche di una procedura concorsuale, la disposizione relativa agli accessori del credito ha la finalità di determinare esattamente la consistenza della massa passiva da ammettere al pagamento nell'ambito del dissesto dell'ente locale, ma essa «non implica la “estinzione” dei crediti non ammessi o residui, i quali, conclusa la procedura di liquidazione, potranno essere fatti valere nei confronti dell'ente risanato». Questo precedente avrebbe chiarito che la norma in questione stabilisce un regime di temporanea inesigibilità degli accessori del credito, strumentale alla liquidazione della massa passiva dell'ente locale, e destinato a cessare con la chiusura delle attività dell'organo straordinario di liquidazione (d'ora innanzi: *OSL*).

1.2.- In punto di non manifesta infondatezza, sostiene il Consiglio di Stato che il principio espresso dal precedente costituzionale ora richiamato debba essere rivalutato, sotto il profilo della sua perdurante conformità a Costituzione, alla luce della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, intervenuta nel 2001, che avrebbe riconosciuto «in modo pieno» ai Comuni «la loro posizione di ente pubblico territoriale di base, esponenziale delle comunità locali, in attuazione del principio fondamentale del pluralismo autonomistico espresso dall'art. 5 Cost.».

La norma di cui all'art. 248, comma 4, t.u. enti locali sarebbe, dunque, anzitutto costituzionalmente illegittima per lesione del principio autonomista di cui all'art. 5 Cost., che postulerebbe l'esistenza necessaria dei comuni, in ragione dell'inesauribilità delle funzioni e dei servizi pubblici loro attribuiti, quale livello di governo di prossimità, e che renderebbe una «conseguenza costituzionalmente vincolata il loro ritorno in bonis».

La norma sull'inesigibilità solo temporanea degli accessori del credito per gli enti in dissesto, in quanto analoga alla normativa applicabile all'imprenditore insolvente (segnatamente, l'art. 154 del decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14, recante «Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza in attuazione della legge 19 ottobre 2017, n. 155»), sarebbe altresì costituzionalmente illegittima per contrasto con il principio di uguaglianza, recato dall'art. 3 Cost., poiché sarebbero equiparate, sul piano normativo, situazioni ontologicamente diverse. Afferma il giudice rimettente, infatti, che mentre lo scopo della procedura di dissesto sarebbe la stabile rimozione degli squilibri di bilancio che hanno determinato il dissesto dell'ente locale, nelle regole di matrice civilistica che si applicano alla crisi dell'impresa, la sorte del soggetto debitore è indifferente. Come conseguenza di tale equiparazione «ingiustificata» e dell'applicazione, quindi, anche all'ente locale delle regole sul decorso degli interessi dei crediti commerciali nell'ambito della procedura concorsuale, l'obiettivo della stabile rimozione degli squilibri di bilancio che hanno determinato il dissesto dell'ente sarebbe compromesso, poiché all'ente tornato in bonis sarebbero ancora imputabili gli interessi maturati dopo la dichiarazione del dissesto, nonostante l'intervenuto pagamento della quota capitale del debito da parte dell'*OSL*. Tale norma, in ultima analisi, nell'imputare all'ente tornato in bonis gli interessi non liquidabili dall'*OSL*, potrebbe rendere necessario un nuovo intervento straordinario a carico della finanza pubblica e pertanto innescare una catena di dissesti, vanificando l'obiettivo di riequilibrio del bilancio.

Sarebbe altresì lesa il principio di ragionevolezza, poiché la vigente disciplina sugli accessori del credito, attribuendo ai creditori degli enti locali in dissesto una tutela eccessiva rispetto a un equilibrato bilanciamento delle contrapposte esigenze a base dell'istituto, determinerebbe il rischio di dissesti in successione dell'ente locale, a scapito della collettività di cui l'ente locale è istituzione pubblica esponenziale.



Il regime normativo degli accessori del credito nei confronti dell'ente dissestato contrasterebbe, poi, con gli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., per il rischio di generare dissesti in successione, così compromettendo il percorso dell'ente locale verso l'obiettivo primario dell'equilibrio di bilancio, con la rimozione degli squilibri finanziari che ne avevano determinato il dissesto, rendendo irrealizzabile «qualsiasi ragionevole progetto di risanamento, in tal modo entrando in collisione sia con il principio di equità intragenerazionale che intergenerazionale» (è citata la sentenza di questa Corte n. 18 del 2019).

Il Consiglio di Stato ravvisa altresì un contrasto della disciplina censurata con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione, di cui all'art. 97, secondo comma, Cost., poiché, nonostante l'avvenuta liquidazione dei debiti accumulati in precedenza, sarebbe ostacolato il ripristino della piena funzionalità dell'ente locale, il quale rimarrebbe sempre esposto alle azioni dei creditori privati a tutela dei propri diritti. Verrebbe distorto, quindi, l'impianto complessivo della disciplina, non solo sul dissesto, ma anche sulla "lotta" contro i ritardi nei pagamenti delle transazioni commerciali, che si fonderebbe, invece, sul «rischio di insolvenza del debitore privato e sulla conseguente esigenza di mercato di una sua maggiore remunerazione» (è citata la sentenza di questa Corte n. 78 del 2020).

Sarebbero, infine, lesi gli artt. 114 e 118 Cost. poiché il regime di inesigibilità solo temporanea degli accessori dei crediti commerciali, paventando per l'ente comunale il possibile succedersi "a catena" di dissesti finanziari, contrasterebbe con il ruolo assegnato dalla Costituzione al comune, quale ente di governo esponenziale delle comunità locali, «radicato nell'esperienza storico-istituzionale di queste ultime e, pertanto preposto all'esercizio delle funzioni amministrative e dei servizi rispondenti ai bisogni primari della persona».

Ritiene, pertanto, il Consiglio di Stato che la «soluzione costituzionalmente imposta» per rimuovere tale irragionevole equiparazione di situazioni fra loro antitetiche sia quella di «considerare inesigibili in via definitiva e non solo temporanea gli accessori del credito nei confronti dell'ente locale» e quindi assegnare carattere estintivo al pagamento del credito per quota capitale ed interessi - maturati fino al momento dell'apertura del dissesto - disposto dall'OSL.

2.- Si è costituita in giudizio la Ingegneria & Appalti srl chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili e, comunque, manifestamente infondate.

2.1.- Secondo la resistente nel giudizio *a quo*, per costante giurisprudenza ordinaria e amministrativa, la norma di cui all'art. 248, comma 4, t.u. enti locali avrebbe carattere meramente sospensivo e non precluderebbe all'interessato - una volta esaurita la gestione straordinaria con la fine della procedura di dissesto - di riattivarsi per la corresponsione delle stesse poste nei confronti dell'ente risanato (sono citate numerose sentenze fra cui, TAR Calabria, sezione di Reggio Calabria, 12 febbraio 2021, n. 131; TAR Sicilia, sezione di Catania, 30 luglio 2021, n. 2603; Consiglio di Stato, sezione quinta, 19 settembre 2007, n. 4878 e sezione quarta, 17 maggio 2005, n. 2469; nonché Corte di cassazione, sezione terza civile, 29 gennaio 2003, n. 1265).

Riporta la difesa della società che la giurisprudenza della stessa sezione cui appartiene il giudice rimettente, fino a poco tempo fa, risultava allineata a tale interpretazione dell'art. 248, comma 4, t.u. enti locali, tanto da giudicare manifestamente infondata una analoga questione di legittimità costituzionale prospettata, ritenendo che non ci fosse alcun contrasto della disciplina sul dissesto, né con l'art. 41 Cost., «né con la tutela del diritto di credito, ai sensi dell'art. 3 della Costituzione letto in combinato disposto con l'art. 1 del Protocollo» della Convenzione europea per i diritti dell'uomo (è citata la sentenza del Consiglio di Stato, sezione quinta, 26 maggio 2020, n. 3338).

Rammenta la difesa della parte privata che, in passato, la norma censurata dall'odierno rimettente sarebbe stata sottoposta per ben quattro volte al giudizio di questa Corte, benché i precedenti costituzionali abbiano riguardato disposizioni normative contenute in fonti antecedenti al d. lgs. n. 267 del 2000, nel quale sono poi confluite, e abbiano affrontato censure per certi versi opposte a quelle odierne, relative alla lesione di prerogative costituzionali attribuite ai creditori degli enti locali. Tali precedenti giurisprudenziali imporrebbero di respingere, con «insuperabili argomenti», i dubbi di legittimità costituzionale ipotizzati in quelle occasioni e precluderebbero pertanto l'accoglimento delle odierne questioni.

Più precisamente, con la sentenza n. 149 del 1994, questa Corte avrebbe affermato che, in mancanza (a quel tempo) di un diritto vivente, la norma allora vigente (art. 21, comma 3, del decreto-legge 18 gennaio 1993, n. 8, recante «Disposizioni urgenti in materia di finanza derivata e di contabilità pubblica», convertito, con modificazioni, in legge 19 marzo 1993, n. 68) doveva essere interpretata nel senso di lasciare «in ogni caso impregiudicate tutte le eventuali questioni (di merito) in ordine alla sussistenza della pretesa creditoria», anche durante lo stato di dissesto dell'ente locale.

Con la sentenza n. 155 del 1994, inoltre, questa Corte avrebbe affermato - avversando la tesi oggi propugnata dal rimettente - che, nelle more del dissesto, i debiti del comune verso i privati continuano a maturare accessori, ritenendo non in contrasto con la Costituzione il regime giuridico, allora vigente, dell'aiuto finanziario dello Stato che poneva il creditore di un'amministrazione territoriale in una posizione migliore rispetto al creditore di un privato.



Chiamata nuovamente a pronunciarsi sulla medesima norma, con la successiva sentenza n. 242 del 1994, questa Corte avrebbe, altresì, chiarito che «[q]uanto [...] al profilo relativo alla ritenuta definitività della c.d. cristallizzazione del credito - la quale concreterebbe una ingiustificata disparità di trattamento rispetto alla procedura fallimentare per essere in quest'ultima la cristallizzazione stessa soltanto temporanea posto che alla chiusura della procedura concorsuale i creditori riacquistano il libero esercizio della loro azione verso il debitore (ex art. 120 l. fall.) - deve escludersi che sussista tale denunziata violazione del principio di eguaglianza. La corretta lettura della norma censurata, compiuta tenendo presente il quadro normativo complessivo risultante anche dalle disposizioni regolamentari dettate dal d.P.R. n. 378 del 1993, conduce a ritenere errata l'opinione del giudice rimettente circa la pretesa definitività della lamentata cristallizzazione dei crediti».

Fugherebbe ogni dubbio, poi, la sentenza n. 269 del 1998, con cui questa Corte avrebbe ribadito che rivalutazione ed interessi maturano anche successivamente all'apertura della procedura, ma rimangono non opponibili ad essa ed esclusi dalla massa passiva, restando integra la facoltà del creditore di azionare tali diritti nei confronti del comune, esaurita la gestione straordinaria. La stessa pronuncia affermerebbe, poi, che tale interpretazione, «compatibile con il testo normativo e coerente con i principi delle procedure concorsuali, non si presta ai dubbi di legittimità costituzionale sollevati e deve dunque essere preferita dal giudice nell'individuare il contenuto normativo della legge della quale deve fare applicazione» (è citata la sentenza n. 269 del 1998).

Secondo la difesa della parte privata, dunque, gli approdi costituzionali testé richiamati fornirebbero l'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 248, comma 4, t.u. enti locali, da considerarsi da tempo ormai diritto vivente, e renderebbero le odierne questioni manifestamente infondate.

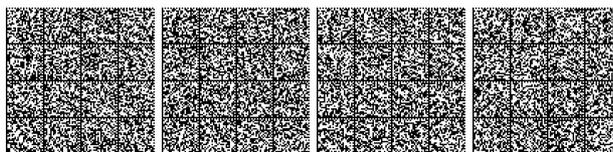
2.2.- Ad adiuvandum, afferma ulteriormente che l'eventuale accoglimento dei dubbi prospettati dal Consiglio di Stato lederebbe «il principio ultramillenario ex art. 2740 c.c. secondo cui “il debitore risponde dell'adempimento delle obbligazioni con tutti i suoi beni presenti e futuri”, indipendentemente dal fatto che soggetto passivo dell'obbligazione sia un privato o un ente pubblico». Non sarebbe nemmeno chiaro dall'ordinanza di rimessione perché, fra tutti gli enti della pubblica amministrazione, solo il comune dovrebbe essere esentato dalla responsabilità patrimoniale universale.

Invero, la disciplina dell'art. 248, comma 4, t.u. enti locali trarrebbe origine proprio dalla norma civilistica sulla liquidazione giudiziale dell'imprenditore commerciale, come interpretata da costante giurisprudenza, ai sensi della quale «la sospensione del corso degli interessi sui crediti chirografari, di cui alla L. Fall., art. 55, comma 1, vale solo all'interno del concorso, mentre nei rapporti intercorrenti tra ciascun creditore e il fallito (l'imprenditore insolvente) gli interessi continuano a maturare [...]. Ne consegue che, una volta chiuso il fallimento (la procedura concorsuale), i creditori possono richiedere al debitore tornato in bonis non solo il pagamento della residua somma (comprensiva degli interessi preconcorsuali) ammessa al passivo e non ricevuta nella ripartizione dell'attivo, ma anche gli interessi sul credito per sorte capitale ammesso, come normalmente e ordinariamente prodottisi durante il tempo della pendenza della procedura» (è riportata l'ordinanza della Corte di cassazione, sezione prima civile, 12 maggio 2021, n. 12559).

Tale schema sarebbe mutuato dal legislatore per la procedura sul dissesto, di cui all'art. 248, comma 4, t.u. enti locali, normativa già giudicata conforme a Costituzione dalla richiamata sentenza n. 269 del 1998, in cui la Corte avrebbe affermato che «[l]a norma, in coerenza con le caratteristiche di una procedura concorsuale, ha la finalità di determinare in maniera certa e definitiva, rispetto alla procedura, la massa passiva, in modo da consentire il pagamento, totale o parziale, dei debiti con la massa attiva. Ma questo non implica la “estinzione” dei crediti non ammessi o residui, i quali, conclusa la procedura di liquidazione, potranno essere fatti valere nei confronti dell'ente risanato».

La soluzione ipotizzata dal rimettente, per contro - sempre secondo la difesa della parte privata- sarebbe costituzionalmente illegittima, in quanto, prevedendo l'estinzione definitiva dei debiti residui, si porrebbe in netto contrasto con i principi di uguaglianza e di imparzialità di cui agli artt. 3 e 97 Cost. Si determinerebbe, infatti, un'ingiustificata asimmetria a danno del creditore privato, che subirebbe per intero l'inadempimento dell'ente locale, a differenza di quanto avverrebbe nei confronti di un soggetto privato debitore. Parimenti ingiustificata e costituzionalmente illegittima sarebbe la disuguaglianza che si creerebbe fra due creditori del medesimo comune, in ipotesi, con riferimento a obbligazioni di identica natura, ma sorte in momenti diversi, che vedrebbero trattato diversamente il proprio credito, a seconda che rientri o non nel periodo di competenza della procedura di dissesto.

Sarebbe, infine, privo di pregio il richiamo al precedente costituzionale di cui alla sentenza n. 18 del 2019, perché la fattispecie decisa in quell'occasione sarebbe del tutto diversa da quella odierna, trattandosi in quel caso di una norma che, consentendo l'allungamento dei tempi di rientro dei piani di riequilibrio degli enti locali in dissesto, alterava l'equilibrio di bilancio per un lunghissimo periodo e consentiva «di destinare, per un trentennio, in ciascun esercizio relativo a tale periodo, alla spesa di parte corrente somme necessarie al rientro dal disavanzo».



3.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che venga dichiarata anzitutto l'inammissibilità delle questioni, per omesso tentativo di interpretazione costituzionalmente orientata della norma.

Premesso che, per costante giurisprudenza costituzionale, l'illegittimità costituzionale viene dichiarata non quando sia possibile dare alle leggi interpretazioni incostituzionali, ma quando sia impossibile dare alle leggi interpretazioni costituzionali (è citata la sentenza n. 49 del 2011), secondo la difesa erariale non può comprendersi come il rimettente possa al contempo affermare che «l'interpretazione dell'art. 248, comma 4, T.u.e.l. data dalla Corte costituzionale nel precedente più volte richiamato non consente [...] di ritenere, sul distinto piano dell'ammissibilità delle questioni di costituzionalità, che i possibili profili di contrasto della disposizione di legge applicabile nel presente giudizio siano superabili in via interpretativa» e chiedere, poi, che il principio affermato dalla Corte venga rivalutato, «quanto meno sotto il profilo della sua perdurante conformità alla Carta fondamentale, alla luce della successiva riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione». Ritiene, pertanto, l'Avvocatura generale dello Stato che il rimettente avrebbe dovuto cercare di dare alla normativa censurata una interpretazione costituzionalmente orientata, anche alla luce del mutato quadro costituzionale e legislativo all'interno del quale si inserisce la norma.

Le questioni sarebbero in ogni caso non fondate, poiché la scelta di equiparare - ai fini della sospensione degli interessi - la situazione sul dissesto degli enti locali a quella della procedura di liquidazione giudiziale, costituirebbe espressione dell'esercizio della discrezionalità del legislatore, sindacabile esclusivamente sotto il profilo della palese irragionevolezza, che non ricorrerebbe nel caso in esame.

4.- Si è costituito in giudizio anche il Comune di Santa Venerina, e ha chiesto che vengano accolte le censure formulate dal rimettente, proponendo le medesime argomentazioni prospettate dal Consiglio di Stato in ordine alla lesione degli artt. 3, 5, 81, 97, 114 e 118 Cost.

5.- Con memoria depositata nei termini, la difesa di Ingegneria & Appalti srl ha ribadito la manifesta infondatezza delle questioni sollevate dal Consiglio di Stato, poiché quest'ultimo avrebbe dato un'interpretazione atomistica della disposizione di cui all'art. 248, comma 4, t.u. enti locali, senza tener conto del sistema normativo in cui la norma si colloca. L'erronea prospettiva ermeneutica da cui avrebbe preso le mosse l'ordinanza di rimessione avrebbe indotto il Consiglio di Stato a postulare come contrarie a costituzione conseguenze applicative che però non sarebbero frutto dell'irragionevolezza della norma in discussione, né dell'intero sistema normativo, ma esclusivamente della «condizione deficitaria estrema in cui, di fatto, un'amministrazione locale si può venire a trovare».

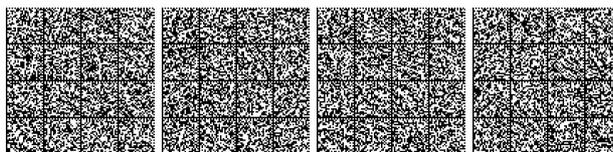
6.- Il Comune di Santa Venerina ha depositato ulteriore memoria in cui sostiene che, alla luce delle modifiche costituzionali intervenute nel 2001 al Titolo V della Parte II della Costituzione e nel 2012 (con l'introduzione del principio dell'equilibrio di bilancio per tutte le pubbliche amministrazioni e per gli enti territoriali), il dubbio di legittimità costituzionale sollevato dal Consiglio di Stato debba ritenersi fondato, poiché sarebbero prevalenti e assorbenti esigenze di stabilità di bilancio, rispetto alle esigenze «di natura "organizzativa"», collegate all'andamento della procedura liquidatoria, che avevano giustificato la sentenza di questa Corte n. 269 del 1998, secondo una lettura sistematica delle norme, raffrontate alla Costituzione allora vigente.

Infine, la difesa del Comune di Santa Venerina afferma che la norma censurata sarebbe irragionevolmente equiparata alla disciplina sul fallimento privatistico, per due ordini di motivi, indicativi della non assimilabilità del dissesto degli enti locali alle procedure liquidatorie di natura commerciale. Il primo consiste nella previsione dell'intervento statale quale «pagatore di ultima istanza», per la copertura del disavanzo dell'ente locale e per il suo risanamento, norma assente nelle procedure fallimentari privatistiche. Il secondo motivo «di natura teleologica» - sarebbe collegato e derivante dai nuovi principi sanciti dagli artt. 97, 114 e 118 Cost. - si rinverrebbe nel fatto che la sopravvivenza dell'ente locale e dell'esercizio delle funzioni pubbliche affidategli è un elemento essenziale, mentre nelle procedure concorsuali la sorte dell'imprenditore sarebbe «del tutto irrilevante».

Ritiene pertanto il Comune che, trattandosi di posizioni ontologicamente e funzionalmente diseguali, il mantenimento della norma censurata sia irragionevole e lesivo del principio di uguaglianza.

Considerato in diritto

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. n. 177 del 2021), il Consiglio di Stato, in sede giurisdizionale, sezione quinta, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 248, comma 4, t.u. enti locali, ai sensi del quale «[d]alla data della deliberazione di dissesto e sino all'approvazione del rendiconto di cui all'articolo 256 i debiti



insoluti a tale data e le somme dovute per anticipazioni di cassa già erogate non producono più interessi né sono soggetti a rivalutazione monetaria. Uguale disciplina si applica ai crediti nei confronti dell'ente che rientrano nella competenza dell'organo straordinario di liquidazione a decorrere dal momento della loro liquidità ed esigibilità».

Secondo il rimettente, la disposizione, nell'omologare la disciplina sugli accessori del credito a quella dell'impresa in stato di insolvenza - anziché prevedere che il pagamento della quota capitale del debito, eseguito dall'organo straordinario di liquidazione (d'ora innanzi: *OSL*), abbia natura estintiva - sarebbe lesiva degli artt. 3, 5, 81, 97, 114 e 118 Cost.

1.1.- Più precisamente, il giudice *a quo* assume che l'inesigibilità solo temporanea degli accessori del credito per gli enti in dissesto, analogamente a quanto previsto per l'imprenditore insolvente sottoposto a procedura concorsuale (art. 154 del d.lgs. n. 14 del 2019), sarebbe costituzionalmente illegittima per contrasto con il principio di uguaglianza, poiché equipara, sul piano normativo, situazioni ontologicamente diverse, essendo i comuni enti esponenziali della collettività amministrata, non assimilabili ai privati.

Sarebbe altresì lesa il principio di ragionevolezza, poiché la vigente disciplina sugli accessori del credito attribuirebbe ai creditori degli enti locali in dissesto una tutela eccessiva, a scapito della collettività di cui il comune è espressione.

Il regime normativo degli accessori del credito nei confronti dell'ente dissestato contrasterebbe, poi, con gli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., per il rischio di generare dissesti in successione, così compromettendo il percorso dell'ente locale verso l'obiettivo primario dell'equilibrio di bilancio, rendendo irrealizzabile, «qualsiasi ragionevole progetto di risanamento, in tal modo entrando in collisione sia con il principio di equità intragenerazionale che intergenerazionale».

Il Consiglio di Stato ravvisa, altresì, un contrasto della norma censurata con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione, di cui all'art. 97, secondo comma, Cost., poiché, nonostante la liquidazione dei debiti precedentemente accumulati, sarebbe ostacolato il ripristino della piena funzionalità dell'ente locale, il quale rimarrebbe esposto alle azioni dei creditori privati.

Sarebbero, infine, violati gli artt. 5, 114 e 118 Cost., poiché il regime di inesigibilità solo temporanea degli accessori dei crediti commerciali, consentendo una successione di dissesti finanziari "a catena", sarebbe incompatibile con il ruolo assegnato dalla Costituzione al comune, quale ente di governo esponenziale delle comunità locali, «radicato nell'esperienza storico-istituzionale di queste ultime e, pertanto preposto all'esercizio delle funzioni amministrative e dei servizi rispondenti ai bisogni primari della persona».

1.2.- Riferisce il Giudice rimettente di essere stato adito dal Comune di Santa Venerina per la riforma della sentenza del TAR Lazio, sede di Roma, sezione seconda-*bis*, 18 agosto 2020, n. 9250, resa fra il medesimo Comune e la società Ingegneria & Appalti srl, nel giudizio di ottemperanza del lodo arbitrale richiamato nel Ritenuto in fatto, con cui il Comune di Santa Venerina era stato condannato a risarcire alla società i danni conseguenti alla risoluzione di una convenzione trentennale per la progettazione, la costruzione e la gestione degli impianti di trattamento delle acque destinate al consumo umano e da tavola, e che aveva portato l'ente alla deliberazione di dissesto.

Una volta conclusa la gestione liquidatoria - durante la quale l'*OSL* aveva pagato il debito alla società Ingegneria & Appalti srl in quota capitale e interessi, maturati fino alla data di deliberazione del dissesto - la medesima società aveva chiesto al Comune tornato in bonis il pagamento degli interessi maturati successivamente alla dichiarazione di dissesto, ai sensi dell'art. 248, comma 4, t.u. enti locali. A fronte del rifiuto dell'amministrazione di pagare gli ulteriori interessi, la società ha proposto il richiamato giudizio di ottemperanza, che è stato accolto in primo grado dal TAR. Nel corso dell'appello, il Consiglio di Stato ha sollevato le presenti questioni di legittimità costituzionale.

1.3.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che sia dichiarata anzitutto l'inammissibilità delle questioni, per omesso tentativo di interpretazione costituzionalmente orientata della norma e, in subordine, che la questione sia dichiarata non fondata poiché la scelta di equiparare - ai fini della sospensione degli interessi - la situazione sul dissesto degli enti locali a quella dell'impresa sottoposta a procedura concorsuale costituirebbe espressione dell'esercizio della discrezionalità del legislatore, sindacabile esclusivamente sotto il profilo della palese irragionevolezza, che non ricorrerebbe nel caso in esame.

2.- In via preliminare, deve essere disattesa l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla difesa dello Stato, secondo cui il rimettente non avrebbe esperito il doveroso tentativo di interpretare l'art. 248, comma 4, t.u. enti locali in senso conforme a Costituzione.



Il Consiglio di Stato ha, infatti, espressamente escluso la praticabilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata, affermando di non poter percorrere l'opzione ermeneutica prospettata dall'ente locale, sugli asseriti effetti estintivi del pagamento integrale della quota capitale da parte dell'OSL. A tale interpretazione, secondo il rimettente, osterebbe non solo il tenore letterale della disposizione, ma anche l'orientamento espresso da questa Corte, e da ultimo con la sentenza n. 269 del 1998, che ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità avente ad oggetto la medesima norma, contenuta però nella previgente disposizione (art. 81, comma 4, del d.lgs. n. 77 del 1995, come modificato dal d.lgs. n. 336 del 1996). Nel precedente richiamato, questa Corte ha precisato che la norma in questione detta un regime d'inesigibilità (solo) temporanea degli accessori del credito, strumentale alla liquidazione della massa passiva dell'ente locale nell'ambito della procedura di dissesto e destinato a cessare con la chiusura delle attività dell'OSL.

Come questa Corte afferma, con indirizzo ormai costante, «l'effettivo esperimento del tentativo di una interpretazione costituzionalmente orientata - ancorché risolto dal giudice *a quo* con esito negativo per l'ostacolo ravvisato nella lettera della disposizione denunciata - consente di superare il vaglio di ammissibilità della questione incidentale sollevata. La correttezza o meno dell'esegesi presupposta dal rimettente - e, più in particolare, la superabilità o non superabilità degli ostacoli addotti a un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata - attiene invece al merito, e cioè alla successiva verifica di fondatezza della questione stessa» (da ultimo, sentenza n. 204 del 2021).

3.- Al fine dell'esame del merito, onde valutare le censure formulate in riferimento all'art. 3 Cost., giova premettere l'esame della disciplina sugli accessori del credito nella liquidazione giudiziale dell'impresa privata, che funge da *tertium comparationis*, e, specificamente, la norma che impone la sospensione del corso degli interessi, contenuta nel comma 1 dell'art. 154 del d.lgs. n. 14 del 2019, ai sensi del quale «[l]a dichiarazione di apertura della liquidazione giudiziale sospende il corso degli interessi convenzionali o legali, agli effetti del concorso, fino alla chiusura della procedura ovvero fino all'archiviazione disposta ai sensi dell'articolo 234, comma 7, a meno che i crediti non siano garantiti da ipoteca, da pegno o privilegio, salvo quanto è disposto dall'articolo 153, comma 3».

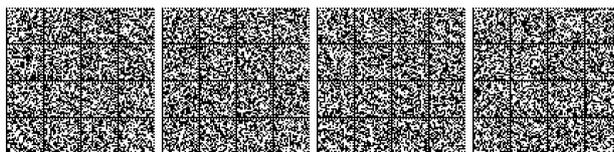
Tale disposizione ricalca sostanzialmente la precedente disciplina recata dagli artt. 55, comma 1, e 120 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), prima che il d.lgs. n. 14 del 2019, in attuazione della legge di delega n. 155 del 2017, adottasse una revisione organica e sistematica del regime concorsuale, al fine di dare unitarietà a una materia già oggetto di molteplici interventi legislativi.

In proposito, la giurisprudenza di legittimità ha riconosciuto la responsabilità del debitore insolvente, tornato in bonis, per gli interessi maturati nel corso della procedura concorsuale, pur essendo tutti i creditori già stati pagati integralmente per capitale e interessi nel corso della procedura (*ex multis*, Corte di cassazione, sezione prima civile, ordinanza 12 maggio 2021, n. 12559; sentenze 9 luglio 2020, n. 14527 e 19 giugno 2020, n. 11983), ed ha chiarito che la *ratio* di tale normativa risiede nel generale principio della responsabilità patrimoniale sancito dall'art. 2740 del codice civile, che si applica anche alle procedure concorsuali.

4.- Tanto premesso e passando all'esame del merito, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 248, comma 4, t.u. enti locali, sollevata in riferimento al principio di eguaglianza, non è fondata.

Il rimettente assume, quale *tertium comparationis*, l'art. 154 del codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza, che prevede la medesima sorte degli accessori del credito stabilita dalla disposizione censurata, consistente nell'asserita ingiustificata equiparazione, sul piano normativo, di situazioni ontologicamente diverse, posto che i comuni non sarebbero omologabili ai privati, essendo enti esponenziali della collettività amministrata.

4.1.- Questa Corte, nell'esaminare la disposizione - contenuta in una fonte previgente a quella oggetto dell'odierno scrutinio - relativa agli interessi sul debito degli enti locali, ha affermato che, in coerenza con le caratteristiche di una procedura concorsuale, la disposizione relativa agli accessori del credito ha la finalità di determinare esattamente la consistenza della massa passiva da ammettere al pagamento nell'ambito del dissesto dell'ente locale, ma essa «non implica la "estinzione" dei crediti non ammessi o residui, i quali, conclusa la procedura di liquidazione, potranno essere fatti valere nei confronti dell'ente risanato» (sentenza n. 269 del 1998). Ha altresì precisato, con riferimento al «blocco di rivalutazione ed interessi», in pendenza della procedura concorsuale, che tale meccanismo risulta finalizzato alla realizzazione della par condicio, oltre che a impedire un ulteriore deterioramento della condizione patrimoniale del debitore (sentenza n. 242 del 1994).



In sostanza, l'esigenza che le disposizioni poste a raffronto mirano a soddisfare afferisce specificamente alla condizione dei creditori - tanto dell'ente locale, quanto dell'imprenditore - di essere tutelati in modo analogo, ancorché l'ordinamento preveda misure atte ad assicurare la continuità delle funzioni dell'ente locale oltre il dissesto.

Emblematico, in proposito, è il disposto dell'art. 256, comma 12, t.u. enti locali, che prevede specificamente per l'ente locale in dissesto - in caso di incapienza della massa attiva, tale da comprometterne il risanamento - la possibilità per il Ministro dell'interno di stabilire misure straordinarie per il pagamento integrale della massa passiva della liquidazione, anche in deroga alle norme vigenti, senza oneri a carico dello Stato.

5.- Parimenti non è fondata la censura formulata in riferimento al principio di ragionevolezza.

L'assunto del giudice rimettente, secondo cui la vigente disciplina sugli accessori del credito attribuirebbe ai creditori degli enti locali in dissesto una tutela eccessiva a scapito della collettività di cui l'ente locale è esponenziale, non tiene conto del fatto che la disciplina sul dissesto (artt. 244 e seguenti t.u. enti locali) contiene una serie di misure volte a consentire, da un lato, che l'OSL gestisca il passivo pregresso (a tutela della massa dei creditori) e, dall'altro lato, che il comune continui a esistere e operare (in quanto ente necessario), con un bilancio autonomo e distinto da quello dell'OSL, finalizzato non solo a gestire gli affari correnti, connessi soprattutto ai servizi essenziali, ma pure ad accantonare risorse per il pagamento di eventuali debiti o accessori che dovessero generarsi in pendenza della gestione liquidatoria.

Le attuali norme sul dissesto sono dunque espressive di un bilanciamento non irragionevole tra l'esigenza, che è alla base della sicurezza dei traffici commerciali, che si correla all'art. 41 Cost., di tutelare i creditori e l'esigenza di ripristinare sia la continuità di esercizio dell'ente locale incapace di assolvere alle funzioni, sia i servizi indispensabili per la comunità locale.

Benché, dunque, con la separazione tra le attività finalizzate al risanamento e quelle di liquidazione della massa passiva, il dissesto abbia assunto una fisionomia che lo avvicina al fallimento dell'impresa, la normativa, complessivamente considerata, include anche dei correttivi, a tutela sia dell'ente locale - che deve continuare a esistere - sia dei creditori, che possono contare sul contributo a carico dello Stato (in tal senso, anche Consiglio di Stato, adunanza plenaria, 12 gennaio 2022, n. 1).

6.- Prive di fondamento sono anche le censure formulate in riferimento agli artt. 5, 81, 97, primo e secondo comma, 114 e 118 Cost.

Secondo il rimettente, la disposizione denunciata sarebbe idonea a innescare una serie di dissesti "a catena", così da compromettere irrimediabilmente il raggiungimento dell'equilibrio di bilancio e della piena funzionalità dell'ente locale, ponendosi in contrasto con il ruolo assegnato al comune dalla Costituzione.

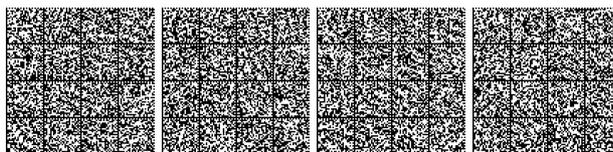
Tale valutazione non è condivisibile.

Deve invero osservarsi che la particolare fattispecie da cui origina il giudizio *a quo* riguarda un Comune di piccole dimensioni, che aveva però generato un debito ingente. Il dissesto "a catena", che il rimettente imputa all'art. 248, comma 4, t.u. enti locali, non è la conseguenza diretta della norma, ma è attribuibile piuttosto a scelte amministrative dell'ente, il quale - nella pendenza della procedura di dissesto - avrebbe dovuto apprestare misure, anche contabili, idonee a garantire il più rapido ripristino dell'equilibrio finanziario (artt. 259 e seguenti t.u. enti locali).

In proposito, questa Corte ha già ribadito che il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione rappresenta un «obiettivo prioritario [...] non solo per la critica situazione economica che il ritardo ingenera nei soggetti creditori, ma anche per la stretta connessione con l'equilibrio finanziario dei bilanci pubblici, il quale viene intrinsecamente minato dalla presenza di situazioni debitorie non onorate tempestivamente» (sentenza n. 250 del 2013)» (sentenza n. 78 del 2020).

Nel caso oggetto del giudizio *a quo*, ad esempio, la possibile nuova dichiarazione di dissesto a cui - si assume - sarebbe esposto il Comune di Santa Venerina non è dunque imputabile alla norma censurata, ma rappresenta piuttosto un inconveniente di fatto, inidoneo, da solo, a fondare un profilo di legittimità costituzionale (*ex multis*, sentenze n. 220 del 2021, n. 115 del 2019, n. 225 del 2018).

Peraltro, come questa Corte ha già chiarito, il quadro normativo e quello costituzionale vigenti consentono di affrontare le situazioni patologiche della finanza locale, sia quando queste siano imputabili a caratteristiche socio-economiche della collettività e del territorio, mediante l'attivazione dei meccanismi di solidarietà previsti dall'art. 119, terzo e quinto comma, Cost. (quindi, in ipotesi di deficit strutturali); sia quando le disfunzioni sono dovute a patologie organizzative, per il rilievo e contrasto delle quali il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, nella legge 7 dicembre 2012, n. 213, ha previsto strumenti puntuali e coordinati per prevenire situazioni di degrado progressivo nella finanza locale (sentenza n. 115 del 2020).



Seppur con riferimento a leggi regionali, questa Corte ha altresì ribadito che le norme che comportino spese, quando non siano connesse a prestazioni riconducibili a diritti fondamentali, sono assoggettate al «principio della sostenibilità economica» (*ex multis*, sentenze n. 190 del 2022, n. 62 del 2020 e, nello stesso senso, n. 227 del 2019). In altri termini, un comune, nell'assumere un impegno di spesa pluridecennale, dovrebbe prestare idonea considerazione alla relativa sostenibilità finanziaria, con l'indicazione delle risorse effettivamente disponibili, con studi di fattibilità di natura tecnica e finanziaria e con l'articolazione delle singole coperture finanziarie (sentenza n. 227 del 2019), a presidio della sana gestione finanziaria.

Deve tuttavia osservarsi che, nel caso oggi all'esame di questa Corte, il profilo dell'esposizione debitoria per interessi passivi per ritardati pagamenti assume particolare rilievo, anche «in considerazione [...] del loro specifico e oneroso criterio di calcolo, [che] riduce le effettive risorse da destinare alle finalità istituzionali» (sentenza n. 78 del 2020).

7.- Il tema dell'imputabilità all'ente risanato dei debiti non soddisfatti dall'OSL è stato peraltro segnalato di recente dall'Osservatorio sulla finanza e la contabilità degli enti locali istituito presso il Ministero dell'interno («Criticità finanziarie degli enti locali. Cause e spunti di riflessione per una riforma delle procedure di prevenzione e risanamento», pubblicato il 12 luglio 2019), il quale, nel valutare gli strumenti posti in essere dal legislatore per fronteggiare le situazioni di crisi degli enti locali - segnatamente, il dissesto, il dissesto guidato e la procedura di riequilibrio finanziario - ne ha messo in luce gli aspetti problematici, riferiti in particolare alla facoltà concessa ai creditori di rifiutare la proposta transattiva formulata dall'OSL, ovvero di chiedere all'ente tornato in bonis eventuali interessi maturati nel corso della procedura.

In questa prospettiva, il legislatore, nell'apprestarsi a riformare la normativa sulla crisi finanziaria degli enti locali, potrà prestare adeguata attenzione alle diverse esigenze che si contrappongono.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 248, comma 4, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 5, 81, 97, 114 e 118 della Costituzione, dal Consiglio di Stato, in sede giurisdizionale, sezione quinta, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 ottobre 2022.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

Angelo BUSCEMA, *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 24 ottobre 2022.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE



N. 220

Ordinanza 6 - 25 ottobre 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Misure urgenti per evitare la diffusione del COVID-19 - Divieto assoluto di allontanarsi dalla propria abitazione o dimora per le persone sottoposte alla misura della quarantena, applicata dal Sindaco quale autorità sanitaria locale, perché risultate positive al virus, senza che tale provvedimento amministrativo sia preceduto o seguito da alcuna forma di controllo giurisdizionale, neppure nelle forme del giudizio di convalida ex post dell'operato dell'autorità amministrativa - Denunciata violazione della riserva di giurisdizione in materia di libertà personale - Manifesta infondatezza della questione.

- Decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, convertito, con modificazioni, nella legge 22 maggio 2020, n. 35, artt. 1, comma 2, lettera e), e 4, comma 6, questione traslata sugli artt. 1, comma 6, e 2, comma 3, del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, convertito, con modificazioni, nella legge 14 luglio 2020, n. 74.
- Costituzione, art. 13.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Silvana SCIARRA;

Giudici: 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, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 2, lettera e), e 4, comma 4 [*recte*: comma 6], del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19 (Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 22 maggio 2020, n. 35, promosso dal Tribunale ordinario di Aosta, sezione penale, nel procedimento penale a carico di M. Y., con ordinanza del 19 novembre 2021, iscritta al n. 19 del registro ordinanze 2022 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 11, prima serie speciale, dell'anno 2022.

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

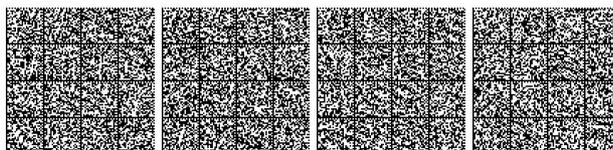
udito nella camera di consiglio del 5 ottobre 2022 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;

deliberato nella camera di consiglio del 6 ottobre 2022.

Ritenuto che il Tribunale ordinario di Aosta, sezione penale, con ordinanza del 19 novembre 2021 (reg. ord. n. 19 del 2022), solleva, in riferimento all'art. 13 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 2, lettera e), e 4, comma 4 [*recte*: comma 6], del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19 (Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 22 maggio 2020, n. 35;

che il censurato art. 1, comma 2, lettera e), stabilisce il «divieto assoluto di allontanarsi dalla propria abitazione o dimora per le persone sottoposte alla misura della quarantena, applicata dal sindaco quale autorità sanitaria locale, perché risultate positive al virus», ove tale misura sia adottata ai sensi del successivo art. 2;

che l'art. 4, comma 6, del medesimo d.l. n. 19 del 2020, aggiunge che «[s]alvo che il fatto costituisca violazione dell'articolo 452 del codice penale o comunque più grave reato, la violazione della misura di cui all'articolo 1, comma 2, lettera e), è punita ai sensi dell'articolo 260 del regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265, Testo unico delle leggi sanitarie, come modificato dal comma 7»;



che il giudice rimettente riferisce di dover giudicare un imputato tratto a giudizio in relazione alla contravvenzione così punita, perché tale persona, «pur essendo risultato positivo al test per il contagio al virus COVID-19 [sic] ed essendo stato destinatario delle ordinanze nn. 154 e 155 del 2020 emesse dal sindaco di La Thuile», «si allontanava dal proprio domicilio nonostante la persistente positività al virus»;

che sarebbe perciò palese la rilevanza della questione, che investe la legittimità costituzionale della norma incriminatrice;

che, in punto di non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* osserva che l'istituto della quarantena per il malato restringerebbe la libertà personale tutelata dall'art. 13 Cost., in assenza di atto motivato dell'autorità giudiziaria, oppure di convalida da parte di quest'ultima, in violazione della riserva di giurisdizione;

che il rimettente, dopo avere preso in esame la giurisprudenza costituzionale relativa all'art. 13 Cost., sottolinea che la quarantena impone una rigida restrizione, perché priva di eccezioni, «neppure per provvedere alle fondamentali esigenze di vita»;

che tale «assolutezza» dovrebbe comportare che la misura sia ascritta all'art. 13 Cost., al pari di altre previste dall'ordinamento, vale a dire: *a*) quelle di cui agli artt. 380, 381 e 384, commi 1 e 2, del codice di procedura penale; *b*) il trattenimento dello straniero presso un centro di permanenza, ai sensi dell'art. 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero); *c*) il trattamento sanitario obbligatorio, in relazione alla legge 13 maggio 1978, n. 180 (Accertamenti e trattamenti sanitari volontari e obbligatori) e agli artt. 33 e seguenti della legge 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del servizio sanitario nazionale);

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

che l'Avvocatura ritiene che la misura alla quale è sottoposto chi risulti positivo al virus va ricondotta alla sfera della libertà di circolazione, anziché all'art. 13 Cost., ed eccepisce anzitutto la inammissibilità della questione per tale ragione;

che, aggiunge l'Avvocatura, le norme censurate introdurrebbero una legittima limitazione alla libertà di circolazione di cui all'art. 16 Cost.;

che, infatti, la restrizione avrebbe carattere lieve e non comprometterebbe la dignità della persona, sottoponendola ad un trattamento degradante;

che il divieto di mobilità previsto dalle disposizioni censurate sarebbe perciò una misura limitativa della libertà di circolazione;

che l'assenza di ogni carattere coercitivo e di finalità terapeutiche renderebbe, inoltre, improprio il riferimento operato dal rimettente al trattamento sanitario obbligatorio;

che il legislatore, a parere dell'Avvocatura, avrebbe introdotto in definitiva una misura di carattere necessario e proporzionato alla gravità della pandemia.

Considerato che il Tribunale ordinario di Aosta, sezione penale, con ordinanza del 19 novembre 2021 (reg. ord. n. 19 del 2022), solleva, in riferimento all'art. 13 Cost., questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 2, lettera *e*), e 4, comma 4 [*recte*: comma 6], del d.l. n. 19 del 2020, come convertito;

che le disposizioni censurate sanzionano penalmente la condotta di chi, risultato positivo al virus che genera il COVID-19, e sottoposto per tale ragione alla misura della quarantena da parte del sindaco, si allontani dalla propria dimora o abitazione;

che il rimettente giudica M. Y. imputato di tale reato;

che, a parere del giudice *a quo*, la misura della quarantena, per chi sia risultato positivo al virus, reca una restrizione della libertà personale, tutelata dall'art. 13 Cost.;

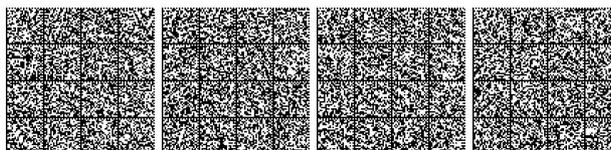
che, di conseguenza, tale misura sarebbe costituzionalmente illegittima, in quanto sottratta dal legislatore alla riserva di giurisdizione;

che non è fondata l'eccezione di inammissibilità della questione proposta dall'Avvocatura dello Stato, sulla base del rilievo per il quale la quarantena limiterebbe la libertà di circolazione preservata dall'art. 16 Cost.;

che, infatti, si tratta di un profilo che non coinvolge i requisiti di ammissibilità della questione di legittimità costituzionale, ma il merito di essa;

che dall'ordinanza di rimessione emerge che il fatto contestato all'imputato sarebbe stato commesso il 1° gennaio 2021;

che, di conseguenza, esso non è soggetto *ratione temporis* alle disposizioni censurate, ma agli artt. 1, comma 6, e 2, comma 3, del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33 (Ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 14 luglio 2020, n. 74;



che, in ragione della sostanziale identità delle norme e del contesto normativo in cui esse si collocano, la imprecisa indicazione della disposizione indubbiata non incide sulla ammissibilità della questione (sentenza n. 14 del 2019);

che quest'ultima va perciò traslata sugli artt. 1, comma 6, e 2, comma 3, del d.l. n. 33 del 2020, come convertito;

che, con sentenza n. 127 del 2022, questa Corte, pronunciando su tali disposizioni, ha già ritenuto non fondato il dubbio di legittimità costituzionale così prospettato, dopo avere escluso che avesse rilievo il sopravvenuto art. 4, comma 1, del decreto-legge 24 marzo 2022, n. 24 (Disposizioni urgenti per il superamento delle misure di contrasto alla diffusione dell'epidemia da COVID-19, in conseguenza della cessazione dello stato di emergenza, e altre disposizioni in materia sanitaria), convertito, con modificazioni, nella legge 19 maggio 2022, n. 52;

che, con la pronuncia appena citata, si è osservato che «la misura della cosiddetta quarantena obbligatoria è istituito che limita la libertà di circolazione, anziché restringere la libertà personale», in quanto «non viene direttamente accompagnato da alcuna forma di coercizione fisica, né in fase iniziale, né durante la protrazione di esso per il corso della malattia», e «non determina alcuna degradazione giuridica di chi vi sia soggetto»;

che il rimettente non adduce alcun argomento utile in senso contrario;

che, in particolare, è improprio il riferimento alle misure di cui agli artt. 380, 381 e 384 cod. proc. pen., al trattamento dello straniero presso un centro di permanenza, ai sensi dell'art. 14 del d.lgs. n. 286 del 1998 e al trattamento sanitario obbligatorio, in relazione alla legge n. 180 del 1978 e agli artt. 33 e seguenti della legge n. 833 del 1978;

che, infatti, si tratta di ipotesi accomunate dall'impiego della coercizione fisica nei riguardi di chi è soggetto a simili misure (sentenze n. 22 del 2022 e n. 105 del 2001);

che, pertanto, mentre l'applicazione di queste ultime deve essere assistita dalle garanzie proprie dell'art. 13 Cost., analoga conclusione è erronea, quanto alla quarantena obbligatoria imposta a chi sia positivo al test di rilevazione del virus che cagiona il COVID-19;

che, in definitiva, la questione di legittimità è manifestamente infondata.

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, comma 1, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, quest'ultimo nel testo vigente *ratione temporis*.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 2, lettera e), e 4, comma 6, del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19 (Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 22 maggio 2020, n. 35, traslata sugli artt. 1, comma 6, e 2, comma 3, del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33 (Ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 14 luglio 2020, n. 74, sollevata, in riferimento all'art. 13 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Aosta, sezione penale, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

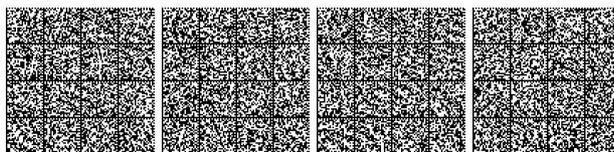
Augusto Antonio BARBERA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 25 ottobre 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 63

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 5 ottobre 2022
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Bilancio e contabilità pubblica - Corte dei conti - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Certificazione della contrattazione collettiva provinciale - Previsione che, fino all'entrata in vigore di una specifica norma di attuazione dello statuto speciale finalizzata a introdurre una disciplina sulla verifica, da parte della Corte dei conti, dell'attendibilità della quantificazione dei costi della contrattazione collettiva provinciale e della relativa compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio, tale verifica è assicurata dalla Provincia attraverso il parere motivato del Collegio dei revisori dei conti.

– Legge della Provincia autonoma di Bolzano 3 agosto 2022, n. 9 (Assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Bolzano per l'anno finanziario 2022 e per il triennio 2022-2024), art. 10, comma 2.

Ricorso ai sensi dell'art. 127 della Costituzione per il Presidente del Consiglio dei ministri (codice fiscale 80188230587), in persona del Presidente del Consiglio *pro tempore*, rappresentato e difeso in virtù di legge dall'Avvocatura generale dello Stato (Fax: 06/96514000; indirizzo PEC: ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it), presso i cui uffici è legalmente domiciliato in Roma, alla via dei Portoghesi n. 12;

Contro la Provincia autonoma di Bolzano - Alto Adige (codice fiscale 00390090215), in persona del Presidente *pro tempore* della Giunta provinciale -indirizzo PEC tratto dal «REGINDE»: anwaltschaft.avvocatura@pec.prov.bz.it

per la declaratoria della illegittimità costituzionale dell'art. 10 comma 2, della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 9 del 3 agosto 2022, recante «Assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Bolzano per l'anno finanziario 2022 e per il triennio 2022 - 2024» pubblicata Numero straordinario n. 2 al BUR n. 31 sezione generale del 5 agosto 2022, giusta deliberazione del Consiglio dei ministri assunta nella seduta del giorno 28 settembre 2022.

Premesse di fatto e ricostruzione del quadro normativo

Sul Bollettino ufficiale della Regione autonoma Trentino - Alto Adige/Sudtirolo, numero straordinario n. 2, al Bollettino n. 31 del 5 agosto è stata pubblicata la legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 9 del 3 agosto 2022 recante «Assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Bolzano per l'anno finanziario 2022 e per il triennio 2022 - 2024».

In particolare, l'art. 10 comma 2 di detta legge provinciale stabilisce:

«2. Dopo l'art. 5 della legge provinciale 19 maggio 2015, n. 6, e successive modifiche, è inserito il seguente articolo:

“Art. 5-*bis* (Disposizioni relative alla certificazione della contrattazione collettiva provinciale) — 1. La Provincia promuove l'approvazione di una specifica norma di attuazione dello Statuto speciale, al fine di introdurre in ambito provinciale una disciplina sulla verifica da parte della Corte dei conti dell'attendibilità della quantificazione dei costi della contrattazione collettiva provinciale e della relativa compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio, prevista per lo Stato dall'art. 47 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modifiche.

2. Fino all'entrata in vigore della norma di attuazione la verifica prevista al comma 1 è assicurata dalla Provincia attraverso il parere motivato del Collegio dei revisori dei conti: di cui all'art. 5, comma 5, lettera c), che a tal fine viene integrato con gli elementi di cui al comma 1, mentre la verifica del rispetto dei vincoli derivanti da norme di legge è assicurata attraverso il parere motivato dell'organismo di valutazione, di cui all'art. 5, comma 5, lettera b).»

La disposizione, nel prevedere, nelle more dell'approvazione di una specifica norma che introduca in ambito provinciale una disciplina sulla verifica da parte della Corte dei conti dell'attendibilità della quantificazione dei costi della



contrattazione collettiva della verifica - prevista dal comma uno - stabilisce che la verifica venga assicurata mediante il «parere motivato del Collegio dei revisori dei conti»; tale disposizione appare in contrasto con l'art. 47(1) commi cinque e seguenti del decreto legislativo n. 165 del 2001 che prevede il controllo, *sub specie* di certificazione di attendibilità, sia intestato alla Corte di conti.

Al riguardo, l'art. 1 del decreto legislativo n. 165 del 2001 comma terzo ultimo periodo stabilisce che «I principi desumibili dall'art. 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421, e successive modificazioni, e dall'art. 11, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni ed integrazioni, costituiscono altresì, per le Regioni a statuto speciale e per le Province autonome di Trento e di Bolzano, norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica».

Tanto premesso, la disposizione della legge provinciale in esame esorbita, pertanto dalle competenze legislative attribuite alla Provincia autonoma di Bolzano dagli articoli 4 e 8 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. n. 670 del 1972) e viola gli articoli 81, 97, 100, secondo comma, 117, secondo comma, lettere *e*) e *l*), e 119 della Costituzione.

Pertanto, l'art. 10, comma due, della legge provinciale summenzionata viene impugnato con il presente ricorso *ex art.* 127 della Costituzione, affinché ne sia dichiarata l'illegittimità costituzionale e ne sia pronunciato il conseguente annullamento per il seguente

MOTIVO DI DIRITTO

Illegittimità costituzionale dell'art. 10 comma 2 della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 9 del 3 agosto 2022, recante «Assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Bolzano per l'anno finanziario 2022 e per il triennio 2022 - 2024» per violazione degli articoli 81, 97, 100, secondo comma, 117, secondo comma, lettere *e*) e *l*), e 119 della Costituzione in relazione agli articoli 4 e 8 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. n. 670 del 1972) e all'art. 47 commi 5 e seguenti del decreto legislativo n. 165/2001.

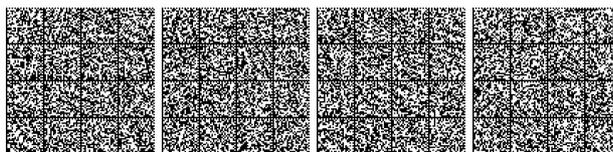
Come si è detto, l'art. 10, rubricato «(Modifica della legge provinciale 19 maggio 2015, n. 6, “Ordinamento del personale della Provincia”», prevede al comma 2:

“Dopo l'art. 5 della legge provinciale 19 maggio 2015, n. 6, e successive modifiche, è inserito il seguente articolo:

“Art. 5/bis (Disposizioni relative alla certificazione della contrattazione collettiva provinciale) — 1. La Provincia promuove l'approvazione di una specifica norma di attuazione dello Statuto speciale, al fine di introdurre in ambito provinciale una disciplina sulla verifica da parte della Corte dei conti dell'attendibilità della quantificazione dei costi della contrattazione collettiva provinciale e della relativa compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio, prevista per lo Stato dall'art. 47 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modifiche.

2. Fino all'entrata in vigore della norma di attuazione la verifica prevista al comma 1 è assicurata dalla Provincia attraverso il parere motivato del Collegio dei revisori dei conti, di cui all'art. 5, comma 5, lettera *c*), che a tal fine viene integrato con gli elementi di cui al comma 1, mentre la verifica del rispetto dei vincoli derivanti da norme di legge è assicurata attraverso il parere motivato dell'organismo di valutazione, di cui all'art. 5, comma 5, lettera *b*).»

(1) L'art. 47 del decreto legislativo n. 165/2001 commi 5 e seguenti prevede: 5. Acquisito il parere favorevole sull'ipotesi di accordo, nonché la verifica da parte delle amministrazioni interessate sulla copertura degli oneri contrattuali, il giorno successivo l'ARAN trasmette la quantificazione dei costi contrattuali alla Corte dei conti ai fini della certificazione di compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio di cui all'art. 1-bis della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni. La Corte dei conti certifica l'attendibilità dei costi quantificati e la loro compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio. La Corte dei conti delibera entro quindici giorni dalla trasmissione della quantificazione dei costi contrattuali, decorsi i quali la certificazione si intende effettuata positivamente. L'esito della certificazione viene comunicato dalla Corte all'ARAN, al comitato di settore e al Governo. Se la certificazione è positiva, il presidente dell'ARAN sottoscrive definitivamente il contratto collettivo. 6. La Corte dei conti può acquisire elementi istruttori e valutazioni sul contratto collettivo da parte di tre esperti in materia di relazioni sindacali e costo del lavoro individuati dal Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, tramite il Capo del Dipartimento della funzione pubblica di intesa con il Capo del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, nell'ambito di un elenco definito di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Nel caso delle amministrazioni di cui all'art. 41, comma 2, la designazione di due esperti viene effettuata dall'ANCI, dall'UPI e dalla Conferenza delle Regioni e delle province autonome. 7. In caso di certificazione non positiva della Corte dei conti le parti contraenti non possono procedere alla sottoscrizione definitiva dell'ipotesi di accordo. Nella predetta ipotesi, il Presidente dell'ARAN, d'intesa con il competente comitato di settore, che può dettare indirizzi aggiuntivi, provvede alla riapertura delle trattative ed alla sottoscrizione di una nuova ipotesi di accordo adeguando i costi contrattuali ai fini delle certificazioni. In seguito alla sottoscrizione della nuova ipotesi di accordo si riapre la procedura di certificazione prevista dai commi precedenti. Nel caso in cui la certificazione non positiva sia limitata a singole clausole contrattuali l'ipotesi può essere sottoscritta definitivamente ferma restando l'inefficacia delle clausole contrattuali non positivamente certificate.



La disposizione in esame esorbita dalle competenze legislative attribuite alla Provincia autonoma di Bolzano dagli articoli 4 e 8 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. n. 670 del 1972) e viola gli articoli 81, 97, 100, secondo comma, 117, secondo comma, lettere *e*) e *l*), e 119 della Costituzione in relazione a quanto previsto dall'art. 47 commi 5 e seguenti del decreto legislativo n. 165/2001.

Come ben noto, ai sensi dell'art. 8 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige:

«8. Le province hanno la potestà di emanare norme legislative entro i limiti indicati dall'art. 4, nelle seguenti materie:

1) ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto.

(*omissis*)»

L'art. 4, a sua volta prevede:

«In armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e con il rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali - tra i quali è compreso quello della tutela delle minoranze linguistiche locali - nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica, la regione ha la potestà di emanare norme legislative nelle seguenti materie:

1) ordinamento degli uffici regionali e del personale ad essi addetto

(*omissis*)»

Si aggiunge anche che decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 305 «Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige per l'istituzione delle sezioni di controllo della Corte dei conti di Trento e di Bolzano e per il personale ad esse addetto» all'art. 6 comma 1 prevede:

«6.1. Per il controllo sulla gestione del bilancio e del patrimonio della Regione e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, degli enti locali, nonché degli altri enti pubblici di cui all'art. 79, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, per lo svolgimento dell'attività e per il funzionamento delle sezioni di Trento e di Bolzano e dei relativi uffici di controllo, nonché per l'esercizio delle funzioni dei presidenti di sezione preposti al coordinamento si applicano, per quanto non disciplinato dal presente decreto, le leggi dello Stato che disciplinano l'ordinamento, le attribuzioni e le procedure della Corte dei conti. Nell'ambito delle predette funzioni di controllo, la Corte può chiedere alle amministrazioni pubbliche previste dal primo periodo dati economici e patrimoniali riferiti agli enti e agli organismi privati dalle stesse partecipati o finanziati in via ordinaria» [enfasi aggiunte].

Orbene, si osserva, in primo luogo, che disciplina di cui all'art. 47 del decreto legislativo n. 165/2001, evocata quale parametro interposto, rinviene la sua origine nella disposizione di cui all'art. 2, comma 1, lettera *b*), della legge n. 421/1992, che prevede che «la legittimità e la compatibilità economica [...] siano sottoposte al controllo della Corte dei conti».

Prosegue il citato art. 2, stabilendo al comma 2 che «I principi desumibili dalle disposizioni del presente articolo costituiscono altresì per le regioni a statuto speciale e per le province autonome di Trento e di Bolzano norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica» [enfasi aggiunte].

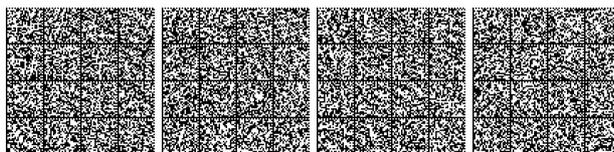
L'art. 1 comma 3 ultimo periodo del decreto legislativo n. 165/2001 espressamente prevede che:

«I principi desumibili dall'art. 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421, e successive modificazioni, e dall'art. 11, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni ed integrazioni, costituiscono altresì, per le Regioni a statuto speciale e per le province autonome di Trento e di Bolzano, norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica».

Anche codesta Corte sia con la sentenza n. 16 del 2020 che con la sentenza n. 25 del 2020 ha ribadito che «la disciplina del decreto legislativo n. 165 del 2001 contiene norme fondamentali in materia di riforme economico-sociali della Repubblica, che vincolano anche le Regioni a statuto speciale».

La disposizione in parola, dunque, quale norma fondamentale in materia di riforme economico-sociali non poteva essere pretermessa dal legislatore provinciale con una previsione che costituisce una espressa ed evidente deroga alla previsione della competenza della Corte dei conti in tema di certificazione della compatibilità economico-finanziaria dei contratti collettivi.

D'altra parte, proprio in virtù del carattere unitario delle funzioni di controllo intestate, in base all'art. 100, secondo comma, della Costituzione, alla Corte dei conti, la legislazione statale trova direttamente efficacia anche nei confronti dell'ordinamento provinciale, senza necessità di norme di attuazione (*cf.* sentenza della Corte costituzione n. 40 del 1994).



La disposizione provinciale in esame, che attribuisce esclusivamente ad organi di controllo interno, la competenza a controllare la compatibilità economico-finanziaria dei contratti collettivi, precludendo — esplicitamente (come si desume dalla chiara lettera della disposizione in oggetto) — alla Corte dei conti l'esercizio delle proprie prerogative al riguardo, fino alla emanazione di una norma di attuazione, contrasta, anche, con gli articoli 117 lettere e) ed l) sia con la previsione dell'art. 119.

L'intervento normativo provinciale è infatti lesivo della competenza statale in materia di coordinamento della finanza pubblica: la norma statale affida la certificazione alla Corte dei conti, quale organo terzo ed imparziale di garanzia dell'equilibrio economico-finanziario, in quanto al servizio dello Stato-ordinamento (Corte cost. n. 60 del 2013) e al quale sono correlati i principi fondamentali della solidarietà politica, economica e sociale (art. 2 Cost.), dell'uguaglianza economica e sociale (art. 3, secondo comma, Cost.), dell'unitarietà della Repubblica (art. 5 Cost.) e di tutela dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio (art. 97, primo comma, della Costituzione), nonché della tutela dell'unità giuridica ed economica (art. 120 Cost.).

È, pertanto, precluso al legislatore provinciale disciplinare i poteri di controllo della Corte dei conti, giacché gli stessi sono riservati alla competenza esclusiva dello Stato.

Deve precisarsi al riguardo che a disciplina normativa statale che ha fatto seguito alla riforma costituzionale [N.d.R. legge costituzionale n. 1/2012] e, in particolare, le norme che hanno previsto il rafforzamento dei controlli in capo alla Corte dei conti, al fine di salvaguardare la sana gestione finanziaria di tutte le amministrazioni pubbliche, sono state a più riprese esaminate dalla giurisprudenza di codesta Corte che ha concluso nel senso che i controlli disciplinati dalle norme degli Statuti speciali e dalle norme di attuazione non esauriscono le forme di controllo della Corte dei conti. Sempre secondo codesta Corte, lo Stato può prevedere, nelle materie del coordinamento della finanza pubblica, per tutelare interessi costituzionalmente protetti, forme di controllo del Giudice contabile ulteriori rispetto a quelle disciplinate dagli Statuti speciali e dalle norme di attuazione, salvo il limite che le stesse non contrastino puntualmente con gli stessi Statuti (*ex multis* Corte costituzionale n. 39 del 2014).

La certificazione della Corte dei conti sulla compatibilità economico-finanziaria della contrattazione collettiva del personale pubblico è prevista dunque in una normativa di principio in materia di «coordinamento della finanza pubblica» che risponde all'esigenza di un unitario e generalizzato monitoraggio, finalizzato alla tenuta degli equilibri dei bilanci pubblici, considerata la rilevanza dei costi del personale degli enti territoriali rispetto al totale della spesa pubblica. Tale controllo, inteso ad assicurare, in ragione della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, la sana gestione finanziaria e gli obiettivi di Governo concordati in sede europea, è affidato alla Corte dei conti, quale organo terzo ed imparziale di garanzia dell'equilibrio economico-finanziario, in quanto al servizio dello Stato-ordinamento (Corte cost. n. 60 del 2013).

Ulteriormente, codesta Corte ha affermato che la norma di attuazione statutaria [il già richiamato DPR 305/1988] non determina effetti preclusivi rispetto all'esercizio della funzione di controllo sulla gestione economico finanziaria, con riferimento ai parametri costituzionali di cui agli articoli 81, 119 e 120 Cost.; controlli esterni da tenere distinti rispetto a quelli interni e dai poteri di vigilanza svolti dalla Provincia, in quanto gli stessi si pongono su piani diversi e, come tali, tra di loro non sono incompatibili (Corte cost. n. 60 del 2013).

Ancora si aggiunge che proprio il richiamato testo dell'art. 6 del decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 305 e successive modifiche, laddove prevede che «Per il controllo sulla gestione del bilancio e del patrimonio della Regione e delle Province autonome di Trento e di Bolzano [...] si applicano, per quanto non disciplinato dal presente decreto, le leggi dello Stato che disciplinano l'ordinamento, le attribuzioni e le procedure della Corte dei conti» induce a ritenere direttamente applicabile alla Provincia la previsione statale in esame che non abbisogna di alcun «adattamento» se non con riferimento a profili di dettaglio relativi alle modalità procedurali finalizzate ad assicurare un percorso strutturato tra Provincia e Corte di conti.

L'adeguamento, secondo le procedure previste dal decreto legislativo n. 266 del 1992, può, pertanto, riguardare tali contenuti (procedimentali), essendo precluso al legislatore provinciale disciplinare i poteri di controllo della Corte dei conti, giacché gli stessi sono riservati alla competenza esclusiva dello Stato.

La normativa statale deve quindi trovare applicazione e troverà applicazione anche per gli aspetti procedurali qualora la Provincia non ritenga di adottare una diversa disciplina di dettaglio.

Per usare le parole di codesta Corte costituzionale di cui alla sentenza n. 40 del 1994, la formula adottata con simili disposizioni è correlata al carattere unitario delle funzioni di controllo attribuite, in base all'art. 100, secondo comma, della Costituzione, alla Corte dei conti e, pertanto, «non può non essere interpretata come richiamo ad una forma di rinvio «dinamico» alla legislazione statale in tema di funzioni della Corte dei conti e, conseguentemente, anche di forme



e di limiti del controllo ad essa spettante: legislazione statale che, nei suoi svolgimenti, proprio in virtù del richiamo operato attraverso la norma di attuazione, è destinata, dunque, a espandere direttamente la propria efficacia anche nei confronti dell'ordinamento regionale [o provinciale]».

In conclusione, la previsione della certificazione della Corte dei conti sulla compatibilità economico-finanziaria della contrattazione collettiva del personale pubblico è prevista in una norma che è inderogabile anche da parte delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome.

P.T.M.

Il Presidente del Consiglio dei ministri chiede che codesta Ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimo, e conseguentemente annullare, per i motivi sopra indicati ed illustrati, l'art. 10, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Bolzano - 3 agosto 2022, n. 9.

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:

1. l'attestazione relativa alla approvazione, da parte del Consiglio dei ministri nella riunione del giorno 28 settembre 2022, della determinazione di impugnare la legge della Provincia autonoma di Bolzano - Alto Adige del 3 agosto 2022, n. 9;

2. la copia della legge regionale impugnata pubblicata.

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

Roma, 4 ottobre 2022

L'Avvocato dello Stato: GALLUZZO

22C00194

N. 64

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 6 ottobre 2022
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

Bilancio e contabilità pubblica - Copertura finanziaria - Norme della Regione Molise - Previsto riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio della Regione Molise, per il valore complessivo di euro 21.517.387,21, derivante dai servizi per il trasporto pubblico locale (TPL) ferroviario resi da Trenitalia S.p.A. nell'anno 2020 - Finanziamento dei medesimi debiti mediante utilizzo del bilancio di previsione 2021-2023, esercizio 2021, con prelievo dal capitolo di bilancio ivi previsto.

– Legge della Regione Molise 4 agosto 2022, n. 14 (“Riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio ai sensi dell’articolo 73, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e ss.mm.ii. (derivante dai servizi per il T.P.L. ferroviario resi da Trenitalia S.p.A. nell’anno 2020)”), artt. 1 e 2.

Ricorso ex art. 127 della Costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici è legalmente domiciliato in Roma, via dei Portoghesi n. 12, contro la Regione Molise, in persona del Presidente della giunta regionale *pro tempore* per la declaratoria di illegittimità costituzionale degli articoli 1 e 2 della legge della Regione Molise n. 14 del 4 agosto 2022, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Molise n. 41 del 5 agosto 2022, recante «Riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio ai sensi dell’art. 73, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e successive modificazioni ed integrazioni (derivante dai servizi per il T.P.L. ferroviario resi da Trenitalia S.p.a. nell’anno 2020)», come da delibera del Consiglio dei ministri del 28 settembre 2022.

In data 5 agosto 2022 è stata pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Molise n. 41 la legge regionale n. 14 del 4 agosto 2022, recante «Riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio ai sensi dell’art. 73, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e successive modificazioni ed integrazioni (derivante dai servizi per il T.P.L. ferroviario resi da Trenitalia S.p.a. nell’anno 2020)».



Il provvedimento in esame, agli articoli 1 e 2 si pone in contrasto con diverse disposizioni costituzionali.

Pertanto, con il presente atto, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna la citata legge regionale n. 14/2022, affinché ne sia dichiarata la illegittimità costituzionale, sulla base del seguente motivo:

Articoli 1 e 2 della legge regionale n. 14/2022: illegittimità per violazione degli articoli numeri 117, comma 2, lettera e) ed 81, terzo comma della Costituzione, nonché dell'art 3 del decreto legislativo n. 118/2011 e del principio applicato 9.1 dell'allegato 4/2 al decreto legislativo. n. 118/2011 (norme interposte).

L'art. 1 («Riconoscimento della legittimità di debito fuori bilancio in assenza di preventivo impegno di spesa») della legge regionale n. 14/2022 così dispone:

1. Ai sensi dell'art. 73, comma 1, lettera e) del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 «Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42» e successive modificazioni ed integrazioni, è riconosciuta la legittimità del debito fuori bilancio della Regione Molise, per il valore complessivo di euro 21.517.387,21, derivante dai servizi per il T.P.L. ferroviario resi da Trenitalia S.p.a. nell'anno 2020».

L'art. 2 («Norma finanziaria») della legge regionale n. 14/2022 così dispone:

«1. Al finanziamento dei debiti di cui all'art. 1, dell'importo complessivo di euro 21.517.387,21 si provvede mediante utilizzo del bilancio di previsione 2021-2023, esercizio 2021, con prelievo da:

Importo debito	Capitolo di bilancio
20.445.772,42	70029
1.071.664,79	19405
21.517.387,21	TOTALE

Le disposizioni in esame si pongono in contrasto con gli articoli numeri 117, comma secondo, lettera e), ed 81, terzo comma della Costituzione, poiché incidono sulla potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, nonché sulla copertura finanziaria, in violazione dell'art. 81, terzo comma della Costituzione, attuati dall'art. 3 del decreto legislativo n. 118/2011, nonché dal principio applicato 9.1 dell'Allegato 4/2 allo stesso decreto legislativo n. 118/2011 - norme interposte.

In particolare, l'art. 2 (Norma finanziaria) della l.r. individua la copertura degli oneri discendenti dal riconoscimento del debito fuori bilancio di cui all'art. 1 a valere sulle risorse del bilancio di previsione 2021-2023, esercizio 2021, ormai decorso.

Tale modalità di copertura finanziaria viola il principio contabile dell'annualità del bilancio di cui all'art. 3 del decreto legislativo. n. 118/2011, il quale recita:

«1. Le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 2, conformano la propria gestione ai principi contabili generali contenuti nell'allegato 1... ».

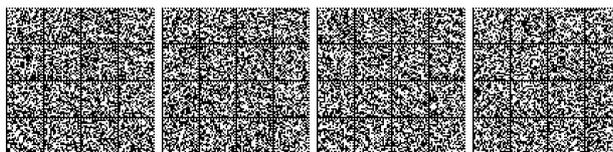
L'allegato 1 espone al § 1 il suddetto principio contabile:

«1. Principio della annualità. I documenti del sistema di bilancio, sia di previsione sia di rendicontazione, sono predisposti con cadenza annuale e si riferiscono a distinti periodi di gestione coincidenti con l'anno solare. Nella predisposizione dei documenti di bilancio, le previsioni di ciascun esercizio sono elaborate sulla base di una programmazione di medio periodo, con un orizzonte temporale almeno triennale».

Si richiama, inoltre, quanto previsto dal principio applicato 9.1 dell'allegato 4/2 al decreto legislativo n. 118/2011 in materia di debiti fuori bilancio, per il quale, «L'emersione di debiti assunti dall'ente e non registrati quando l'obbligazione è sorta comporta la necessità di attivare la procedura amministrativa di riconoscimento del debito fuori bilancio, prima di impegnare le spese con imputazione all'esercizio in cui le relative obbligazioni sono esigibili. Nel caso in cui il riconoscimento intervenga successivamente alla scadenza dell'obbligazione, la spesa è impegnata nell'esercizio in cui il debito fuori bilancio è riconosciuto.»

Come confermato anche dalla regione, la copertura indicata nelle norme finanziarie della legge in esame è costituita da risorse rinvenienti nel bilancio di previsione 2021/2023, esercizio 2021, mentre avrebbe dovuto fare riferimento all'anno 2022, nel quale il debito fuori bilancio è stato riconosciuto.

Non spetta alla regione disciplinare unilateralmente il sistema contabile e di bilancio, in quanto non possono essere sottratte alla competenza esclusiva statale le materie «sistema tributario e contabile dello Stato», «armonizzazione dei bilanci pubblici» e «perequazione delle risorse finanziarie», laddove la sede di tale disciplina è individuata nel testo del decreto legislativo. n. 118/2011.



Il legislatore nazionale, nell'esercizio della potestà legislativa esclusiva in materia di contabilità pubblica ex art. 117 lettera e) della Costituzione, ha assegnato infatti alla richiamata fonte legislativa una posizione di assoluta preminenza nel contesto dell'armonizzazione contabile.

Pertanto, atteso che la legge in esame è stata approvata dal consiglio regionale nel 2022, la copertura degli oneri discendenti dalle predette leggi viola il principio contabile dell'annualità del bilancio di cui all'art. 3 del decreto legislativo n. 118/2011, che disciplina l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione, riguardante la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici.

Conseguentemente, la legge regionale in argomento risulta anche priva di copertura finanziaria, in violazione dell'art. 81, terzo comma della Costituzione.

Le disposizioni in esame, infatti, riguardanti una modalità di copertura finanziaria che viola il principio contabile dell'annualità del bilancio di cui all'art. 3 del decreto legislativo n. 118/2011, comportano di conseguenza nuovi e maggiori oneri, sforniti della correlata fonte di finanziamento.

Sotto tale profilo, va ricordato che, ai sensi del citato art. 81, comma, 3 della Costituzione, ogni disposizione legislativa che importi nuovi o maggiori oneri deve indicare i mezzi per farvi fronte, considerato che «il principio in esame, in quanto presidio degli equilibri di finanza pubblica, opera direttamente, a prescindere dall'esistenza di norme interposte, sostanziandosi in una vera e propria clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile. Pertanto, il sindacato di costituzionalità sulle modalità di copertura finanziaria delle spese coinvolge direttamente il precetto costituzionale, a prescindere dalle varie declinazioni dello stesso, nel volgere del tempo» (sentenza n. 244 del 2020).

Ai sensi, altresì, dell'art. 19 della legge n. 196 del 2009 «le leggi e i provvedimenti che comportano oneri, anche sotto forma di minori entrate, a carico dei bilanci delle amministrazioni pubbliche devono contenere la previsione dell'onere stesso e l'indicazione della copertura finanziaria riferita ai relativi bilanci, annuali e pluriennali».

Tale quantificazione deve rispettare la fondamentale esigenza di chiarezza e solidità di bilancio cui l'art. 81 della Costituzione si ispira e a cui il legislatore regionale non può sottrarsi, ragion per cui la copertura di nuove spese deve essere credibile, sufficientemente sicura, conforme al modello legale, non arbitraria o irrazionale e in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri.

La giurisprudenza della Corte ha, peraltro, precisato che le citate disposizioni statali sono meramente specificative del principio dell'equilibrio di bilancio, sicché questo opera direttamente, a prescindere da norme interposte (sentenze n. 244 del 2020 e n. 26 del 2013 e, da ultimo, sentenza n. 124/2022).

Alla luce di tutto quanto sopra e per i motivi ivi indicati, gli articoli in esame sono, pertanto, da ritenersi illegittimi per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e) (armonizzazione dei bilanci pubblici) e con l'art. 81, terzo comma (copertura finanziaria) della Costituzione.

P.Q.M.

Si chiede che codesta Ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimi, e conseguentemente annullare, per i motivi sopra specificati, gli articoli 1 e 2 della legge della Regione Molise n. 14 del 4 agosto 2022.

Con l'originale notificato del ricorso si depositerà:

1) l'estratto della delibera del Consiglio dei ministri 28 settembre 2022.

Roma, 3 ottobre 2022

L'Avvocato dello Stato: URBANI NERI

Il Vice Avvocato generale dello Stato: DE BELLIS



N. 65

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 6 ottobre 2022
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Bilancio e contabilità pubblica - Copertura finanziaria - Norme della Regione Molise - Previsione del riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio della Regione Molise, per il valore complessivo di euro 667.853,20, a favore di aziende del trasporto pubblico locale (TPL) extraurbano per il pagamento di ulteriori servizi relativi a chilometri effettuati in aggiunta a quelli contrattualizzati - Previsione che al finanziamento del debito si provvede mediante utilizzo dello stanziamento previsto alla missione 10, programma 02, titolo 1.

– Legge della Regione Molise 4 agosto 2022, n. 18 (Riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio, ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera e), del d.lgs. 23/06/2011, n. 118 e ss.mm.ii.. Ditte TPL extraurbano - altre fatture 2020), artt. 1 e 2.

Ricorso ex art. 127 della Costituzione del Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici è legalmente domiciliato in Roma, via dei Portoghesi n. 12, contro la Regione Molise, in persona del presidente della giunta regionale *pro tempore* per la declaratoria di illegittimità costituzionale degli articoli 1 e 2 della legge della Regione Molise n. 18 del 4 agosto 2022, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Molise n. 41 del 5 agosto 2022, recante «Riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio, ai sensi dell'art. 73, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e successive modificazioni ed integrazioni. Ditte TPL extraurbano - altre fatture 2020», come da delibera del Consiglio dei ministri del 28 Settembre 2022.

In data 5 agosto 2022 è stata pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Molise n. 41 la legge regionale n. 18 del 4 agosto 2022, recante «Riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio, ai sensi dell'art. 73, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e successive modificazioni ed integrazioni. Ditte TPL extraurbano - altre fatture 2020».

Il provvedimento in esame, agli articoli 1 e 2 si pone in contrasto con diverse disposizioni costituzionali.

Pertanto, con il presente atto, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna la citata legge regionale n. 18/2022, affinché ne sia dichiarata la illegittimità costituzionale, sulla base del seguente

MOTIVO

Articoli 1 e 2 della legge regionale n. 18/2022: illegittimità per violazione degli articoli 117, comma 2, lettera e), ed 81, terzo comma della Costituzione, nonché degli articoli 3, comma 1, e 60, comma 2, del decreto legislativo n. 118/2011 e del principio applicato 9.1 dell'allegato 4/2 al decreto legislativo n. 118/2011 (norme interposte).

L'art. 1 («Riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio in assenza di preventivo impegno di spesa») della legge regionale n.18/2022 così dispone:

1. Ai sensi dell'art. 73, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 «Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42» e successive modificazioni ed integrazioni, è riconosciuta la legittimità del debito fuori bilancio della Regione Molise, per il valore complessivo di euro 667.853,20, a favore di aziende del TPL extraurbano per il pagamento di ulteriori servizi relativi a chilometri effettuati in aggiunta a quelli contrattualizzati».

L'art. 2 («Norma finanziaria») della legge regionale n. 18/2022 così dispone:

«1. Al finanziamento del debito di cui all'art. 1, dell'importo complessivo di euro 667.853,20 si provvede mediante utilizzo dello stanziamento previsto alla missione 10, programma 02, titolo 1».

Le disposizioni in esame si pongono in contrasto con gli articoli 117, comma secondo, lettera e), ed 81, terzo comma, della Costituzione, poiché incidono sulla potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, nonché sulla copertura finanziaria, in violazione dell'art. 81, terzo comma, della Costituzione, attuati dagli articoli 3 e 60 del decreto legislativo n. 118/2011, nonché dal principio applicato 9.1 dell'allegato 4/2 al decreto legislativo n. 118/2011 - norme interposte.



In particolare l'art. 2 (Norma finanziaria) individua la copertura degli oneri discendenti dal riconoscimento del debito fuori bilancio di cui all'art. 1, pari ad euro 667.853,20, a valere sulle risorse della Missione 10, Programma 2, Titolo I.

Tuttavia, nella norma citata non è indicato a quale bilancio di previsione si fa riferimento.

La copertura a valere sui residui, (secondo la quale l'importo del debito fuori bilancio riconosciuto coincide con i residui del capitolo di spesa 70060.0 della Missione 10, Programma 2, Titolo I, del bilancio di previsione 2022-24) non appare idonea, atteso che, ai sensi dell'art. 60, comma 2, del decreto legislativo n. 118/2011, i residui passivi rappresentano, come dispone la norma richiamata, somme già «impegnate a norma dell'art. 56, liquidate o liquidabili, e non pagate entro il termine dell'esercizio da iscriversi nel bilancio di previsione dell'esercizio successivo».

Pertanto, le norme in esame si pongono in contrasto con l'art. 81, terzo comma, della Costituzione.

Peraltro, la procedura adottata di riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio dopo aver impegnato la spesa, si pone in contrasto con il principio applicato 9.1 dell'allegato 4/2 al decreto legislativo n. 118/2011, che, in materia di debiti fuori bilancio, prevede quanto segue:

«L'emersione di debiti assunti dall'ente e non registrati quando l'obbligazione è sorta comporta la necessità di attivare la procedura amministrativa di riconoscimento del debito fuori bilancio, prima di impegnare le spese con imputazione all'esercizio in cui le relative obbligazioni sono esigibili. Nel caso in cui il riconoscimento intervenga successivamente alla scadenza dell'obbligazione, la spesa è impegnata nell'esercizio in cui il debito fuori bilancio è riconosciuto.»

In altri termini, la regione non poteva impegnare le risorse prima del riconoscimento del debito fuori bilancio, avvenuto, in questo caso, tramite legge regionale: l'impegno deve essere successivo al riconoscimento.

Pertanto, la norma in esame viola la disciplina del decreto legislativo n. 118/2011 e, conseguentemente, l'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, riguardante la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici.

La regione ha precisato che la copertura indicata nelle norme finanziarie della legge in esame è costituita da risorse rinvenienti nel Bilancio di previsione 2021/2023, esercizio 2021.

Considerato però che la legge in esame è stata approvata dal Consiglio regionale nel 2022, la copertura degli oneri avrebbe dovuto gravare sull'anno 2022 per cui risulta violato il principio contabile dell'annualità del bilancio di cui all'art. 3, comma 1, nonché il disposto dell'art. 60, comma 2, del decreto legislativo n. 118/2011, il quale ultimo disciplina l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, riguardante la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici.

Conseguentemente, la legge regionale in argomento risulta anche priva di copertura finanziaria, in contrasto con l'art. 81, terzo comma, della Costituzione.

Le disposizioni in esame, infatti, riguardanti una modalità di copertura finanziaria che viola il principio contabile dell'annualità del bilancio di cui all'art. 3 del decreto legislativo n. 118/2011, comportano di conseguenza nuovi e maggiori oneri, sforniti della correlata fonte di finanziamento.

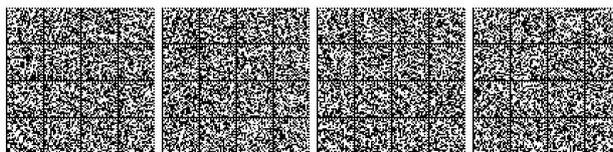
Sotto tale profilo, va ricordato che, ai sensi del citato art. 81, comma 3, della Costituzione, ogni disposizione legislativa che importi modifiche all'equilibrio contabile deve indicare i mezzi per farvi fronte, considerato che

«il principio in esame, in quanto presidio degli equilibri di finanza pubblica, opera direttamente, a prescindere dall'esistenza di norme interposte, sostanziosamente in una vera e propria clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile. Pertanto, il sindacato di costituzionalità sulle modalità di copertura finanziaria delle spese coinvolge direttamente il precetto costituzionale, a prescindere dalle varie declinazioni dello stesso, nel volgere del tempo» (sentenza n. 244 del 2020).

Ai sensi, altresì, dell'art. 19 della legge n. 196 del 2009

«le leggi e i provvedimenti che comportano oneri, anche sotto forma di minori entrate, a carico dei bilanci delle amministrazioni pubbliche devono contenere la previsione dell'onere stesso e l'indicazione della copertura finanziaria riferita ai relativi bilanci, annuali e pluriennali».

Tale quantificazione deve rispettare la fondamentale esigenza di chiarezza e solidità di bilancio cui l'art. 81 della Costituzione si ispira e a cui il legislatore regionale non può sottrarsi, ragion per cui la copertura di nuove spese (nel caso specie, di oneri discendenti dal riconoscimento del debito fuori bilancio) deve essere credibile, sufficientemente sicura, conforme al modello legale, non arbitraria o irrazionale e in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri.



La giurisprudenza della Corte ha, peraltro, precisato che le citate disposizioni statali sono meramente specificative del principio dell'equilibrio di bilancio, sicché questo opera direttamente, a prescindere da norme interposte (da ultimo, sentenza n. 124/2022).

Alla luce di tutto quanto sopra e per i motivi ivi indicati, gli articoli in esame sono, pertanto, da ritenersi illegittimi per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e) (armonizzazione dei bilanci pubblici), e con l'art. 81, terzo comma (copertura finanziaria), della Costituzione.

P.Q.M.

Si chiede che codesta Ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimi, e conseguentemente annullare, per i motivi sopra specificati, gli articoli 1 e 2 della legge della Regione Molise n. 18 del 4 agosto 2022.

Con l'originale notificato del ricorso si depositerà:

1) l'estratto della delibera del Consiglio dei ministri 28 settembre 2022.

Roma, 3 ottobre 2022

L'avvocato dello Stato: URBANI NERI

Il vice avvocato generale dello Stato: DE BELLIS

22C00196

N. 119

*Ordinanza del 7 luglio 2022 del Tribunale di Torino
nel procedimento penale a carico di M.C.G.*

Reati e pene - Rapina - Divieto di equivalenza o di prevalenza della circostanza attenuante di cui all'art. 89 cod. pen. sulle circostanze aggravanti indicate dal terzo comma, numero 3-bis), dell'art. 628 cod. pen.

– Codice penale, art. 628, ultimo comma.

IL TRIBUNALE DI TORINO

PRIMA SEZIONE PENALE

Il Tribunale di Torino, in composizione collegiale, in persona dei seguenti magistrati:

dott.ssa Federica Bompieri, Presidente;

dott.ssa Alessandra Salvadori, giudice;

dott. Andrea Natale, giudice est.

Visti gli atti del procedimento penale in atto nei confronti di:

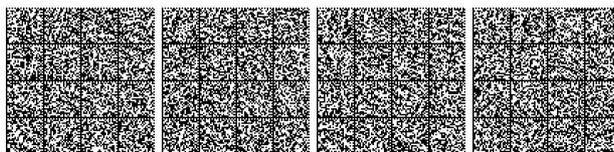
M. C. G., nata a ... il ... sottoposta alla misura di sicurezza della libertà vigilata applicata in via provvisoria — presente già presente, difesa di fiducia dall'avv. Alessandro Magarelli del Foro di Torino, imputata per il reato di cui agli:

artt. 56, 628, commi 1,3-bis, codice penale, perché, per procurarsi un ingiusto profitto, usando minaccia nei confronti della persona offesa N. M., consistita nel puntare contro di lui un coltello, il tutto all'interno dell'appartamento del N., poneva in essere atti idonei diretti in modo non equivoco ad impossessarsi di beni e denaro del N., non riuscendo nel suo intento per la reazione della persona offesa ...

In ... il ...

Recidiva ex art. 99, codice penale.

All'esito dell'udienza del 7 luglio 2022 ha pronunciato la seguente ordinanza.



1. Il procedimento a quo

Si procede — in presenza dell'imputata — con rito ordinario. L'imputata è accusata del delitto di tentata rapina pluriaggravata, commessa con armi in danno del fidanzato N. M., all'interno di un luogo di privata dimora (l'abitazione dello stesso N., ove, in quel periodo, dimorava anche M. C.)

L'istruzione dibattimentale si è tenuta all'udienza del 16 giugno 2022, esaminando la persona offesa N. M. e l'operatore di polizia giudiziaria E. A. (componente della pattuglia di carabinieri che ha tratto in arresto l'imputata). Alla stessa udienza è stato esaminato il perito dott. D., incaricato di valutare la sussistenza — o meno — di una piena capacità di intendere e di volere dell'imputata (ritenuta grandemente scemata) e la sua pericolosità sociale (ritenuta sussistente).

All'udienza del 16 giugno 2022, le parti hanno rassegnato le rispettive conclusioni (il pubblico ministero chiedendo la condanna dell'imputata e l'applicazione in via provvisoria della misura di sicurezza della libertà vigilata; la difesa sollecitando l'assoluzione o, in subordine, la riqualificazione del fatto come minaccia aggravata, con applicazione — in ogni caso — della pena minima edittale, con la diminuzione di cui all'art. 89, codice penale e le attenuanti generiche).

Prima di dare conto delle emergenze processuali — per quanto di interesse nel presente incidente di legittimità costituzionale — è utile rappresentare che la sig.ra M. è stata tratta in arresto in flagranza di reato in data ..., e quindi sottoposta alla misura cautelare della custodia in carcere sino alla data del ... in tale data, infatti, il Tribunale — con ordinanza del ... in conformità alla richiesta del pubblico ministero, ha disposto l'applicazione in via provvisoria della misura di sicurezza della libertà vigilata (contestualmente revocando la misura cautelare della custodia in carcere, essendo le esigenze di prevenzione meglio garantite — in equilibrio con il diritto alla salute — dalla misura di sicurezza concretamente disposta).

2. Rilevanza della questione nel giudizio a quo

Prima di dare conto delle ragioni per cui il Tribunale ritiene la questione non manifestamente infondata, è necessario dare conto della rilevanza della questione.

2.1. La ricostruzione del fatto

I fatti sono di semplice ricostruzione.

N. M. coltiva una relazione con l'imputata da circa dieci anni. Nel corso di questo decennio, il sig. N. e la sig.ra M. hanno quasi sempre convissuto in via continuativa, fatta eccezione per gli ultimi due anni, durante i quali — a causa dei problemi personali dell'imputata — la convivenza è stata discontinua.

I problemi della sig.ra M. sono legati — come si vedrà — ad alcune problematiche di natura psichiatrica e alla dipendenza da sostanze. Nel periodo immediatamente antecedente ai fatti per cui si procede, la sig.ra M. era stata qualche tempo lontana dal domicilio di N., essendosi recata in ... Da qualche giorno, però, la sig.ra M. aveva fatto ritorno a casa del sig. N.

Il ... — per usare le parole del sig. N. — «succede l'inevitabile»:

«È tornata a casa, era abbastanza così aveva usato quindi era ... assume sostanze che fanno ... Dopodiché ha cominciato a cucinare, c'era una bottiglia di vino, avevo tolto tutti gli alcolici da casa però c'era rimasta una bottiglia di vino; ha bevuto qualche bicchiere credo, non più di mezza bottiglia ed è stata quella la cosa che l'ha fatta saltare in qualche modo, complice probabilmente anche io che mi sono arrabbiato, ho preso la bottiglia, l'ho portata via. Lei nulla, ha cambiato espressione, ha cominciato a lanciare oggetti fuori dalla finestra; io ho cercato di fermarla, l'ho fermata, gli ho dato uno schiaffo, l'ho scossa e poi mi sono fermato, sono tornato a sedermi. Lei è tornata con un coltello, non si capiva bene cosa volesse fare, sicuramente non voleva colpirmi, sventolava questo coltello, io tra l'altro ho agitato la mia mano e mi ha ferito leggermente alla mano. Poi mi ha detto lei: «Adesso chiamo la polizia», urlava: «Chiama la polizia ... chiama la polizia».

[deposizione N., ud. 16 giugno 2022, p. 6].

La «discussione» tra la sig.ra M. e il sig. N. prosegue inasprendosi e, nell'immediato seguito, si verificano i fatti oggetto del presente giudizio:

«poi è venuta la faccenda dei soldi, come ripeto non è stata un tentativo di rapina e niente del genere, perché mi ha chiesto: «Dove hai i soldi?»; io gli ho detto: «Sono nella giacca». Lei ha preso il portafoglio in mano, ha preso tra l'altro anche le chiavi di casa e le chiavi della macchina che non sono mai più ... che sono sparite; non ha preso i soldi, ha preso questo portafoglio, me l'ha dato, mi ha detto: «Dammi i soldi»; io comincio a tirare fuori un pezzettino per volta e restava lì, lì prendeva e davvero non stava scappando, perché se voleva scappare dalla polizia prendeva i soldi e se ne andava. Ha aspettato. Quando è arrivata la polizia ha preso questo coltello, l'ha messo nella borsa ed è



scesa; io sono andato alla finestra e ho visto che c'era la polizia, erano carabinieri. Ho visto che c'erano i carabinieri e gli ho detto: «Guardate che è lì». Lei era ferma lì sul portone impalata, i carabinieri l'hanno presa e da lì ha cominciato un pò il tira e molla coi carabinieri».

[deposizione N., ud. 16 giugno 2022, p. 7].

Sebbene il sig. N. — evidentemente influenzato dal legame affettivo che tuttora coltiva con l'imputata — abbia affermato di non avere percepito questo segmento della vicenda come una rapina e di non sentirsi minimamente «parte lesa» [deposizione N., ud. 16 giugno 2022, p. 7], è indubbio che la condotta dell'imputata sia suscettibile nel perimetro della fattispecie in contestazione.

Il fatto che N. M. abbia «consegnato» il denaro a M. C. non per sua libera scelta, ma perché *coartato* dalla minaccia del coltello è conclusione agevolmente ricavabile dalla ricostruzione sopra operata: M. C. aveva già colpito, ferendolo, N. in un impeto d'ira [forse volontariamente, forse no (come sostiene N.); in ogni caso, il fatto non è oggetto di contestazione]; poco dopo tale aggressione, M. C. domanda il denaro a N. M., continuando a tenere ostentatamente il coltello lungo il fianco:

«Sì, un taglietto. Mi ha detto: «Adesso dammi dei soldi, dove hai messo il portafoglio?»: io le ho detto: «Non lo so»; «Dove l'hai messo?»; ho detto: «Nella giacca». Lei è andata nella giacca, ha preso questo, ha preso le due chiavi di casa e le chiavi della macchina; le chiavi le ha messe tutte in borsa e il portafoglio me lo ha dato (...) [il coltello; n.d.e.] Probabilmente lo teneva lungo il fianco, ma ... (...) C'è stata questa pantomima di una banconota per volta, dopodiché quando gli ho detto: «Guarda che sono arrivati i carabinieri», lei non ha preso tutti i soldi e non ha preso neanche la roba dal portafoglio».

[deposizione N. ud. 16 giugno 2022, p. 11].

Dopo aver ottenuto il denaro da N., la sig.ra M. esce dall'alloggio e — sempre monitorata dalla persona offesa — discende le scale, trovando, però, ad attenderla, proprio all'uscita dello stabile, i carabinieri (che N. aveva già allertato nella prima fase della vicenda).

I carabinieri sopraggiunti procedono al controllo della sig.ra M., sorprendendola in possesso della somma di 400 euro (il denaro appena sottratto a N.) e di un coltello [deposizione Carabiniere E., ud. 16 giugno 2022].

Nel corso dell'esame dibattimentale — emotivamente sofferto — l'imputata ha sostanzialmente ammesso l'addebito, manifestando rincrescimento e l'intenzione di sottoporsi ad un percorso di cure e di affrancamento dalla dipendenza.

2.2. La qualificazione giuridica del fatto

Va detto che il Tribunale ritiene che la ricostruzione del fatto promanante dalla persona offesa e dal carabiniere E. sia affidabile. Nessuno dei due testimoni ha motivi per calunniare l'imputata e, anzi, il sig. N. ha fatto tutto quanto era nelle sue possibilità per attenuare la posizione processuale della persona cui è affettivamente legato.

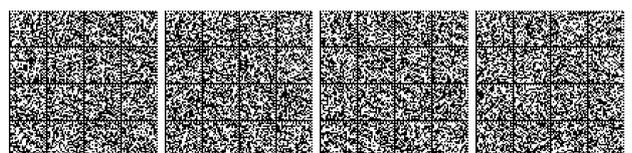
La condotta sopra descritta è correttamente qualificata come tentativo di rapina: si è detto che la condotta della sig.ra M. è da considerarsi univocamente minatoria e che la minaccia era univocamente diretta ad ottenere la consegna di danaro: non è ragionevolmente possibile interpretare altrimenti la condotta di chi, nel corso di una lite, colpisce un compagno con un coltello e, poi, continuando a tenere ostentatamente il coltello lungo il fianco, pretende la corresponsione di danaro.

Il delitto non è giunto a consumazione solo perché il sig. N. aveva preventivamente allertato i carabinieri e perché questi sono sopraggiunti nell'arco di trenta secondi al massimo (deposizione E. ud. 16 giugno 2022); sicché, la persona offesa non ha mai perso di vista il bene appena sottratto e la sig.ra M. non ha potuto consolidare l'impossessamento della refurtiva.

Il Tribunale ritiene altresì correttamente contestata l'aggravante di avere commesso il fatto utilizzando un'arma (art. 628, comma 3, n. 1, codice penale): la minaccia è stata posta in essere brandendo un coltello all'indirizzo della persona offesa.

Il Tribunale ritiene altresì correttamente contestata l'aggravante di avere commesso il fatto in luogo di privata dimora (art. 628, comma 3, n. 3-bis, codice penale). Il fatto è sicuramente avvenuto all'interno dell'alloggio di N. M., chiaramente suscettibile nel concetto di luogo di privata dimora.

La sussistenza dell'aggravante non è esclusa dal fatto che la sig.ra M. — a sua volta — dimorasse in quell'abitazione. Ciò perché l'art. 628, comma 3, n. 3-bis, codice penale, prevede l'aggravio di pena evocando il luogo ove è avvenuta la rapina (tentata o consumata) e non le modalità clandestine o le ragioni illegittime per cui il rapinatore si



trovava all'interno di un luogo di privata dimora. Ad analoghe conclusioni è pervenuta di recente (in un caso in cui la rapina avvenne addirittura nella dimora del rapinatore e non della vittima) la giurisprudenza di legittimità, con un'interpretazione che il Tribunale ritiene di condividere:

«la circostanza aggravante della rapina commessa in luogo di privata dimora, di cui all'art. 628, comma terzo, n. 3-bis, codice penale, trova applicazione anche quando il fatto si sia svolto all'interno dell'abitazione di uno degli agenti, in cui la vittima, anche spontaneamente, si sia introdotta. (In motivazione, la Corte ha aggiunto che, in tal caso, ricorre altresì l'ipotesi della commissione del fatto in «luoghi tali da ostacolare la pubblica o privata difesa», ai sensi della seconda parte del n. 3-bis cit., essendo la vittima privata della possibilità di una efficace reazione o comunque della possibilità di richiedere aiuto)» [sez. 2 — , sentenza n. 32781 del 13 luglio 2021 Ud. (dep. 2 settembre 2021) Rv. 281914 — 01].

È solo il caso di aggiungere che il Tribunale ritiene anche che la natura della relazione tra imputata e persona offesa — convivenza *more uxorio*, peraltro caratterizzata da significativa discontinuità nell'ultimo periodo — non consenta di dare applicazione alla causa di non punibilità codificata dall'art. 649, codice penale [in senso conforme, tra le altre, *cf.*: sez. 5 — , sentenza n. 37873 del 23 maggio 2019 Ud. (dep. 12 settembre 2019) Rv. 277757 — 0].

2.3. La capacità di intendere e di volere dell'imputata

Essendo emersi elementi indicativi di una sofferenza psichiatrica dell'imputata, il Tribunale ha disposto perizia medico-legale, nominando perito il dott. D.

Il dott. D è medico chirurgo specializzato in psichiatria; egli — da anni — svolge attività di consulente o perito per gli uffici giudiziari torinesi.

La competenza del dott. D. — oltre ad essere attestata dall'esercizio pluri-decennale della professione e dalla frequente attività di consulenza medico-legale espletata in sede giudiziaria — non è posta in discussione nemmeno dalla difesa.

Le valutazioni del dott. D. muovono dalla considerazione dell'abbondante dato anamnestico (le relazioni dei diversi professionisti che, negli ultimi anni hanno seguito M. C. sia per le sue problematiche di dipendenza che per quelle psichiatriche; la CTU svolta in sede civile nell'ambito del procedimento volto alla nomina di un amministratore di sostegno in favore dell'imputata) e delle risultanze del colloquio clinico effettuato dal perito.

L'attività valutativa è svolta in modo aderente agli elementi conoscitivi disponibili per il perito ed è sviluppata in modo chiara e lineare, con riferimenti ad accreditati dati di letteratura scientifica.

Le valutazioni del dott. D. si pongono in linea con le valutazioni dei professionisti che hanno precedentemente seguito la sig.ra M.; esse hanno poi incontrato la sostanziale condivisione del consulente tecnico incaricato dalla difesa, che ha concordato tanto sulla diagnosi formulata dal dott. D, quanto sulle conseguenze che il quadro psico-patologico determina sull'imputabilità (capacità di intendere e di volere grandemente scemata) e sulle conseguenti valutazioni sulla pericolosità sociale.

Venendo allora alla sintesi delle conclusioni raggiunte dal dott. D. — che il Tribunale ritiene chiare e convincenti e dalle quali non ha ragione di discostarsi — occorre dare conto di quanto segue.

La sig.ra M. presenta un disturbo schizoaffettivo con sintomi psicotici di tipo delirante (persecutorio e di trasformazione corporea) e di alterazione dell'umore di tipo prevalentemente disforico. Le alterazioni dell'umore sono «certamente gravi, sia perché sono costanti, sia perché rappresentano la modalità con cui ella si rapporta con la realtà».

Oltre al disturbo schizoaffettivo, la sig.ra M. presenta un disturbo correlato all'uso di sostanze, che ha anche comportato l'insorgenza di danni organici.

Il dott. D. osserva che «l'effetto combinato di queste due patologie fa sì che la sig.ra M. non possa mai prendere coscienza della sua malattia» e — con specifico riferimento al periodo in cui è stata tenuta la condotta oggetto di imputazione — il perito rileva che «in quel periodo, la sig.ra viveva una condizione di «confusione» per l'effetto combinato dell'uso di sostanze e dei disturbi del tono dell'umore e dell'ideazione».

Tale condizione — «che non è possibile far risalire all'uso di sostanze piuttosto che al disturbo psichiatrico» — ha determinato «sia un'alterazione del rapporto con la realtà, che soprattutto una compromissione delle sue capacità di controllare adeguatamente la propria volontà».

Di qui — e valorizzato il fatto che residuava una capacità di comprendere la gravità dei propri agiti — il perito conclude ritenendo che la capacità di intendere e volere dell'imputata fosse, al momento del fatto, grandemente scemata, sebbene non esclusa [*cf.*: relazione peritale, in particolare, pp. 14-17].

È solo il caso di aggiungere — in punto di fatto — che il Tribunale ritiene che le caratteristiche concrete del vizio parziale di mente rilevato dal perito abbiano giocato un ruolo concreto nella commissione del delitto per cui si procede. Si è detto che il vizio di mente che affligge l'imputata si connota per una patologica alterazione dell'umore di tipo



prevalentemente disforico, con alterazioni dell'umore «certamente gravi» e tali da influire concretamente sulle modalità con cui M. C. si rapporta con la realtà. Nel caso in esame, si è effettivamente verificata una violenta e abnorme reazione — con passaggio all'atto — innescatasi su un banale litigio domestico. A ciò si aggiunga che la dipendenza patologica da sostanze (che si innesta sul disturbo schizoaffettivo di cui si è detto) costituisce un consistente impulso ad ottenere denaro per supportare il fabbisogno di stupefacenti. Nel caso in esame — con l'abnorme (e patologicamente condizionata) condotta minatoria — l'imputata ha preteso l'elargizione di danaro proprio per soddisfare questo bisogno.

3. La questione e la sua rilevanza nel giudizio a quo

Compiendo dunque la valutazione di fatto che rientra nella responsabilità del giudice comune (e, dunque, di questo Tribunale), si ritiene che — allo stato dell'istruttoria sinora espletata — l'ipotesi d'accusa non sia affatto smentita e si ponga pertanto la concreta eventualità che l'imputata, all'esito del giudizio, possa essere condannata per il delitto a lei contestato.

Parimenti, il Tribunale ritiene che — allo stato degli atti — trovi conferma anche la contestazione relativa agli elementi circostanziali del reato [art. 628, comma 3, n. 1 e n. 3-bis, codice penale].

Come visto, però, la sig.ra M. si trova in una condizione psico-patologica che giustifica il riconoscimento della diminuzione codificata dall'art. 89, codice penale.

Al tempo stesso, il comportamento processuale, la complicata situazione sociale dell'imputata e la necessità di giungere ad una commisurazione della pena coerente con le esigenze di risocializzazione costituzionalmente connesse all'irrogazione della sanzione penale portano il Tribunale a pronosticare la concreta eventualità che, all'imputata, possano essere riconosciute le circostanze attenuanti generiche.

Senonché — e qui si viene all'illustrazione della questione di legittimità costituzionale — nel caso in esame si presentano circostanze di segno eterogeneo, da porre in bilanciamento tra loro.

Tuttavia, una delle circostanze aggravanti che dovrebbero entrare nel giudizio di valenza [art. 628, comma 3, n. 3-bis, codice penale] è, come noto, un'aggravante cd. privilegiata, in quanto sottratta al bilanciamento, in forza di quanto previsto dall'art. 628, ultimo comma, codice penale:

«Le circostanze attenuanti, diverse da quella prevista dall'art. 98, concorrenti con le aggravanti di cui al terzo comma, numeri 3), 3-bis), 3-ter) e 3-quater), non possono essere ritenute equivalenti o prevalenti rispetto a queste e le diminuzioni di pena si operano sulla quantità della stessa risultante dall'aumento conseguente alle predette aggravanti».

Il che implica che l'effetto delle circostanze attenuanti (artt. 89 e 62-bis, codice penale) potenzialmente in gioco nel giudizio a quo potrebbe avere concreta incidenza sulla determinazione della sanzione solo dopo che la pena base è stata inasprita per effetto dell'aggravante codice penale privilegiata.

Il senso letterale della disposizione dell'art. 628, ultimo comma, codice penale è estremamente chiaro e non si delineano interpretazioni alternative del dettato normativa rispetto a quella sopra delineata.

Il Tribunale dubita della legittimità costituzionale (in relazione agli articoli 3, 27, commi 1 e 3, della Costituzione) di tale meccanismo di rilievo privilegiato di talune circostanze aggravanti, quando — nel giudizio di bilanciamento — concorra la circostanza attenuante (inerente la persona del colpevole) codificata dall'art. 89, codice penale.

4. Non manifesta infondatezza della questione

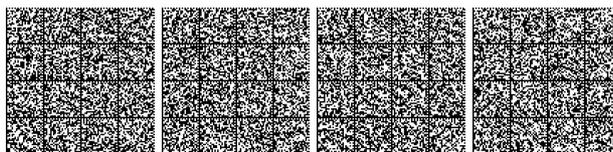
La questione qui sollevata riecheggia, evidentemente, recenti arresti della giurisprudenza costituzionale.

Come è noto, la Corte costituzionale ha recentemente dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 69, ultimo comma, codice penale, «nella parte in cui prevede il divieto di prevalenza della circostanza attenuante di cui all'art. 89, codice penale, sulla circostanza aggravante della recidiva di cui all'art. 99, quarto comma, codice penale». [sentenza n. 73 del 2020, nel cui solco si colloca poi — con riferimento alla attenuante prevista dall'art. 116, comma 2, codice penale — la sentenza n. 55 del 2021].

Nelle citate decisioni, la Corte costituzionale ha adottato argomenti che rilevano anche nel caso in esame.

Fermo il richiamo alla propria giurisprudenza in materia di sindacato sulle scelte discrezionali del legislatore [«sindacabili soltanto ove trasmodino nella manifesta irragionevolezza o nell'arbitrio»; Corte costituzionale, sentenza n. 73 del 2020, considerato in diritto 4.1.], la Corte costituzionale ha evidenziato che,

«il principio di proporzionalità della pena rispetto alla gravità del reato, da tempo affermato da questa Corte sulla base di una lettura congiunta degli articoli 3 e 27, terzo comma, della Costituzione (a partire almeno dalla sentenza n. 343 del 1993; in senso conforme, *ex multis*, sentenze n. 40 del 2019, n. 233 del 2018, n. 236 del 2016), esige in via generale che la pena sia adeguatamente calibrata non solo al concreto contenuto di offensività del fatto di reato per gli interessi protetti, ma anche al disvalore soggettivo espresso dal fatto medesimo (sentenza n. 222 del 2018). E il quan-



tum di disvalore soggettivo dipende in maniera determinante non solo dal contenuto della volontà criminosa (dolosa o colposa) e dal grado del dolo o della colpa, ma anche dalla eventuale presenza di fattori che hanno influito sul processo motivazionale dell'autore, rendendolo più o meno rimproverabile».

[Corte costituzionale, sentenza n. 73 del 2020, considerato in diritto 4.2.]

Senonché, il ragionamento svolto dalla Corte costituzionale nella decisione appena citata introduce nel giudizio di proporzionalità della risposta sanzionatoria un parametro — per così dire — «ulteriore» rispetto a quelli tradizionalmente implicati in tale valutazione. Se la tradizionale giurisprudenza costituzionale valuta la proporzionalità della risposta sanzionatoria «al metro» dei parametri costituzionali dettati dagli articoli 3 e 27, terzo comma, della Costituzione, nella sentenza n. 73 del 2020 si evidenzia come — nel giudizio di proporzionalità — debba entrare in gioco un ulteriore parametro costituzionale, dettato dall'art. 27, primo comma, della Costituzione (principio della personalità della responsabilità penale).

Analoghi schemi argomentativi — e analogo rilievo al principio di personalità della responsabilità penale scolpito dall'art. 27, primo comma, della Costituzione — sono valorizzati dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 55 del 2021 [considerato in diritto n. 8].

Di qui — secondo la giurisprudenza costituzionale — l'incostituzionalità del divieto assoluto imposto dall'art. 69, ultimo comma, codice penale, di prevalenza della circostanza attenuante prevista dall'art. 89, codice penale, rispetto alla recidiva reiterata:

«il divieto in esame d'altra parte comporta una indebita parificazione sotto il profilo sanzionatorio di fatti di disvalore essenzialmente diverso, in ragione del diverso grado di rimproverabilità soggettiva che li connota: con un risultato che la giurisprudenza di questa Corte ha da tempi ormai risalenti considerato di per sé contrario all'art. 3 della Costituzione (sentenza n. 26 del 1979), prima ancora che alla finalità rieducativa e all'esigenza di «personalizzazione» della pena».

[Corte costituzionale, sentenza n. 73 del 2020, considerato in diritto 4.3]

Come anticipato, in questo giudizio, l'incidenza dell'attenuante di cui all'art. 89, codice penale, è condizionata dalla ricorrenza dell'aggravante di cui all'art. 628, comma 3, n. 3-bis, codice penale (ai sensi dell'art. 628, ultimo comma, codice penale).

Si pone dunque — in termini analoghi — la questione della legittimità costituzionale di vincoli al giudizio di bilanciamento.

Il Tribunale non ignora la diversità intercorrente tra il meccanismo derogatorio che qui viene in rilievo e quello originariamente codificato dall'art. 69, ultimo comma, codice penale [e censurato dalla Corte costituzionale nelle sentenze n. 73 del 2020 e n. 55 del 2021]. Nell'art. 69, codice penale, la circostanza attenuante — a fronte della recidiva reiterata — non poteva esplicare effetto (se non in termini di «neutralizzazione» della recidiva qualificata); nell'art. 628, ultimo comma, codice penale, invece, l'attenuante di cui all'art. 89, codice penale, può concretamente esplicare effetto, sebbene partendo da una dimensione sanzionatoria che è aggravata «a monte» dalla concorrenza delle circostanze privilegiate.

Il Tribunale nemmeno ignora che la Corte costituzionale — con riferimento ad un analogo meccanismo di privilegio dell'incidenza di determinate aggravanti (art. 624-bis, quarto comma, codice penale) — ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale, rilevando (in sintesi): (a) la non irragionevolezza di una scelta discrezionale del legislatore che accordi tutela privilegiata ai luoghi di privata dimora (con conseguente ragionevolezza di una risposta sanzionatoria più severa); (b) la diversità del divieto di bilanciamento sancito dall'art. 624-bis, codice penale, rispetto al meccanismo derogatorio previsto dall'art. 69, ultimo comma, codice penale [«Il divieto di bilanciamento sancito dall'art. 624-bis, quarto comma, codice penale, opera tuttavia in base a un modello differente rispetto a quello della recidiva reiterata, in quanto, se da un lato è precluso anche il giudizio di equivalenza oltre che di prevalenza, così rafforzandosi il «privilegio» delle aggravanti, dall'altro è però stabilito che le diminuzioni di pena per le attenuanti siano comunque apportate, a valere «sulla quantità della stessa risultante dall'aumento conseguente alle predette circostanze aggravanti»; Corte costituzionale, sentenza n. 117 del 2021, considerato in diritto 9.3].

Tuttavia, il Tribunale ritiene che gli argomenti spesi dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 73 del 2020 conservino la loro valenza anche nel caso qui in esame (pur nella diversità del meccanismo derogatorio previsto dall'art. 69, ultimo comma, codice penale, rispetto a quello sancito dall'art. 628, quarto comma, codice penale).

Nella più volte citata sentenza n. 73 del 2020 la Corte costituzionale si è soffermata sulla *ratio* che presiede all'introduzione dell'attenuante di cui all'art. 89, codice penale, ricollegandola direttamente al principio di personalità della responsabilità penale; in presenza di patologie o disturbi significativi della personalità, come quelli che la scienza medico-forense stima idonei a diminuire, pur senza escluderla totalmente, la capacità di intendere e di volere,



«l'autore può sì essere punito per aver commesso un reato che avrebbe pur sempre potuto — secondo la valutazione dell'ordinamento — evitare, attraverso un maggiore sforzo della volontà; ma al tempo stesso merita una punizione meno severa rispetto a quella applicabile nei confronti di chi si sia determinato a compiere una condotta identica, in condizioni di normalità psichica».

La valorizzazione di questa condizione di «minor rimproverabilità» per la persona con vizio di mente tale da scemare grandemente la capacità di intendere e di volere si salda poi — nella lettura della Corte costituzionale — al principio di proporzione (art. 3 e 27, comma 3, della Costituzione) e, come anticipato, al principio di personalità della responsabilità penale (art. 27, comma 1, della Costituzione).

«Il principio di proporzionalità della pena desumibile dagli articoli 3 e 27, terzo comma, della Costituzione esige insomma, in via generale, che al minor grado di rimproverabilità soggettiva corrisponda una pena inferiore rispetto a quella che sarebbe applicabile a parità di disvalore oggettivo del fatto, «in modo da assicurare altresì che la pena appaia una risposta — oltre che non sproporzionata — il più possibile “individualizzata”, e dunque calibrata sulla situazione del singolo condannato, in attuazione del mandato costituzionale di “personalità” della responsabilità penale di cui all'art. 27, primo comma, della Costituzione» (sentenza n. 222 del 2018)».

[Corte costituzionale, sentenza n. 73 del 2020, considerato in diritto 4.2.]

«la circostanza attenuante in parola mira ad adeguare il *quantum* del trattamento sanzionatorio alla significativa riduzione della rimproverabilità soggettiva dell'agente, ed è pertanto riconducibile a un connotato di sistema di un diritto penale «costituzionalmente orientato», così come ricostruito dalla giurisprudenza di questa Corte: giurisprudenza che — dalla sentenza n. 364 del 1988 in poi — individua nella rimproverabilità soggettiva un presupposto essenziale dell'*an* dell'imputazione del fatto al suo autore, e conseguentemente dell'applicazione della pena nei suoi confronti».

[Corte costituzionale, sentenza n. 73 del 2020, considerato in diritto 4.3.]

Ne discende che la presenza di vincoli rispetto al giudizio di bilanciamento con la circostanza attenuante codificata dall'art. 89, codice penale, rischia di comportare:

«una indebita parificazione sotto il profilo sanzionatorio di fatti di disvalore essenzialmente diverso, in ragione del diverso grado di rimproverabilità soggettiva che li connota: con un risultato che la giurisprudenza di questa Corte ha da tempi ormai risalenti considerato di per sé contrario all'art. 3 della Costituzione (sentenza n. 26 del 1979), prima ancora che alla finalità rieducativa e all'esigenza di “personalizzazione” della pena».

[Corte costituzionale, sentenza n. 73 del 2020, considerato in diritto 4.3.]

Il punto che la Consulta valorizza per «segnare» la indebita parificazione tra situazioni diverse è chiarito nei seguenti termini:

«Tale divieto, infatti, non consente al giudice di stabilire, nei confronti del semi-infermo di mente, una pena inferiore a quella che dovrebbe essere inflitta per un reato di pari gravità oggettiva, ma commesso da una persona che abbia agito in condizioni di normalità psichica, e pertanto pienamente capace — al momento del fatto — di rispondere all'ammonimento lanciato dall'ordinamento, rinunciando alla commissione del reato. E ciò anche laddove il giudice — come nel caso del giudizio *a quo* — ritenga che le patologie o i disturbi riscontrati nel reo abbiano inciso a tal punto sulla sua personalità, da rendergli assai più difficile la decisione di astenersi dalla commissione di nuovi reati, nonostante l'ammonimento lanciatogli con le precedenti condanne».

[Corte costituzionale, sentenza n. 73 del 2020, considerato in diritto 4.3.]

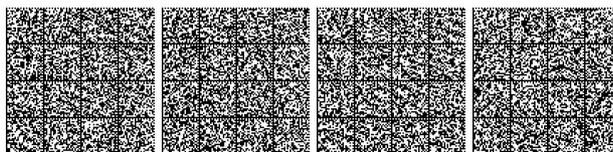
Un analogo *vulnus* si determina — secondo il Tribunale — con il privilegio attribuito a determinate circostanze aggravanti del delitto di rapina rispetto alla circostanza attenuante prevista dall'art. 89, codice penale.

Si verrebbero a parificare situazioni diverse (l'autore di reato che abbia agito in condizioni di normalità psichica vs. l'autore di reato affetto da vizio parziale di mente), con potenziale contrasto con il dettato dell'art. 3 della Costituzione.

Si verrebbe a determinare un inasprimento del regime sanzionatorio, tale da potere comportare l'applicazione di pene potenzialmente sproporzionate rispetto al grado di colpevolezza dell'imputato (con potenziale contrasto dell'art. 628, comma 4, codice penale, rispetto al principio di proporzionalità della risposta sanzionatoria discendente dagli articoli 3 e 27, comma 3, della Costituzione).

Si verrebbe a misconoscere — o quantomeno fortemente sottovalutare — la valenza della diminuita rimproverabilità soggettiva dell'autore di reato semi-imputabile, con sacrificio del principio di personalità della responsabilità penale discendente dall'art. 27, comma 1, della Costituzione.

Del resto, vi è un ulteriore argomento che segnala l'intrinseca irragionevolezza del meccanismo di privilegio di determinate aggravanti così come è oggi codificato dall'art. 628, comma 4, codice penale.



Come emerge dal dato testuale, il meccanismo derogatorio alle ordinarie regole di bilanciamento non è destinato ad operare nel caso in cui — con le aggravanti privilegiate — concorra la circostanza attenuante prevista dall'art. 98, codice penale. ()

Il mantenimento della piena operatività del giudizio di bilanciamento in presenza dell'attenuante prevista dall'art. 98, codice penale, è frutto di un emendamento (AC 2180, emendamento 16.1) proposto dai relatori in sede di esame in Commissione referente, alla Camera dei deputati, alla seduta del 28 aprile 2009; dalla verbalizzazione sintetica di quella seduta (reperibile sul sito istituzionale della Camera dei deputati) non emerge però l'esplicitazione delle ragioni di tale proposta di emendamento (successivamente recepita nel cd. maxi — emendamento poi proposto dal Governo). Analoga assenza di esplicitazione della *ratio* emerge dalla lettura della relazione svolta in assemblea alla seduta del 30 aprile 2009 (pag. 62 del verbale di seduta).

È vero che la giurisprudenza della Corte costituzionale ha rilevato «la diversità di situazioni che intercorre tra seminfermità mentale e minore età» [Corte costituzionale, sentenza n. 120 del 1977, considerato in diritto n. 2, in relazione all'istituto del perdono giudiziale]. Nondimeno è innegabile — come rilevato in dottrina — che la diminuzione di pena prevista dall'art. 98, comma 1, codice penale, si àncora ad una valutazione del legislatore che — in una più marcata prospettiva rieducativa e di personalizzazione della risposta sanzionatoria — tiene conto del minor grado di rimproverabilità riscontrabile in chi (il minore imputabile) non ha ancora maturato un livello di capacità intellettive, volitive ed affettive tali da consentirgli una capacità di autodeterminazione paragonabile alle persone adulte e pienamente capaci.

Tant'è che — in giurisprudenza — si è ritenuta «l'obbligatorietà della riduzione della pena» codificata dall'art. 98, codice penale [sez. 4, sentenza n. 10134 del 20 ottobre 2020 Ud. (dep. 16 marzo 2021) Rv. 281132 — 01; sez. 3, sentenza n. 33004 del 7 aprile 2015 Ud. (dep. 28 luglio 2015) Rv. 264193 — 0; sez. 3, sentenza n. 42105 dell'11 ottobre 2007 Ud. (dep. 15 novembre 2007) Rv. 238261 — 0].

E certo non casualmente, la circostanza attenuante codificata dall'art. 98, codice penale, trova collocazione sistematica nello stesso capo I del titolo IV del libro I del codice penale ove trova sede l'art. 89, codice penale.

E altrettanto non casualmente, la diminuzione di pena prevista dall'art. 98 e dall'art. 89, codice penale, è identica.

Tuttavia, l'art. 628, comma 4, codice penale «consente» la piena possibilità di incidere nel giudizio di bilanciamento in presenza della circostanza attenuante inerente la persona del colpevole codificata dall'art. 98, codice penale (tra le cui *ratio* — come si è visto — è identificabile la valutazione di minore rimproverabilità).

Viceversa, è previsto che una, per molti versi analoga, circostanza attenuante inerente la persona dell'autore di reato (art. 89, codice penale) sia destinata a soccombere (ed operare solo dopo l'inasprimento di pena determinato dalle aggravanti privilegiate).

In questa prospettiva, la scelta del legislatore del 2009 di differenziare, all'ultimo comma dell'art. 628, codice penale, il trattamento dei casi riconducibili agli articoli 89 e 98, codice penale, appare irragionevole e in frizione con l'art. 3 della Costituzione. Di qui la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale.

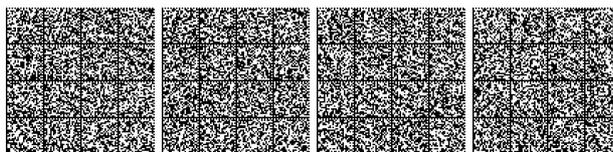
5. La questione di legittimità costituzionale

In conclusione: il Tribunale ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale relativa al contrasto tra gli articoli 3, 27, commi 1 e 3, della Costituzione e la previsione dell'art. 628, comma 4, codice penale, per cui — per il delitto di rapina aggravata ai sensi dell'art. 628 comma 3, n. 3-bis, codice penale — la diminuzione di pena prevista dall'art. 89, codice penale, possa operare solo sulla quantità di pena risultante dall'aumento conseguente alla aggravante privilegiata.

Non si danno interpretazioni del testo della legge capaci di risolvere sul piano ermeneutico il contrasto rilevato.

Alla luce delle ragioni che precedono, il Tribunale — dovendo applicare una pena alla cui determinazione concorrono l'aggravante privilegiata (art. 628, comma 3, n. 3-bis, codice penale) e l'attenuante del cd. vizio parziale di mente (art. 89, codice penale) [ed essendo dunque la quesitone rilevante nel giudizio *a quo*] — ritiene non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 628, ultimo comma, del codice penale, «nella parte in cui prevede il divieto di equivalenza o prevalenza della circostanza attenuante di cui all'art. 89, codice penale, sulle circostanze aggravanti indicate dal terzo comma, numero 3-bis della medesima disposizione di legge».

Per tale ragione, il processo deve essere sospeso e gli atti trasmessi alla Corte costituzionale.



P. Q. M.

Visti gli articoli 134 della Costituzione, 23 e ss. legge 11 marzo 1953 n. 87

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata — in relazione agli articoli 3 e 27, commi 1 e 3, della Costituzione — la questione di legittimità costituzionale dell'art. 628, ultimo comma, del codice penale, nella parte in cui prevede il divieto di equivalenza o prevalenza della circostanza attenuante di cui all'art. 89, codice penale, sulle circostanze aggravanti indicate dal terzo comma, numero 3-bis della medesima disposizione di legge.

Sospende il processo sino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale.

Ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata al sig. Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai sigg.ri Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

Comunicato a pubblico ministero e difensore in udienza. Si notifichi all'imputato presso il domicilio eletto.

Dispone che la cancelleria trasmetta alla Corte costituzionale gli atti del presente giudizio, con la prova delle avvenute notificazioni e comunicazioni.

Torino, 7 luglio 2022

Il Presidente: BOMPIERI

Il giudice est.: NATALE

22C00189

N. 120

Ordinanza del 22 febbraio 2022 del Giudice di pace di Mantova nei procedimenti civili riuniti promossi da Coop Alleanza 3.0 Soc. coop. e da Centrale adriatica soc. coop. di Anzola Emilia contro Ministero delle infrastrutture e dei trasporti - Capitaneria di porto di Chioggia

Pesca - Commercio - Regolamento di esecuzione (UE) n. 404/2011 della Commissione - Informazioni relative ai prodotti della pesca e dell'acquacoltura fornite attraverso l'etichettatura o l'imballaggio della partita, oppure mediante un documento commerciale che accompagna fisicamente la partita - Prevista facoltà per le autorità competenti degli Stati membri di accedere, in qualsiasi momento, alle informazioni apposte sulle partite.

– Regolamento di esecuzione (UE) n. 404/2011 della Commissione, dell'8 aprile 2011, recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1224/2009 del Consiglio che istituisce un regime di controllo comunitario per garantire il rispetto delle norme della politica comune della pesca, art. 67, paragrafo 5.

UFFICIO DEL GIUDICE DI PACE DI MANTOVA

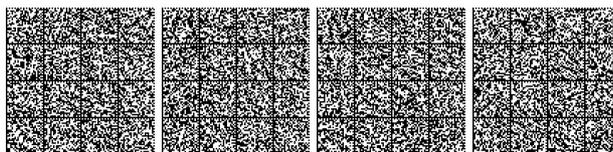
Il Giudice di pace dell'Ufficio del giudice di pace di Mantova dott. Davide Carletti ha pronunciato la seguente ordinanza di remissione alla Corte costituzionale nella causa iscritta al n. 1336/2017 del ruolo generale per l'anno 2017, cui è riunita la causa R.G. 1351/2017, promossa da:

Coop Alleanza 3.0 Società cooperativa, ricorrente - avv.ti Mauro Pacilio e Paolo Bergamaschi;

Contro Ministero delle infrastrutture e dei trasporti - Capitaneria di porto di Chioggia, resistente - S.T.V. Daniele Pasquali.

In ordine alle istanze di cui alla riserva del giorno 7 febbraio 2018, il Giudice di pace di Mantova premesso:

che la ricorrente Coop Alleanza 3.0. Società cooperativa proponeva ricorso avverso l'ordinanza ingiunzione n. C638CI001004016 — Reg. S.A. 276 — 16 del 10 aprile 2017, emessa dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti - Capitaneria di porto di Chioggia, con la quale veniva contestata la violazione dell'art. 58, reg. CE n. 1224 del 22 novembre 2009 e art. 10, comma 1, lettera Z del decreto legislativo n. 4 del 9 gennaio 2012, sanzionato dall'art. 11, comma 4 dello stesso decreto «Violazione accertata in data 12 ottobre 2016 in Viadana per non essere stato in grado di fornire la documentazione relativa alla tracciabilità delle specie ittiche: latterini, sarde, acciughe. All'atto del con-



trollo esibiva documento ddt n. 518189 del giorno 11 ottobre 2016 emesso dalla Centrale Adriatica Soc. coop. di Anzola Emilia nel quale risultavano mancanti le informazioni obbligatorie in tutte le fasi di vendita, nello specifico numero di partita peschereccio, data di cattura, codice alpha fao della specie, nome e numero del peschereccio»;

che analogo ricorso veniva proposto da Centrale Adriatica Soc. coop. Radicando un giudizio che veniva riunito al primo;

che in particolare il ricorrente sosteneva di avere fornito tutta quanta la documentazione e le informazioni richieste nei tempi normalmente occorrenti, in ogni caso mediante la presentazione degli scritti difensivi avverso il verbale di contestazione, ma affermava che la dizione «in qualsiasi momento» di cui al comma quinto dell'art. 67 del regolamento UE 404/2011 (cui aveva fatto riferimento l'opposta nella elevazione della contravvenzione originaria), non poteva essere intesa quale contestualità e/o immediatezza (così come preteso dall'opposta), ben potendo le informazioni richieste essere fornite comunque in un brevissimo lasso di tempo dalla richiesta;

che l'opposta si costituiva, difendendo il proprio operato ed in particolare ricordando che l'art. 67, reg. UE 404/2011 al paragrafo 5 prevedeva che le informazioni relative ai prodotti della pesca e acquacoltura di cui all'art. 58, paragrafo 5 del regolamento sul controllo sono fornite attraverso l'etichettatura o l'imballaggio della partita oppure mediante un documento commerciale che accompagna fisicamente la partita. Possono essere disponibili utilizzando uno strumento di identificazione e devono essere disponibili durante tutte le fasi di produzione, trasformazione e distribuzione, consentendo alle autorità competenti di accedervi in qualsiasi momento e che conseguentemente le informazioni ex art. 58, par. 5, lettera A, reg. CE 1224/2009 del Consiglio devono accompagnare fisicamente le partite, restando disponibili in tutte le fasi, consentendo alle autorità competenti di accedervi «in qualsiasi momento». La mancanza di tale immediata disponibilità (così come interpretata dalla opposta) comportava la violazione della norma;

che all'udienza del 7 febbraio 2018 sulla scorta delle memorie depositate dalle parti concernenti la declaratoria di incostituzionalità oppure una interpretazione autentica della dicitura «in qualsiasi momento», che definisce la tempistica dei controlli nell'art. 67, comma 5 del regolamento UE 404/2011, l'odierno giudicante si riservava.

P.Q.M.

Ritenuto che in ordine alla tracciabilità ed alle informazioni relative al prodotto ittico l'espressione «in qualsiasi momento» sopra indicata non possa essere liberamente interpretata dalla autorità preposta ai controlli e considerata quale contestualità, immediatezza, prontezza, senza alcuna attesa, ma debba essere applicata al caso concreto senza lasciare l'individuazione e l'interpretazione del lasso temporale relativo a tale dicitura alla discrezionalità dell'agente che effettua il controllo, per difetto assoluto del principio di ragionevolezza;

Atteso che le informazioni richieste nel caso de quo possono essere comunque ricavabili agevolmente ed acquisite attraverso gli altri soggetti partecipanti alla filiera;

Letta la finalità della norma, che è quella di garantire lo sfruttamento delle risorse acquatiche viventi in condizioni sostenibili dal punto di vista socioeconomico ed ambientale (primo Considerando del regolamento europeo n. 1124/2009 del Consiglio), nonché di istituire un regime comunitario di controllo, ispezione ed esecuzione dotato di un approccio globale ed integrato conformemente al principio di proporzionalità, volto a garantire il rispetto di tutte le norme della politica comune della pesca (secondo Considerando);

Visto che lo scopo della normativa europea non può esser disgiunto dal principio di ragionevolezza, cui ci si deve attenere per valutare la proporzionalità, l'adeguatezza, l'equilibrio del mezzo o della misura applicati rispetto al fine perseguito;

Considerata l'assoluta rilevanza della questione nel giudizio a quo e la non manifesta infondatezza della questione;

Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

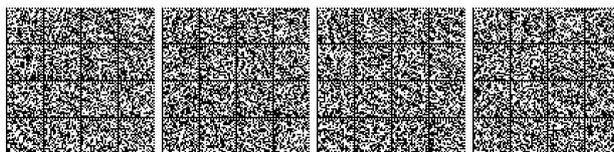
Sollewa nei termini dianzi indicati, questione di legittimità costituzionale dell'art. 67, comma 5, regolamento UE 404/2011, con particolare riferimento alla dicitura «in qualsiasi momento», per difetto del requisito di ragionevolezza, in subordine, per ottenere una interpretazione autentica di tale dicitura.

Sospende il giudizio in corso sino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale.

Dispone che, a cura della cancelleria, gli atti siano immediatamente trasmessi alla Corte costituzionale.

Mantova, 20 febbraio 2022

Il Giudice di pace: CARLETTI



N. 121

*Ordinanza del 23 maggio 2022 del G.I.P. presso il Tribunale di Macerata
nel procedimento penale a carico di R.S.*

Processo penale - Incompatibilità del giudice - Omessa previsione dell'incompatibilità del giudice che ha emesso pronuncia nel merito a decidere l'incidente di esecuzione che contesti la correttezza delle decisioni in tale sede assunte.

– Codice di procedura penale, art. 34.

TRIBUNALE DI MACERATA

UFFICIO GIP/GUP

Il Tribunale penale di Macerata, ufficio GIP/GUP, nella persona del giudice dott. Giovanni Manzoni,

Premesso che:

con decreto di archiviazione 28 aprile 2022 questo giudice per le indagini preliminari disponeva la archiviazione per intervenuta oblazione del procedimento pendente nei confronti di R S, iscritto per i reati di cui agli articoli 703, 697 cp e 17-38 RD RD773/31 per avere lo stesso trasferito una pluralità di armi e della polvere da sparo da una abitazione ad altra senza fare la doverosa denuncia e per avere, verosimilmente con una di tali armi, esploso dei colpi di arma da fuoco dalla sua abitazione verso l'esterno;

in tale decreto si disponeva la confisca e versamento alla Direzione di artiglieria delle armi e munizioni oggetto di trasferimento non denunciato, conformemente alla costante giurisprudenza secondo la quale la confisca prevista dall'art. 6, legge n. 152/1975 è obbligatoria per tutti i reati concernenti le armi, anche nel caso di declaratoria di estinzione del reato per oblazione (*ex multis* Cassazione 33982/16);

avverso tale decreto proponeva incidente di esecuzione la difesa:

lamentando che la confisca obbligatoria non era prevista in caso di sola omessa denuncia di spostamento armi;

evidenziando che pende questione di legittimità costituzionale avverso l'automatismo della confisca in caso di integrazione di reati concernenti armi.

Chiedeva pertanto revocarsi la confisca o, in subordine, attendere le decisioni della Corte costituzionale e nelle more sospendere la confisca, salva la valutazione di proporre analoga questione alla Corte;

su tale incidente di esecuzione questo giudice per le indagini preliminari avanzava istanza di astensione, , «trattandosi di richiesta di rivisitare le proprie determinazioni già assunte in sede di archiviazione solo sulla base di considerazioni in diritto e senza deduzione di fatti nuovi rispetto a quelli già valutati. Trattandosi di istanza sostanzialmente impugnatoria ravviso quantomeno gravi ragioni di convenienza in ordine alla astensione»;

detta istanza era rigettata, rilevandosi che «nella fase esecutiva unica esigenza tutelata dal sistema è che la esecuzione sia conforme al giudicato. Tale competenza è ovviamente conferita allo stesso ufficio giudiziario .. ma in un contesto sistematico che non esclude l'attribuzione della decisione al giudice persona fisica che si è già pronunciato (cfr Cassazione sez VI sentenza 32419 del 15 luglio 2009)»;

OSSERVA

Ritiene questo giudice per le indagini preliminari la possibile incostituzionalità, dell'art. 34 del codice di procedura penale, là ove non prevede, tra le cause di incompatibilità, la incompatibilità del giudice che ha emesso pronuncia nel merito a decidere incidente di esecuzione che contesti la correttezza delle decisioni in tale sede assunte.

Si deve infatti osservare che se è pienamente condivisibile che alcuna incompatibilità possa configurarsi quando si tratti solo garantire che la «esecuzione sia conforme al giudicato» (qui il giudice attua e conferma la propria precedente pronuncia) oppure vengano dedotte circostanze nuove, non già oggetto di valutazione (ad es asserzione del terzo di essere proprietario dei beni confiscati; profilo mai affrontato in pronuncia di merito), lo stesso non può dirsi quando l'incidente di esecuzione sia volto a contestare il merito della decisione assunta in sede di cognizione.



Al riguardo si osserva che la Consulta con sentenza 7/22 ha evidenziato che «dall'art. 34 del codice di procedura penale, ... sono disciplinate le incompatibilità che attengono alla progressione «in verticale» del processo, determinata dall'articolazione e dalla sequenzialità dei diversi gradi di giudizio.

Vi sono poi i casi di incompatibilità relativi allo sviluppo «orizzontale» del processo, attinenti, cioè, alla relazione tra la fase del giudizio e quella immediatamente precedente (art. 34, comma 2, del codice di procedura penale), e i casi di incompatibilità del giudice, derivanti dall'aver esercitato, nel medesimo procedimento, altre funzioni o uffici (art. 34, comma 3, del codice di procedura penale).

Con specifico riferimento alla disposizione di cui all'art. 34, comma 1, del codice di procedura penale, questa Corte ha affermato che essa «dettando la regola primaria in tema di incompatibilità del giudice determinata da atti compiuti nel procedimento, delinea una incompatibilità di tipo «verticale» — in senso tanto «ascendente» quanto «discendente» — escludendo segnatamente che il giudice che ha pronunciato o concorso a pronunciare sentenza in un grado del procedimento possa esercitare funzioni di giudice negli altri gradi, ovvero partecipare al giudizio di rinvio dopo l'annullamento o al giudizio per revisione» (sentenza n. 224 del 2001).

Tale norma, secondo l'orientamento costante della giurisprudenza di questa Corte, mira ad assicurare la tutela del principio fondamentale dell'imparzialità del giudice, obiettivo cui tendono anche gli istituti dell'astensione e della ricusazione.

Come affermato da questa Corte (sentenza n. 131 del 1996), il «giusto processo» comprende l'esigenza di imparzialità del giudice, la quale non è che «un aspetto di quel carattere di “terzietà” che connota nell'essenziale tanto la funzione giurisdizionale quanto la posizione del giudice, distinguendola da quella di tutti gli altri soggetti pubblici, e condiziona l'effettività del diritto di azione e di difesa in giudizio»; pertanto — ha sottolineato questa Corte — «[l]e norme sulla incompatibilità del giudice sono funzionali al principio di imparzialità-terzietà della giurisdizione e ciò ne chiarisce il rilievo costituzionale».

In questa prospettiva, la disciplina sulla incompatibilità del giudice è volta a evitare che la decisione sul merito della causa possa essere o apparire condizionata dalla «forza della prevenzione» — ovvero dalla naturale propensione a confermare una decisione già presa o a mantenere un atteggiamento già assunto — derivante da valutazioni che il giudice abbia precedentemente svolto in ordine alla medesima *res iudicanda* (*ex plurimis*, sentenze n. 66 del 2019, n. 18 del 2017, n. 183 del 2013, n. 153 del 2012, n. 177 del 2010, n. 224 del 2001, n. 283 del 2000 e n. 241 del 1999).

E perché possa configurarsi una situazione di incompatibilità, nel senso della esigenza costituzionale della relativa previsione, è necessario che la valutazione «contenutistica» sulla medesima *res iudicanda* si collochi in una precedente e distinta fase del procedimento, rispetto a quella della quale il giudice è attualmente investito (sentenza n. 66 del 2019).

A tal riguardo, si è costantemente affermato che «[è] del tutto ragionevole, infatti, che, all'interno di ciascuna delle fasi — intese come sequenze ordinate di atti che possono implicare apprezzamenti incidentali, anche di merito, su quanto in esse risulti, prodromici alla decisione conclusiva — resti, in ogni caso, preservata l'esigenza di continuità e di globalità, venendosi altrimenti a determinare una assurda frammentazione del procedimento, che implicherebbe la necessità di disporre, per la medesima fase del giudizio, di tanti giudici diversi quanti sono gli atti da compiere (*ex plurimis*, sentenze n. 153 del 2012, n. 177 e n. 131 del 1996; ordinanze n. 76 del 2007, n. 123 e n. 90 del 2004, n. 370 del 2000, n. 232 del 1999)» (sentenza n. 18 del 2017).

In pronunce più risalenti, questa Corte ha anche chiarito che non è sufficiente per determinare una situazione di incompatibilità la semplice conoscenza degli atti anteriormente compiuti riguardanti lo svolgimento del processo, ma occorre che il giudice sia stato chiamato a compiere «una valutazione non formale, di contenuto» di essi, strumentale alla decisione da assumere che riguardi il merito dell'accusa (sentenza n. 177 del 2010; nello stesso senso, *ex multis*, sentenze n. 153 del 2012 e n. 131 del 1996).».

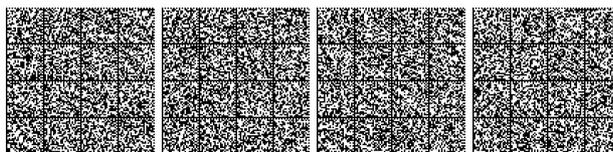
Nel caso di specie questo giudice:

ha deciso in fase differente del procedimento (fase di merito - fase esecutiva);

è stato chiamato a compiere «una valutazione non formale, di contenuto» degli atti del procedimento, avendo motivatamente aderito alla giurisprudenza che riteneva applicabile la confisca delle armi in caso di estinzione del reato per ablazione e non avendo ravvisato alcun profilo di incostituzionalità in tale disciplina.

Si ritiene, pertanto, «pregiudicata» la propria imparzialità a decidere.

Non appare poi fuori luogo ricordare che la competenza a decidere sulla presente istanza è correlata solo alla natura del provvedimento conclusivo adottato, che non consente gravame sul punto e impone pertanto incidente di esecuzione («la confisca, disposta con provvedimento di archiviazione, che è inoppugnabile, è soggetta ad incidente di esecuzione davanti al giudice che l'ha disposta (sez. 2, n. 2237 del 27 marzo 1991, P., rv. 187551). E si era ribadito che il decreto di archiviazione, che contestualmente dispone la confisca di un bene, non è impugnabile come atto abnorme,



ma è soggetto al rimedio dell'incidente di esecuzione, conseguendone che, in tale senso qualificata l'impugnazione dello imputato a norma dell'art. 568 nuovo del codice di procedura penale, comma 5, gli atti vanno rimessi al giudice competente (così sez. 1, n. 1638 dell'8 aprile 1991, Z «-Cass 15.5.15) mentre se identica pronunzia (estinzione del reato per ablazione e confisca armi) fosse stata adottata in sede di primo grado il (solo) rimedio avverso la disposta confisca sarebbe stato l'appello sul punto; appello alla decisione del quale questo giudice sarebbe stato pacificamente incompatibile.

Uguale *petitum*, diverse discipline di incompatibilità.

Si ritiene, pertanto che le norma censurata contrasti:

con l'art. 3, primo comma, Cost., perché, quanto al regime dell'incompatibilità del giudice, determina una ingiustificata disparità di trattamento tra le fasi della cognizione e dell'esecuzione;

con l'art. 111, secondo comma, Cost., in quanto la norma censurata, nella parte in cui non prevede l'incompatibilità per il caso considerato, si pone in contrasto con il principio di imparzialità e di terzi età del giudice.

Si impone poi intervento della Corte adita in quanto tale ipotesi non potrebbe neppure costituire motivo di ricusazione a norma dell'art. 37, comma 1, lettera *b*), del codice di procedura penale, non trattandosi di una manifestazione indebita del convincimento del giudice sui fatti oggetto dell'imputazione; né, d'altra parte, risulterebbe appagante il ricorso all'istituto dell'astensione per «gravi ragioni di convenienza» (art. 36, comma 1, lettera *h*, del codice di procedura penale), non potendo essere rimessa alla discrezionalità del singolo magistrato la autovalutazione della propria capacità professionale di non lasciarsi influenzare da giudizi già espressi ritualmente e comunque, nel caso di specie, essendo stata respinta la richiesta di astensione, con provvedimento avverso il quale non appare sussistere rimedio (da ultimo Corte di cassazione - II sez. pen. - sentenza n. 31448 del 10 agosto 2021) se non la presente remissione atti alla Consulta.

La questione appare:

ammissibile in quanto inerente attività pacificamente di natura giurisdizionale;

rilevante, inerendo la individuazione della persona fisica del giudice chiamato a decidere dell'incidente di esecuzione.

P.Q.M.

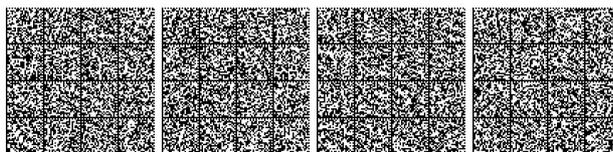
Letti gli articoli 134 e 137 della Costituzione, 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

Promuove di ufficio, per possibile violazione degli articoli 3, primo comma, e 111, secondo comma della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 34 del codice di procedura penale là ove non prevede tra le cause di incompatibilità la incompatibilità del giudice che ha emesso pronunzia nel merito a decidere incidente di esecuzione che contesti la correttezza delle decisioni in tale sede assunte.

Ordina che a cura della cancelleria la ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri nonché comunicata al Presidente del Senato ed al Presidente della Camera dei deputati e all'esito sia trasmessa alla Corte costituzionale insieme al fascicolo processuale e con la prova delle avvenute regolari predette notificazioni e comunicazioni.

Macerata, 20 maggio 2022

Il giudice: MANZONI



N. 122

Ordinanza del 6 settembre 2022 della Commissione tributaria provinciale di Pescara sul ricorso proposto da Ruggeri Maurizio contro Agenzia delle Dogane e dei Monopoli - Ufficio delle Dogane di Pescara.

Tributi - Accise - Gasolio commerciale utilizzato come carburante - Aliquota di accisa sul gasolio commerciale utilizzato per l'attività di trasporto di persone - Individuazione dei soggetti ai quali è riconosciuta l'applicazione dell'aliquota in misura ridotta - Denunciata esclusione, dall'applicazione dell'aliquota agevolata, delle imprese private che esercitano attività di noleggio di autobus con conducente.

- Decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504 (Testo unico delle disposizioni legislative concernenti le imposte sulla produzione e sui consumi e relative sanzioni penali e amministrative), art. 24-ter.

LA COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE DI PESCARA

SEZIONE 01

Riunita in udienza il 21 marzo 2022 alle ore 09,30 con la seguente composizione collegiale:

Venezia Vincenzo, Presidente;

Naccarella Michele, relatore;

Cardillo Mario, Giudice;

In data 21 marzo 2022 ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso n. 103/2021 depositato il 20 aprile 2021 proposto da Maurizio Ruggeri - RGGMRZ59M14F646H difeso da Del Federico Lorenzo Del Federico - DLFLN-Z59M05G482M - Valeria D'Ilio - DLIVLR69P49G482D ed elettivamente domiciliato presso v.dilio@pec.it contro Agenzia Dogane e Monopoli - Ufficio delle Dogane di Pescara elettivamente domiciliato presso dogane.pescara@pec.adm.gov.it

Avente ad oggetto l'impugnazione di:

Avviso di liquidazione n. 25208 accise armonizzate-prodotti energetici 2016;
a seguito di discussione in pubblica udienza

ELEMENTI IN FATTO E DIRITTO

1) L'oggetto della controversia e l'illustrazione dei fatti pertinenti.

La controversia trae origine da una attività di verifica nei confronti della ditta individuale Ruggeri Maurizio, volta ad accertare la sussistenza degli elementi necessari al riconoscimento dell'agevolazione concessa agli esercenti l'attività di autotrasporto, con le modalità previste dal decreto del Presidente della Repubblica n. 277/2000, attraverso controllo documentale delle dichiarazioni inviate, nel periodo dal 4° trimestre 2014 al 1° trimestre 2018, per un totale complessivo di n. 14 dichiarazioni.

Dall'attività di controllo emergeva che la ditta svolgeva attività di noleggio autobus con conducente, in possesso di licenza per il trasporto internazionale di passeggeri su strada per conto terzi e di autorizzazione della Regione Abruzzo all'esercizio di attività di noleggio di autobus con conducente.

Tale attività tuttavia non veniva ricondotta dai verificatori ad alcuna delle fattispecie previste dall'art. 24-ter del decreto legislativo n. 504/1995 (Testo Unico Accise) e, pertanto, i verbalizzanti hanno provveduto ad escludere dal beneficio la ditta in questione procedendo alla verifica del credito d'imposta erroneamente riconosciuto nei confronti della ditta, constatando un importo complessivo indebitamente usufruito pari ad euro 15.101,01 di cui euro 9.910,99 oggetto di rimborso diretto ed euro 5.190,02 relativo a compensazioni avvenute con modelli F24.

A seguito del predetto verbale di constatazione, l'Ufficio delle Dogane di Pescara, ha proceduto al recupero dell'accisa dovuta con l'emissione dell'avviso di pagamento n. A/25208 del 28 ottobre 2020, per un importo complessivo di euro 16.107,06 di cui euro 15.101,01 a titolo di recupero di accisa, euro 906,07 per indennità di mora ed euro 99,98 per interessi di mora, ex art. 3, comma 4, del decreto legislativo n. 504/1995.



Il sig. Ruggeri Maurizio, quindi, impugnava tempestivamente il predetto atto impositivo mediante ricorso alla Commissione Tributaria Provinciale di Pescara, eccependo: 1) la violazione e falsa applicazione dell'art. 7, par. 3, della direttiva 27 ottobre 2003 n. 2003/96/CE nonché degli articoli 101 e ss. del TFUE con conseguente necessità di disapplicare l'art. 24-ter del Testo unico accise e la violazione e falsa applicazione dell'art. 15 del testo unico n. 504/1995; 2) la violazione o falsa applicazione dell'art. 10 della legge n. 212/2000 in materia di tutela dell'affidamento e della buona fede.

Con atto dell'11 maggio 2021 si costituiva in giudizio l'Agenzia delle Dogane - Direzione Territoriale IV Lazio e Abruzzo, Ufficio Dogane di Pescara, la quale precisava che la direttiva n. 2003/96/CE non può produrre effetti diretti nell'ordinamento nazionale e richiamava una nutrita giurisprudenza favorevole all'Amministrazione relativa al rimborso delle accise versate da imprese che svolgono attività di trasporto viaggiatori mediante noleggio di autobus con conducente.

2) Le disposizioni nazionali applicabili al caso di specie.

Questa Commissione, tenuto conto di quanto affermato con la sentenza della Corte di giustizia europea, Sez. II, 30 gennaio 2020 n.C-513/18, ritiene che la questione *invasta* la legislazione nazionale.

La questione interpretativa che si sottopone all'esame della Corte costituzionale riguarda il contrasto tra l'art. 24-ter, comma 2, n. 3), lettera b) e comma 3 del testo unico sulle accise e gli articoli 3 e 41 della Costituzione.

L'art. 24-ter del testo unico sulle accise prevede che «1. Il gasolio commerciale usato come carburante è assoggettato ad accisa con l'applicazione dell'aliquota prevista per tale impiego dal numero 4-bis della tabella A allegata al presente testo unico.

2. Per gasolio commerciale usato come carburante si intende il gasolio impiegato da veicoli, ad eccezione di quelli di categoria euro 3 o inferiore e, a decorrere dal 1° gennaio 2021, ad eccezione dei veicoli di categoria euro 4 o inferiore, utilizzati dal proprietario o in virtù di altro titolo che ne garantisca l'esclusiva disponibilità, per i seguenti scopi: a) attività di trasporto di merci con veicoli di massa massima complessiva pari o superiore a 7,5 tonnellate esercitata da: 1) persone fisiche o giuridiche iscritte nell'albo nazionale degli autotrasportatori di cose per conto di terzi; 2) persone fisiche o giuridiche munite della licenza di esercizio dell'autotrasporto di cose in conto proprio e iscritte nell'elenco appositamente istituito; 3) imprese stabilite in altri Stati membri dell'Unione europea, in possesso dei requisiti previsti dalla disciplina dell'Unione europea per l'esercizio della professione di trasportatore di merci su strada; b) attività di trasporto di persone svolta da: 1) enti pubblici o imprese pubbliche locali esercenti l'attività di trasporto di cui al decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422, e alle relative leggi regionali di attuazione; 2) imprese esercenti autoservizi interregionali di competenza statale di cui al decreto legislativo 21 novembre 2005, n. 285; 3) imprese esercenti autoservizi di competenza regionale e locale di cui al decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422; 4) imprese esercenti autoservizi regolari in ambito comunitario di cui al regolamento (CE) n. 1073/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 ottobre 2009.

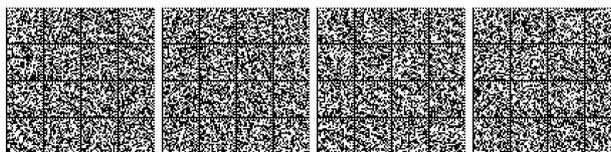
3. È considerato altresì gasolio commerciale il gasolio impiegato per attività di trasporto di persone svolta da enti pubblici o imprese esercenti trasporti a fune in servizio pubblico.

4. Il rimborso dell'onere conseguente alla maggiore accisa applicata al gasolio commerciale è determinato in misura pari alla differenza tra l'aliquota di accisa sul gasolio usato come carburante, di cui all'allegato I, e quella di cui al comma 1 del presente articolo. Ai fini del predetto rimborso, i soggetti di cui ai commi 2 e 3 presentano apposita dichiarazione al competente ufficio dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli entro il mese successivo alla scadenza di ciascun trimestre solare in cui è avvenuto il consumo del gasolio commerciale. Per ciascuno dei predetti trimestri, il rimborso di cui al presente comma è riconosciuto, entro il limite quantitativo di un litro di gasolio consumato, da ciascun veicolo di cui al comma 2, per ogni chilometro percorso dallo stesso veicolo. 5. Il credito spettante ai sensi del comma 4 del presente articolo è riconosciuto, mediante la compensazione di cui all'art. 17 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241, entro il 31 dicembre dell'anno solare successivo a quello in cui il medesimo credito è sorto per effetto del provvedimento di accoglimento o del decorso del termine di sessanta giorni dal ricevimento della dichiarazione. 6. In alternativa a quanto previsto dal comma 5, il credito spettante ai sensi del comma 4 può essere riconosciuto in denaro».

La predetta disposizione, quindi, non fa alcun riferimento alla natura pubblica o privata del soggetto che svolge la suddetta attività al fine della fruizione dell'applicazione di una aliquota agevolata.

Ed il che, a parere dell'organo remittente, sembra essere supportato dai principi di eguaglianza e di libertà di iniziativa economica privata.

In particolare, l'art. 3 della Costituzione nel prevedere che «1) Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali. 2) È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica economica e sociale del Paese», sancisce un principio



di uguaglianza formale tra i cittadini, quale regola fondamentale di ogni Stato di diritto (comma 1, ed un principio di uguaglianza sostanziale, secondo cui è compito preciso dello Stato rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che di fatto limitano la libertà e l'uguaglianza dei consociati.

L'art. 41 della Costituzione, invece, valorizza la libertà di iniziativa economica privata prevedendo espressamente che «1) L'iniziativa economica privata è libera. 2) Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. 3) La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali».

Orbene, ai principi appena citati non sembra essersi uniformato il legislatore dell'art.24-ter del testo unico sulle accise nella parte in cui crea una evidente disparità di trattamento tra imprese pubbliche e private, limitando la libertà di iniziativa di quest'ultime non estendendo anche ad esse un evidente regime di favore.

3) I motivi del rinvio.

Come più sopra brevemente anticipato, il Collegio è persuaso che l'applicazione della disciplina agevolativa sulle accise circoscritta dall'art.24-ter del testo unico sulle accise ai soli soggetti pubblici, sia contrastante con gli artt. 3 e 41 della Costituzione da leggere anche in combinato disposto tra loro, nel senso che la mancata eguaglianza tra imprese pubbliche e private può comportare, come nel caso di specie, ad una limitazione della libertà di iniziativa economica da parte dei privati.

Va considerato che la normativa non vieta all'impresa pubblica che effettua il trasporto di passeggeri in modo regolare (con linee definite con partenza ed arrivo, fermate predisposte, rispetto di orari, ecc.), di effettuare anche il noleggio di autobus con conducente, anzi, tale attività è costantemente esercitata da dette imprese.

Questo stato di fatto, con l'agevolazione sul gasolio che l'impresa pubblica può usufruire per legge, rende la stessa più competitiva, mettendola al pari di imprese estere, che pur effettuando solo l'attività di noleggio autobus con conducente, per la normativa di altro Stato membro gode di detta agevolazione.

La normativa pertanto, crea una disparità di trattamento tra imprese che pur esercitando la stessa attività, non godono dello stesso diritto agevolativo.

Il portato normativo dell'art. 3 della Costituzione, dovrebbe portare a riconoscere l'uguaglianza di tutti (ivi compresi i soggetti che decidono di intraprendere una attività economica), dando le stesse opportunità e riconoscimento di diritti.

Da questo punto di vista lo Stato, in ottemperanza ad una interpretazione sostanziale dell'art. 3 della Costituzione, deve rimuovere gli ostacoli che impediscono l'effettivo concretizzarsi di tale uguaglianza.

Quindi lo Stato deve adoperarsi effettivamente ed efficacemente per assicurare la parità dei diritti. Il legislatore è dunque tenuto ad azioni positive per impedire che vengano poste in essere discriminazioni.

Il principio di uguaglianza non vieta in assoluto trattamenti differenziati, ma impone discriminazioni irrazionali o irragionevoli.

Il principio di ragionevolezza è infatti un naturale corollario del principio di uguaglianza, ed esige che le norme dell'ordinamento, in tutte le loro forme, siano adeguate al fine perseguito.

Esso rappresenta pertanto uno stringente limite alla discrezionalità del legislatore. Le norme irragionevoli possono essere infatti oggetto di falcidia costituzionale anche e soprattutto per irragionevolezza.

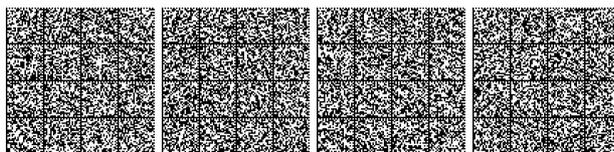
La verifica della ragionevolezza comporta l'indagine sui suoi presupposti, la valutazione della compatibilità tra mezzi e fini, nonché l'accertamento dei fini stessi.

Nel caso di specie, la disparità di trattamento tra pubblico e privato sotteso alle previsioni di cui all'art. 24-ter del testo unico accise non trova giustificazione alcuna, né sotto il profilo della ragionevolezza né sotto qualsiasi altra esigenza di tutela.

La Costituzione, mediante l'art. 41, poi, riconosce e garantisce nell'economia italiana l'iniziativa e la libertà privata e la proprietà privata dei beni di consumo e dei mezzi di produzione, mettendo in luce la coesistenza di attività pubbliche e private che devono ciascuna proporsi di provvedere insieme ai bisogni individuali ed ai collettivi.

La norma in esame riconosce e legittima la libertà di iniziativa economica privata, sia al fine di intraprendere un'attività economica, sia al fine di organizzarne le risorse umane e materiali necessarie per svolgere tale attività.

Affermare che l'iniziativa economica privata è libera significa affermare che i privati possono liberamente organizzare i mezzi impiegati nella produzione di beni e di servizi da vendere sul mercato. Quindi la norma riconosce la libertà per i privati di intraprendere una qualsiasi attività d'impresa con lo scopo di realizzare un profitto.



Tale libertà trova espressa limitazione nei casi individuati dal secondo comma dell'art. 41 della Costituzione, disposizione che, secondo alcuni contiene una riserva di legge implicita poiché, enunciati questi limiti, essi devono essere concretamente specificati da una legge ordinaria.

In ogni caso, essi sono espressione di valori costituzionalmente rilevanti, come il diritto alla libertà di cui all'art. 13 della Costituzione; quello alla sicurezza, che comprende anche il diritto alla salute (art. 32 della Costituzione); quello alla dignità sia dei lavoratori (art. 35 della Costituzione) che dei consumatori, destinatari, questi ultimi, anche di un'apposita tutela sia a livello comunitario (art. 38 della Carta fondamentale dei diritti dell'Unione europea) che nazionale (decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, c.d. Codice del consumo).

Lo Stato deve di impegnarsi in via legislativa allo scopo di raggiungere i fini predetti. Tali esigenze di controllo ed indirizzo vengono realizzate mediante politiche di settore, cioè relative a singoli settori economici, per specifici obiettivi (in luogo di vere e proprie forme di controllo) e che si sostanziano in misure quali incentivi o sgravi fiscali.

A tal riguardo, quindi, non si può non sottolineare come, le previsioni dell'art. 24-ter del testo unico accise, vada a frustrare l'intero apparato sotteso alla *ratio* dell'art. 41 della Costituzione nel momento in cui prevede «incentivi» fiscali solo a favore delle imprese pubbliche andando, così, a comprimere la libertà di iniziativa economica privata.

Difatti, è evidente che una distribuzione iniqua di misure fiscali «di favore» va inevitabilmente ad incidere economicamente anche sulle possibilità di scelta di mezzi e risorse, nonché sull'organizzazione delle stesse dando opportunità differenti.

Una tale limitazione della libertà di iniziativa economica privata, inoltre, non è neanche giustificata alla luce di quel complesso di principi racchiusi nel secondo comma dell'art. 41 della Costituzione, dal momento che nessuna di quelle esigenze di tutele è frustrata dall'attività indicata dall'art. 24-ter del testo unico accise.

4) Questioni pregiudiziali.

In conclusione, si rimettono alla Corte costituzionale le seguenti questioni pregiudiziali di interpretazione dell'art. 24-ter del testo unico sulle accise in rapporto alla disciplina prevista dagli articoli 3 e 41 della Costituzione:

4.1.) se sia, o meno, contrastante con l'art. 3 della Costituzione l'interpretazione secondo cui il regime di applicazione dell'aliquota ridotta sulle accise di cui al predetto art. 24-ter debba essere circoscritto solo ai soggetti pubblici e non anche a quelli privati;

4.2.) se sia, o meno, contrastante con l'art. 41 della Costituzione l'interpretazione secondo cui il regime di applicazione dell'aliquota ridotta sulle accise di cui al predetto art. 24-ter agevoli solo le imprese private.

Il presente giudizio viene sospeso fino alla pronuncia della Corte costituzionale, e ogni ulteriore decisione, anche in ordine alle spese, è riservata alla pronuncia definitiva.

P. Q. M.

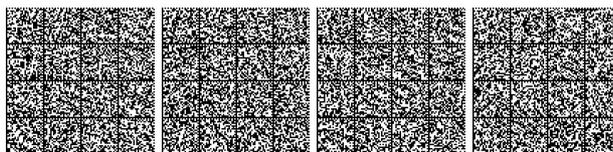
La Commissione Tributaria Provinciale di Pescara (sez. 1), non definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe, dispone:

- 1. La rimessione alla Corte costituzionale delle questioni pregiudiziali indicate in motivazione;*
- 2. A cura della segreteria la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale ai sensi dell'art. 23 della legge n. 87 del 1953, nei sensi e con le modalità di cui in motivazione e con copia del fascicolo di causa;*
- 3. La sospensione del presente giudizio;*
- 4. Riserva alla decisione definitiva ogni ulteriore statuizione in rito, in merito e in ordine alle spese.*

Così deciso in Pescara nella camera di consiglio del giorno 21 marzo 2022, con l'intervento dei magistrati.

Il Presidente: VENEZIA

L'estensore: NACCARELLA



N. 123

Ordinanza del 9 agosto 2022 del Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia - Sezione staccata di Brescia sul ricorso proposto da E. Spa e R.G. contro Comune di Monticelli Brusati ed altri.

Ambiente - Inquinamento - Norme della Regione Lombardia - Prevista attribuzione alle amministrazioni comunali delle funzioni amministrative inerenti alla bonifica, alla messa in sicurezza e alle misure di riparazione e di ripristino ambientale dei siti contaminati.

- Legge della Regione Lombardia 27 dicembre 2006, n. 30 (“Disposizioni legislative per l’attuazione del documento di programmazione economico-finanziaria regionale, ai sensi dell’articolo 9-ter della legge regionale 31 marzo 1978, n. 34 (Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione) - collegato 2007”), art. 5.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA LOMBARDIA

SEZIONE STACCATA DI BRESCIA

(SEZIONE PRIMA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 965 del 2021, integrato da motivi aggiunti, proposto da E. S.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore* e G. R., in proprio e nella sua qualità di legale rappresentate *pro tempore* della E. S.p.a., rappresentati e difesi dagli avvocati Andrea Martelli e Mara Chilosi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro il Comune di Monticelli Brusati, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall’avvocato Leonardo Salvemini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

la Provincia di Brescia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Magda Poli e Raffaella Rizzardi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico eletto in Brescia, Palazzo Broletto - piazza Paolo VI n. 29;

l’Agenzia Regionale per la Protezione dell’Ambiente della Lombardia (ARPA) - Dipartimento di Brescia;

la Regione Lombardia;

l’Agenzia di Tutela della Salute di Brescia (ATS);

P. S.r.l. in liquidazione e;

L. P. a r.l., in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, non costituiti in giudizio;

per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

PER L’ANNULLAMENTO:

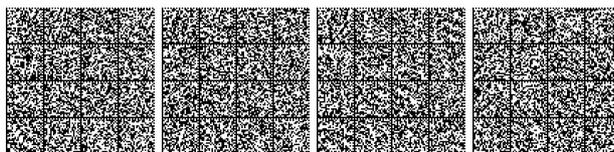
— della determinazione del Responsabile Area dei Servizi Tecnici e Gestione del territorio (Area Tecnica) del Comune di Monticelli Brusati (BS), n... del..., nonché di ogni altro atto presupposto, preparatorio, consequenziale, connesso e conseguente, anche non noto, fra i quali, in particolare, per quanto occorrer possa e comunque nei limiti dell’interesse dei ricorrenti:

— dell’atto dirigenziale del Direttore del Settore dell’Ambiente e della Protezione Civile della Provincia di Brescia, n...;

— del verbale della Conferenza di Servizi del...;

— del parere, prot... del..., reso del Responsabile dell’U.O. Bonifiche e attività estrattive del Dipartimento di Brescia (già Dipartimenti di Brescia e Mantova) dell’Agenzia Regionale per la Protezione dell’Ambiente (ARPA);

— della nota del Comune di Monticelli Brusati (BS) prot. n... ottobre 2021.



Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati dai ricorrenti il 3 marzo 2022:

per l'annullamento in *parte qua*, ove occorrer possa e, comunque, nei limiti dell'interesse dei ricorrenti:

— delle note del Responsabile dell'Area Tecnica del Comune di Monticelli Brusati (BS), prot... nn... e ... del... nonché di ogni altro atto presupposto, preparatorio, consequenziale, connesso e conseguente, anche non noto.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati dai ricorrenti il 21 marzo 2022: per l'annullamento:

— del provvedimento del Responsabile dell'Area Tecnica del Comune di Monticelli Brusati (BS), prot. n... del... nonché per quanto occorrer possa e, comunque, nei limiti dell'interesse dei ricorrenti:

— della nota del Responsabile dell'Area Tecnica del Comune di Monticelli Brusati, prot... n...;

— di ogni altro atto presupposto, preparatorio, consequenziale, connesso e conseguente, anche non noto, tra i quali, in particolare, per quanto occorrer possa, la nota del Responsabile dell'Area Tecnica del Comune di Monticelli Brusati (BS), prot... n...

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Monticelli Brusati e della Provincia di Brescia;

Visti l'art. 134 della Costituzione, l'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Visto l'art. 79, comma 1, del codice di procedura amministrativa;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del 13 luglio 2022 il dott. Luca Pavia e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale.

1. La E. S.p.a. svolse, dal 1966 fino a tutto il 1999, all'interno di un sito produttivo ubicato nel comune di Monticelli Brusati, attività di fusione della ghisa per la produzione di componenti per radiatori e, al termine dell'attività, comunicò, alla Provincia e al Comune, che avrebbe realizzato un'indagine ambientale dell'area, art. 9 - decreto ministeriale n. 471/1999.

2. Il... venne redatta una prima relazione sullo stato dei luoghi, dalla quale emerse che nel sito erano state depositate scorie di fonderia.

3. Il... il sito venne ceduto alla società cooperativa «L. P.» che avviò lo smantellamento degli impianti industriali.

4. Il... la società presentò un piano di caratterizzazione che confermava la presenza sia di depositi di terre e scorie di fonderia, utilizzate come sottofondo dei piazzali, sia di scarti della lavorazione della ghisa sulla superficie e nei primi strati dell'area.

5. Il... la P. S.r.l., proprietaria del sito dal..., comunicò la propria intenzione di presentare l'indagine preliminare, ex art. 265 decreto legislativo n. 152/2006.

6. Il... la locale ARPA sollecitò il Comune ad intervenire affinché la nuova proprietaria proseguisse la bonifica del sito, nel frattempo interrotta a seguito del passaggio di proprietà e, il successivo ..., si riunì un tavolo tecnico per valutare gli interventi di messa in sicurezza dell'area.

7. Il... pervennero ad ARPA i certificati di analisi dei terreni, dei sedimenti e delle acque sotterranee del 2003, dai quali si evinceva che queste ultime erano contaminate da manganese.

L'agenzia chiese allora un'integrazione delle analisi e sollecitò il Comune ad attivarsi per assicurare la ripresa delle attività di bonifica.

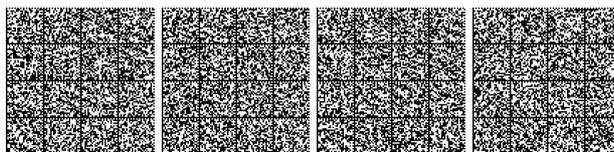
8. Il... la P. S.r.l. inviò il proprio piano di caratterizzazione dell'area, che integrava quello dalla propria dante causa, in cui venne anche dato atto della presenza di diversi rifiuti fuori terra suddivisi in cumuli all'aperto (rottami metallici, travi in cemento) e al coperto, costituiti principalmente da residui da demolizione della pavimentazione.

Il piano venne approvato con prescrizioni nella conferenza di servizi del...

9. Il... e il successivo... la locale ARPA, dopo aver confermato che le acque sotterranee erano contaminate da manganese e da cloruro di vinile, chiese che venissero attivate le misure di messa in sicurezza del sito.

10. Il... il Comune convocò una conferenza di servizi decisoria, durante la quale l'ASL di Brescia escluse che la contaminazione si fosse estesa all'acquedotto comunale, mentre la Provincia di Brescia chiese la consegna di tutta la documentazione necessaria per individuare il responsabile dell'inquinamento.

11. Nella conferenza di servizi del... il Comune prese atto della contaminazione delle acque sotterranee, mentre la Provincia di Brescia chiese alla proprietaria del sito (P. S.r.l.) di attivare le misure di prevenzione previste dall'art. 245, comma 2 del decreto legislativo n. 152/2006.



12. Il... il Comune approvò le risultanze delle conferenze di servizi del ... e del ... e intimò alla P. S.r.l. di attivare le misure di prevenzione previste dall'art. 245, comma 2, decreto legislativo n. 152/2006.

13. Il... la Provincia avviò, nei confronti di E. S.p.a., il procedimento volto all'emissione di un'ordinanza ex art. 244, decreto legislativo n. 152/2006 e, il successivo..., la Provincia ritenne la E. S.p.a. responsabile dell'inquinamento ed emanò l'atto dirigenziale n..., avente ad oggetto «Diffida con ordinanza motivata all'attuazione delle procedure previste per la bonifica dei siti contaminati ex art. 244, comma 3, decreto legislativo n. 152/2006 a carico della società E. S.p.a.» che venne impugnato con il ricorso numero 262/17, notificato il 16 febbraio 2017 e depositato il successivo 10 marzo, oggetto di separata sentenza.

14. Il... ARPA inviò alla Provincia i risultati del monitoraggio acque del... e, poiché essi confermavano che vi era una contaminazione in atto, l'Agenzia invitò gli enti interessati ad adottare tutte le misure necessarie per rimuoverne le cause.

15. Il ..., la società E. presentò al Comune una relazione tecnica avente ad oggetto «Considerazioni finali sulle acque circolanti nel sito», la quale fu esaminata nella conferenza di servizi del..., all'esito della quale la locale ARPA chiese la realizzazione di nuovi piezometri.

Le conclusioni della conferenza di servizi *de qua* vennero approvate dal Comune con la determinazione n... e i risultati delle nuove analisi furono trasmessi nel mese di...

16. Il..., si svolse una conferenza di servizi finalizzata all'esame della «Relazione tecnica di aggiornamento del piano di caratterizzazione con considerazioni finali sulle acque circolanti nel Sito» nella quale la E. S.p.a. chiese, tra l'altro, l'archiviazione del procedimento instaurato a suo carico per insussistenza dei presupposti.

La conferenza si concluse prendendo atto della necessità di sollecitare un parere tecnico dell'ARPA sulla sussistenza dei presupposti tecnici per l'applicazione delle norme contenute nel Titolo V del decreto legislativo n. 152/2006.

17. Il..., tale parere tecnico fu trasmesso a tutti i soggetti coinvolti affinché potessero esprimere le loro considerazioni.

18. Il... il Comune ha ordinato alla... S.r.l. (che avrebbe curato le demolizioni per conto della società L. P.), alla L. P. S.c.r.l. e alla P. S.r.l. di rimuovere e smaltire i rifiuti presenti sulla superficie sito.

Il provvedimento è stato impugnato dalla P. S.r.l. con il ricorso numero 1010, depositato il 20 dicembre 2021 e oggetto di separata decisione.

19. Il..., il Comune ha adottato la determinazione n... con la quale, a conclusione della conferenza di servizi svoltasi il... (sopra *sub* 16), ha rigettando le proposte avanzate dalla E. S.p.a. e ha ordinato alla stessa di rimuovere i rifiuti interrati e di bonificare l'area.

Il provvedimento è stato impugnato con il ricorso introduttivo del presente giudizio, proposto da E. S.p.a. e dal suo legale rappresentante, anche in proprio, notificato il 25 novembre 2021 e depositato il successivo 10 dicembre.

20. Il... la E. S.p.a. ha rappresentato all'amministrazione comunale la propria intenzione di presentare un documento di analisi di rischio e ha chiesto l'annullamento della determinazione n... o, quanto meno, la sua sospensione sino all'esito degli approfondimenti istruttori richiesti.

21. Il... la E. S.p.a. ha depositato un documento denominato «Relazione tecnica preliminare alla elaborazione del documento di analisi di rischio sanitario e ambientale sito specifica contenente la descrizione delle attività da compiersi in campo».

22. Il... il Comune, anche alla luce delle considerazioni di ARPA sul punto, ha comunicato i motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza del 19 novembre 2021.

23. Il... il Responsabile dell'area tecnica del Comune di Monticelli Brusati ha, con le note nn. ..., indetto un incontro tecnico per il successivo ... per effettuare una preventiva analisi dei dati raccolti in vista di una futura conferenza di servizi.

Le menzionate convocazioni sono state impuginate con i primi motivi aggiunti, depositati il 3 marzo 2022, perché, a dire dei ricorrenti, il Comune, fraintendendo la loro richiesta, avrebbe fissato un incontro tecnico in luogo di una conferenza di servizi.

24. Il successivo..., il Comune ha rigettato, con il provvedimento numero ..., l'istanza del... (con la quale i ricorrenti avevano chiesto, tra l'altro, l'annullamento in autotutela della determinazione comunale n...).

25. Il... si è tenuto l'incontro tecnico programmato tra i soggetti coinvolti, all'esito del quale è stato richiesto agli odierni ricorrenti la predisposizione di una proposta operativa di bonifica del sito.



26. Con ulteriori motivi aggiunti, depositati il 21 marzo 2022, i ricorrenti hanno impugnato il provvedimento prot. n... del Responsabile dell'Area Tecnica del Comune con cui, come visto, il Comune ha rigettato l'istanza di annullamento della determinazione n... nonché la nota del Responsabile dell'Area Tecnica del Comune di Monticelli Brusati, prot. n... in cui è stato riportato il verbale dell'incontro tecnico del...

27. Il... il presidente del Consiglio di Amministrazione, nonché legale rappresentante della E. S.p.a., ha depositato, presso l'Amministrazione comunale, una nota avente ad oggetto «proposta tecnica (con riserva) per la sistemazione/messa in sicurezza definitiva dell'area denominata “... Monticelli Brusati (BS)” con rimozione della copertura del torrente “valle fontana bruna”» che è stata esaminata il successivo il...

Durante l'incontro il tecnico degli odierni ricorrenti ha precisato che la società non avrebbe presentato alcun progetto di bonifica sino all'esito delle richieste indagini integrative.

28. In prossimità dell'udienza di merito le parti hanno depositato la documenti, memorie conclusionali e di replica nei termini di rito.

29. Si può così passare a esaminare il merito della controversia, e, per ragioni di maggiore chiarezza espositiva, si prenderanno anzitutto in considerazione i primi e i secondi motivi aggiunti, e solo successivamente il ricorso principale.

30. Il Collegio ritiene allo stato inammissibili per difetto d'interesse i primi motivi aggiunti depositati il 3 marzo 2022, con i quali i ricorrenti hanno impugnato le note del Responsabile dell'Area Tecnica del Comune di Monticelli Brusati (BS), prot. nn. ... perché, a loro dire, il Comune avrebbe fissato un incontro tecnico in luogo della richiesta conferenza di servizi.

Si tratta, infatti, di atti meramente endoprocedimentali, come del resto ammesso dagli stessi ricorrenti, i quali hanno espressamente affermato che l'impugnazione è stata effettuata per «mero tuziorismo difensivo (trattandosi, infatti, com'è evidente, di atti endoprocedimentali e comunque di dubbia autonoma lesività, stante l'assenza di portata precettiva)»: e per consolidato e condivisibile orientamento giurisprudenziale, infatti, «sono inammissibili i motivi aggiunti, allorché: — siano proposti avverso atti aventi natura non provvedimento, bensì soltanto interlocutoria e, quindi, privi di portata lesiva per la situazione giuridica azionata da parte ricorrente» (*ex multis* T.A.R. Campania, Salerno, sez. II, 25 luglio 2019, n. 1420).

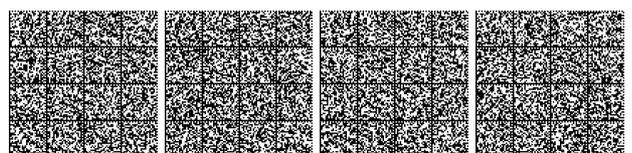
31. Parzialmente inammissibili sembrano essere poi i secondi motivi aggiunti depositati il 21 marzo 2022, e ciò nella parte in cui impugnano la nota del Responsabile dell'Area Tecnica del Comune di Monticelli Brusati, prot. n... (contenente il verbale dell'incontro tecnico del...) posto che anch'esso è un atto meramente endoprocedimentale privo di immediata efficacia lesiva.

Nella parte ammissibile dei motivi aggiunti *de quibus*, i ricorrenti, oltre a ribadire le censure contenute nel ricorso introduttivo, deducono l'illegittimità del provvedimento n... perché l'amministrazione avrebbe rigettato l'istanza del... con la quale era stato chiesto, tra l'altro, l'annullamento in autotutela la determinazione del Responsabile Area dei Servizi Tecnici e Gestione del territorio (Area Tecnica) del Comune di Monticelli Brusati (BS), n..., impugnata con il ricorso introduttivo.

32. Con il ricorso introduttivo sono stati impugnati la determinazione del Responsabile Area dei Servizi Tecnici e Gestione del territorio (Area Tecnica) del Comune di Monticelli Brusati (BS), n..., nonché tutti gli atti ad essa prope-
deutici, censurando, tra l'altro:

- a) il travisamento delle risultanze dell'istruttoria, con particolare riferimento al parere della locale ARPA;
- b) l'illegittimità derivata del provvedimento impugnato, perché si fonderebbe sulle risultanze dell'atto dirigenziale n... del Direttore del Settore dell'Ambiente e della Protezione Civile della Provincia di Brescia;
- c) il difetto di motivazione, posto che l'amministrazione procedente non avrebbe congruamente motivato sulla necessità di rimuovere i materiali rivenuti anziché limitarsi ad isolarli;
- d) l'incompetenza dell'amministrazione procedente, qualora il provvedimento venisse interpretato come ordine di bonifica;
- e) l'illegittimità dell'atto impugnato, se interpretato come ordinanza *ex art.* 192 del decreto legislativo n. 152/2006, perché emanato in difetto dei presupposti normativi;
- f) la violazione delle garanzie partecipative al procedimento, soprattutto con riferimento al fatto che non sarebbero stati comunicati i motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza, *ex art.* 10-*bis*, legge n. 241/1990;
- g) l'esiguità del termine per eseguire l'ordinanza;
- h) l'illegittimità della reiterazione dell'ordine di pulizia dei piazzali, imposto con la determinazione...

33. Tuttavia, il principale *thema decidendum* è contenuto nel sesto motivo del ricorso introduttivo, in cui si chiede al Collegio di sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge Regione Lombardia, 27 dicembre 2006, n. 30, nella parte in cui ha disposto che «sono trasferite ai comuni le funzioni relative alle procedure operative



e amministrative inerenti gli interventi di bonifica, di messa in sicurezza e le misure di riparazione e di ripristino ambientale dei siti inquinati che ricadono interamente nell'ambito del territorio di un solo comune, concernenti: *a*) la convocazione della conferenza di servizi, l'approvazione del piano della caratterizzazione e l'autorizzazione all'esecuzione dello stesso, di cui all'art. 242, commi 3 e 13, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale); *b*) la convocazione della conferenza di servizi e l'approvazione del documento di analisi di rischio, di cui all'art. 242, comma 4, del decreto legislativo n. 152/2006; *c*) l'approvazione del piano di monitoraggio, di cui all'art. 242, comma 6, del decreto legislativo n. 152/2006; *d*) la convocazione della conferenza di servizi, l'approvazione del progetto operativo degli interventi di bonifica o di messa in sicurezza e delle eventuali ulteriori misure di riparazione e di ripristino ambientale, nonché l'autorizzazione all'esecuzione dello stesso, di cui all'art. 242, commi 7 e 13, del decreto legislativo n. 152/2006; *e*) l'accettazione della garanzia finanziaria per la corretta esecuzione e il completamento degli interventi autorizzati, di cui all'art. 242, comma 7, del decreto legislativo n. 152/2006; *f*) l'approvazione del progetto di bonifica di aree contaminate di ridotte dimensioni, di cui all'art. 249 e all'allegato 4 del decreto legislativo n. 152/2006».

La norma sarebbe in contrasto con l'art. 117, comma 2, lettera *s*), della Costituzione (come sostituito dall'art. 3 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), ai sensi del quale lo Stato ha legislazione esclusiva nella materia della «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», in relazione all'art. 242 del decreto legislativo n. 152/2006, nella parte in cui attribuisce tali competenze alle regioni.

I ricorrenti prospettano, quindi, il dubbio di legittimità costituzionale della predisposizione, da parte del legislatore regionale, di un modello di distribuzione delle competenze decisionali, che individua nel Comune territorialmente competente l'ente al quale è assegnata la cura del procedimento amministrativo di bonifica di un sito inquinato, *ex art.* 242 del decreto legislativo n. 152/2006, che contrasterebbe con la volontà espressa del legislatore nazionale che, invece, ha attribuito tale potere alle Regioni.

A loro dire, infatti, in ragione dell'assoluta inderogabilità da parte della legislazione regionale del principio espresso dall'art. 117 della Costituzione sulla materia della tutela dell'ambiente, sarebbe precluso alle Regioni allocare ad un diverso livello di governo le suddette funzioni.

34. Il Collegio ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale prospettata dai ricorrenti.

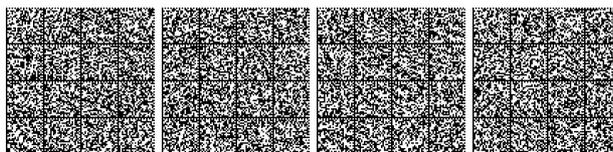
35. Per ciò che attiene alla rilevanza nel presente giudizio, il Collegio osserva come la censura su cui la questione di legittimità costituzionale prospettata si riverbera sia evidentemente prioritaria e assorbente, rispetto a ogni altra dedotta.

Il suo carattere pregiudiziale è, infatti, dato della tipologia del vizio censurato, vale a dire la compatibilità della norma attributiva del potere esercitato dal Comune di Monticelli Brusati (BS) con la Carta costituzionale e, quindi, la competenza dell'amministrazione comunale ad adottare gli atti impugnati, con la logica conseguenza che il suo accoglimento implicherebbe necessariamente quello del ricorso introduttivo e dei successivi motivi aggiunti (nella parte ritenuta ammissibile, riferita a provvedimenti comunali) per tale profilo, con assorbimento di ogni altra censura formulata.

36. Tale conclusione è del resto coerente con quanto affermato dal Consiglio di Stato per cui lo stesso potere del ricorrente di graduare i motivi di ricorso incontra un limite nel vizio di incompetenza per cui «l'accoglimento del ricorso giurisdizionale per la riconosciuta sussistenza del vizio di incompetenza comporta l'assorbimento degli ulteriori motivi di impugnazione, in quanto la valutazione del merito della controversia si risolverebbe in un giudizio meramente ipotetico sull'ulteriore attività amministrativa dell'organo competente, cui spetta l'effettiva valutazione della vicenda e che potrebbe emanare, o non, l'atto in questione e comunque, provvedere con un contenuto diverso» (così Consiglio di Stato adunanza plenaria, 27 aprile 2015, n. 5).

37. La rilevanza della questione diviene ancor più evidente a seguito dell'analisi della determinazione n..., posto che dal suo tenore letterale emerge inequivocabilmente che il Comune non si è limitato ad emanare un mero ordine di rimozione dei rifiuti abbandonati, *ex art.* 192 del codice dell'ambiente, che sarebbe di competenza del Sindaco, ma ha imposto ai ricorrenti una vera e propria bonifica dell'area, comprensiva anche dell'obbligo di predisporre una successiva analisi del rischio «come previsto dall'art. 242, comma 4, decreto legislativo n. 152/2006, che dovrà tenere conto delle risultanze derivanti dalle analisi poste in essere successivamente alle operazioni di cui al punto precedente».

38. Quanto al concorrente profilo della non manifesta infondatezza della questione, il Collegio ritiene necessario riepilogare brevemente il contesto normativo di riferimento.



La Regione Lombardia, con l'art. 5, della legge regionale n. 30/2006, ha delegato ai Comuni «le funzioni relative alle procedure operative e amministrative inerenti gli interventi di bonifica, di messa in sicurezza e le misure di riparazione e di ripristino ambientale dei siti inquinati che ricadono interamente nell'ambito del territorio di un solo comune» mentre, a livello nazionale, l'art. 242 del decreto legislativo n. 152/06 attribuisce tale potere alle Regioni che lo devono esercitare di concerto con le Province e i Comuni interessati; nello specifico, questi ultimi sono tenuti, ai sensi del precedente art. 198, «ad esprimere il proprio parere in ordine all'approvazione dei progetti di bonifica dei siti inquinati rilasciata dalle regioni».

Ciò posto, il Collegio — ritenuto che l'art. 117, comma 2 lettera *s*), della Costituzione e le norme statali passate in rassegna confermano che i Comuni, nella loro qualità di enti esponenziali della relativa comunità, non sono titolari, in materia ambientale, di funzioni amministrative proprie — è dell'avviso che il legislatore regionale della Lombardia, nel attribuire ai propri Comuni le funzioni specificate all'art. 5, della legge regionale n. 30/2006 abbia introdotto un modello di distribuzione delle competenze decisionali che viola la riserva della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, in quanto contrastante con gli articoli 198 e 242 del decreto legislativo n. 152/2006 che, nel disciplinare le procedure operative ed amministrative in materia di siti contaminati, assegnano alla Regione il compito di approvare tutti gli atti della procedura, previa convocazione di un'apposita conferenza di servizi: è quindi pregiudicata «la legittimazione del solo legislatore nazionale a definire l'organizzazione delle corrispondenti funzioni amministrative anche attraverso l'allocatione di competenze presso enti diversi dai Comuni — ai quali devono ritenersi generalmente attribuite secondo il criterio espresso dall'art. 118, primo comma, della Costituzione — tutte le volte in cui l'esigenza di esercizio unitario della funzione trascenda tale ambito territoriale di governo» (*cf.* Corte costituzionale, 7 ottobre 2021, n. 189).

L'art. 117, comma 2, lettera *s*), della Costituzione, nello stabilire che lo Stato ha legislazione esclusiva nella materia della «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», fornisce una chiara e univoca indicazione della fonte legislativa legittimata ad operare, in via esclusiva, la distribuzione delle connesse funzioni amministrative tra i vari livelli territoriali, sicché deve escludersi che il Codice dell'ambiente, nel conferire alle Regioni la relativa competenza, ne abbia anche consentito l'allocatione ad un diverso livello amministrativo: va esclusa, pertanto, la possibilità di delegare tali funzioni ai Comuni costi insistenti, anche qualora il fenomeno inquinante abbia un rilievo meramente locale.

Depone, in tal senso, anche una lettura combinata con l'art. 118 della Costituzione, il quale prevede, infatti, che in generale «le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni», a meno che le stesse «per assicurare l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza»: in tal modo il legislatore costituzionale ha inteso introdurre un elemento di elasticità nell'attribuzione delle funzioni amministrative, correlato alle esigenze unitarie di esercizio «sovraterritoriale» delle medesime, attraverso la valorizzazione dei predetti canoni di sussidiarietà verticale, differenziazione e adeguatezza, quali criteri guida della diversa distribuzione delle competenze.

A supporto della dedotta incompatibilità milita anche la recente decisione della Corte costituzionale (7 ottobre 2021, n. 189), sopra citata, la quale, in omaggio ad un orientamento giurisprudenziale consolidato, ha ribadito che nelle materie riservate dalla Costituzione alla competenza legislativa dello Stato, una discrasia normativa tra la norma statale (che stabilisce un determinato assetto di attribuzione delle funzioni) e la norma regionale (che finisce per alterarne, entro il proprio ambito territoriale, il riparto) giustifica di per sé l'illegittimità costituzionale di quest'ultima per violazione dell'art. 117, comma 2, lettera *s*), che a livello costituzionale ne attribuisce la disciplina al legislatore nazionale.

Quanto fin qui osservato induce a concludere nuovamente che, nella materia della «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», non possono essere ammesse iniziative del legislatore regionale di regolamentazione, nel proprio ambito territoriale, delle funzioni amministrative che modifichino l'assetto delle competenze come delineato dalla legge statale, ponendosi la relativa normativa quale limite inderogabile anche da parte Regioni (*cf.* Corte costituzionale, n. 314 del 2009 e n. 62 del 2008).

Alla luce delle considerazioni sin qui esposte il Collegio sottopone alla Corte la questione di legittimità costituzionale concernente il contrasto dell'art. 5 della legge regionale n. 30/06, con l'art. 117, comma 2, lettera *s*), della Costituzione, nella parte in cui attribuisce alle amministrazioni comunali le funzioni amministrative, in materia di bonifica dei siti inquinati, che il legislatore statale ha, con l'art. 242 del decreto legislativo n. 152/2006, attribuito esclusivamente alle Regioni.

39. Alla luce di quanto esposto, il Collegio dispone la sospensione del presente giudizio e la rimessione della predetta questione alla Corte costituzionale, ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87.



P. Q. M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia, Sezione staccata di Brescia (Sezione Prima) rimette alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale illustrata in motivazione, relativa all'art. 5, della legge della Regione Lombardia 27 dicembre 2006, n. 30.

Dispone, conseguentemente, la sospensione del presente giudizio, con rinvio al definitivo per ogni ulteriore statuizione in rito, nel merito e sulle spese di lite, e l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Dispone che, a cura della segreteria, la presente ordinanza venga notificata alle parti in causa e al presidente della giunta regionale della Lombardia e che venga comunicata al Presidente del consiglio regionale della Lombardia.

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'art. 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dell'art. 10 del regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare tutti i soggetti coinvolti nei fatti di causa.

Così deciso in Brescia nella camera di consiglio del 13 luglio 2022 con l'intervento dei magistrati:

Angelo Gabbricci, Presidente;

Alessandra Tagliasacchi, consigliere;

Luca Pavia, referendario, estensore.

Il Presidente: GABBRICCI

L'estensore: PAVIA

22C00198

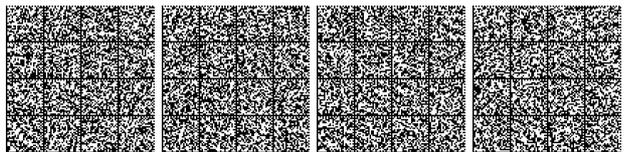
MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2022-GUR-043) Roma, 2022 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



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>
Tipo A	Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: (di cui spese di spedizione € 257,04)* (di cui spese di spedizione € 128,52)*	- annuale € 438,00 - semestrale € 239,00
Tipo B	Abbonamento ai fascicoli della 1ª Serie Speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: (di cui spese di spedizione € 19,29)* (di cui spese di spedizione € 9,64)*	- annuale € 68,00 - semestrale € 43,00
Tipo C	Abbonamento ai fascicoli della 2ª Serie Speciale destinata agli atti della UE: (di cui spese di spedizione € 41,27)* (di cui spese di spedizione € 20,63)*	- annuale € 168,00 - semestrale € 91,00
Tipo D	Abbonamento ai fascicoli della 3ª Serie Speciale destinata alle leggi e regolamenti regionali: (di cui spese di spedizione € 15,31)* (di cui spese di spedizione € 7,65)*	- annuale € 65,00 - semestrale € 40,00
Tipo E	Abbonamento ai fascicoli della 4ª Serie Speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: (di cui spese di spedizione € 50,02)* (di cui spese di spedizione € 25,01)*	- annuale € 167,00 - semestrale € 90,00
Tipo F	Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, ed ai fascicoli delle quattro serie speciali: (di cui spese di spedizione € 383,93)* (di cui spese di spedizione € 191,46)*	- annuale € 819,00 - semestrale € 431,00

N.B.: L'abbonamento alla GURI tipo A ed F comprende gli indici mensili

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI

(Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, concorsi, prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI

(di cui spese di spedizione € 129,11)*
(di cui spese di spedizione € 74,42)*

- annuale € **302,47**
- semestrale € **166,36**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

(di cui spese di spedizione € 40,05)*
(di cui spese di spedizione € 20,95)*

- annuale € **86,72**
- semestrale € **55,46**

Prezzi di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,01 (€ 0,83 + IVA)

Sulle pubblicazioni della 5ª Serie Speciale e della Parte II viene imposta I.V.A. al 22%.

Si ricorda che, in applicazione della legge 190 del 23 dicembre 2014 articolo 1 comma 629, gli enti dello Stato ivi specificati sono tenuti a versare all'Istituto solo la quota imponibile relativa al canone di abbonamento sottoscritto. Per ulteriori informazioni contattare la casella di posta elettronica abbonamenti@gazzettaufficiale.it.

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo	€ 190,00
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5%	€ 180,50
Volume separato (oltre le spese di spedizione)	€ 18,00

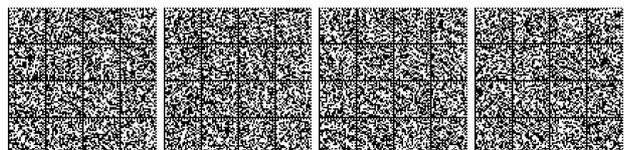
I.V.A. 4% a carico dell'Editore

Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli vengono stabilite di volta in volta in base alle copie richieste. Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

N.B. - La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C.





* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 2 2 1 0 2 6 *

€ 6,00

