

1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE

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

Anno 161° - Numero 43

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

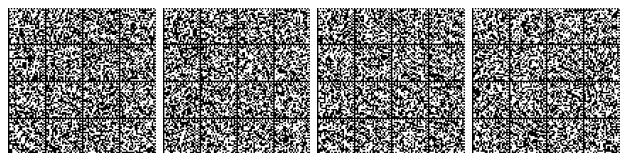
Roma - Mercoledì, 21 ottobre 2020

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. **212.** Sentenza 22 settembre - 14 ottobre 2020  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Lavoro e previdenza (controversie in materia di) - Impugnativa stragiudiziale dell'atto datoriale (nel caso di specie: provvedimento di trasferimento del lavoratore) - Inefficacia dell'impugnazione se non seguita, entro centottanta giorni, dagli adempimenti indicati dalla legge - Ricomprensione, tra questi, del deposito del ricorso cautelare ante causam ex artt. 669-bis, 669-ter e 700 cod. proc. civ. - Omessa previsione - Irragionevolezza e violazione del principio di uguaglianza - Illegittimità costituzionale in parte qua.**  
 - Legge 15 luglio 1966, n. 604, art. 6, secondo comma.  
 - Costituzione, artt. 3, 24, 111 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6. .... Pag. 1
- N. **213.** Sentenza 22 settembre - 14 ottobre 2020  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Pensioni - Trattamento pensionistico di anzianità - Requisiti - "Inoccupazione" alla data della presentazione della domanda - Denunciata violazione del principio di ragionevolezza - Inammissibilità della questione.**  
 - Legge 30 aprile 1969, n. 153, art. 22, primo comma, lettera c); decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503, art. 10, comma 6; legge 23 dicembre 1996, n. 662, art. 1, comma 189.  
 - Costituzione, art. 3..... Pag. 11
- N. **214.** Sentenza 22 settembre - 14 ottobre 2020  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.  
**Ambiente - Norme della Regione Lazio - Impianti di trattamento dei veicoli fuori uso e dei rifiuti metallici - Attività di autodemolizione - Procedura di autorizzazione attivabile anche da aventi causa e subentranti dei titolari degli impianti - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio del buon andamento e della competenza esclusiva statale nella materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - Non fondatezza delle questioni.**  
 - Legge della Regione Lazio 28 dicembre 2018, n. 13, art. 21, comma 15, che introduce l'art. 6-bis della legge della Regione Lazio 6 luglio 1998, n. 27.  
 - Costituzione, artt. 97 e 117, secondo comma, lettera s); Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 2000/53/CE del 18 settembre 2000. .... Pag. 17
- N. **215.** Ordinanza 8 settembre - 14 ottobre 2020  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.  
**Ambiente - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Valutazione ambientale per piani, programmi e progetti aventi ad oggetto la valutazione ambientale strategica (VAS), la valutazione dell'impatto ambientale (VIA), nonché l'autorizzazione integrata ambientale (AIA) - Ricorso del Governo - Lamentata eccedenza dalle competenze legislative statutarie, con violazione della competenza esclusiva statale in materia di livelli essenziali delle prestazioni riguardanti i diritti civili e sociali e di tutela dell'ambiente - Successiva rinuncia accettata dalla controparte costituita in giudizio - Estinzione del processo.**  
 - Legge della Provincia autonoma di Bolzano 13 ottobre 2017, n. 17, artt. 16, commi 3 e 4, 17, comma 3, 18, commi 2, 6 e 7, 19, comma 2, e 20, commi 1, 3 e 4.  
 - Costituzione, art. 117, secondo comma, lettere m) ed s)..... Pag. 20



## N. 216. Ordinanza 8 settembre - 14 ottobre 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Sanità pubblica - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Riordino del servizio sanitario provinciale - Norme in materia di valutazione dei dirigenti sanitari e formazione medici di medicina generale - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi di uguaglianza e di quelli fondamentali in materia di “tutela della salute”, nonché dei vincoli derivanti dall’ordinamento dell’Unione Europea - Successiva rinuncia accettata dalla controparte costituita in giudizio - Estinzione del processo.**

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 29 aprile 2019, n. 2, artt. 7, comma 1, sostitutivo dell’art. 46-*bis* della legge della Provincia autonoma di Bolzano 5 marzo 2001, n. 7, e 9, comma 1, sostitutivo dell’art. 7 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 15 novembre 2002, n. 14.
- Costituzione, artt. 3 e 117, commi primo, secondo, lettere *m*) ed *s*), e terzo; Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 2005/36/CE del 7 settembre 2005, artt. 22, comma 1, lettera *a*), e 28, comma 3. . . . .

Pag. 26

## N. 217. Sentenza 23 settembre - 20 ottobre 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Lazio - Autorizzazione alla spesa per la realizzazione di hub per la gestione di situazioni di emergenza sanitaria, con particolare riguardo alla situazione emergenziale che insiste nell’area del Comune di Anagni, in contrasto con le competenze del commissario ad acta per il piano di rientro dal disavanzo sanitario - Violazione del principio di leale collaborazione e del principio di copertura finanziaria - Illegittimità costituzionale.**

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Lazio - Definizione agevolata in materia di controlli esterni in ambito sanitario - Ammissione delle strutture sanitarie al pagamento della sanzione amministrativa in misura pari a un terzo, in contrasto con le competenze del commissario ad acta per il piano di rientro sanitario - Violazione del principio di leale collaborazione - Illegittimità costituzionale.**

**Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Lazio - Interpretazione autentica di norma regionale relativa al “Piano casa” - Inclusione di interventi anche in deroga ai limiti di densità edilizia previsti in ambito urbanistico - Violazione dei principi fondamentali in materia di governo del territorio - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Lazio 28 dicembre 2018, n. 13, artt. 4, comma 25, 9, comma 2, e 19.
- Costituzione, artt. 3, 81, 97, 117, terzo comma, e 120. . . . .

Pag. 29

## N. 218. Sentenza 23 settembre - 20 ottobre 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Processo penale - Dibattimento - Dichiarazioni rese al GIP da imputato di un reato collegato a norma dell’art. 371, comma 2, lett. *b*), cod. proc. pen., da escutersi quale testimone assistito nell’ipotesi di cui all’art. 64, comma 3, lett. *c*), cod. proc. pen. - Sopravvenuta impossibilità di ripetizione - Possibile lettura delle dichiarazioni già rese - Omessa previsione - Irragionevolezza e lesione del principio di eguaglianza - Illegittimità costituzionale parziale.**

- Codice di procedura penale, art. 512.
- Costituzione, artt. 3 e 111. . . . .

Pag. 38

## N. 219. Ordinanza 23 settembre - 20 ottobre 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Reati e pene - Obbligo dell’istruzione elementare dei minori - Sanzione per la sua inosservanza - Analogo inadempimento in relazione alla scuola media inferiore di 1° grado ed ai primi due anni dell’istruzione secondaria superiore - Omessa previsione - Denunciata violazione dell’obbligatorietà dell’istruzione e trattamento ingiustamente differenziato - Manifesta inammissibilità delle questioni.**

- Codice penale, art. 731.
- Costituzione, artt. 3, 30 e 34, secondo comma. . . . .

Pag. 46



## N. 220. Ordinanza 23 settembre - 20 ottobre 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Sanità pubblica - Commissariamenti per l'attuazione dei piani di rientro dai disavanzi sanitari delle Regioni - Incompatibilità dell'incarico di Commissario *ad acta* con l'espletamento di incarichi istituzionali presso la Regione commissariata - Applicazione anche agli incarichi in atto - Lamentata violazione dei principi di ragionevolezza e di buon andamento dell'azione amministrativa, nonché difetto di omogeneità delle previsioni censurate, aggiunte in sede di conversione di decreto-legge - Manifesta inammissibilità delle questioni.**

- Decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119, convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2018, n. 136, art. 25-*septies*, commi 1, 2 e 3.
- Costituzione, artt. 3, 77, 97, 114, 117, terzo comma, 118, primo e secondo comma, e 120.

Pag. 48

## N. 221. Ordinanza 23 settembre - 20 ottobre 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Sanità pubblica - Commissario *ad acta* per l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario delle Regioni - Modifica, in sede di conversione di decreto-legge, dei criteri per la nomina - Incompatibilità dell'incarico con l'espletamento di incarichi istituzionali presso la Regione commissariata - Applicazione anche agli incarichi in corso - Lamentata violazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità, di buon andamento della pubblica amministrazione, di leale collaborazione, di quelli fondamentali nelle materie della tutela della salute e del coordinamento della finanza pubblica, nonché difetto di omogeneità e dei presupposti per la decretazione d'urgenza - Successiva rinuncia accettata dalla controparte costituita in giudizio - Estinzione del processo.**

- Decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119, convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2018, n. 136, art. 25-*septies*, commi 1, 2 e 3.
- Costituzione, artt. 3, 77, 97, 114, 117, secondo, terzo e sesto comma, 118, primo e secondo comma, 120, secondo comma, 122 e 123.

Pag. 52

## ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

## N. 76. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 3 settembre 2020 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Sicurezza pubblica - Norme della Regione Veneto - Previsione che la Regione sostiene la collaborazione istituzionale con i vari enti e organismi pubblici, territoriali e statali, o anche con privati e organismi del terzo settore, mediante la stipulazione di intese o accordi per favorire l'attuazione, l'integrazione e il coordinamento delle politiche di sicurezza.**

**Polizia locale - Norme della Regione Veneto - Regolamenti di polizia locale - Prevista possibilità dell'impiego di istituti di vigilanza e delle associazioni di volontariato, con compiti di affiancamento e supporto all'azione della polizia locale e la possibilità di effettuare servizi per conto terzi.**

**Polizia locale - Norme della Regione Veneto - Sicurezza partecipata e sicurezza sussidiaria - Collaborazione con le associazioni di volontariato - Previsione che la Giunta regionale promuove e sostiene la partecipazione delle associazioni di volontariato per iniziative finalizzate a fornire assistenza alla polizia locale.**

**Polizia locale - Norme della Regione Veneto - Ruoli, distintivi e caratteristiche delle dotazioni del personale di polizia locale - Articolazione della struttura organizzativa di polizia locale in determinati ruoli funzionali e relativi distintivi di grado.**

**Polizia locale - Norme della Regione Veneto - Ruoli, distintivi e caratteristiche delle dotazioni del personale di polizia locale - Previsione che la Giunta regionale definisce con proprio atto le caratteristiche delle uniformi e dei distintivi di grado nonché dei mezzi e degli strumenti operativi e di autotutela in dotazione.**



- Sicurezza pubblica - Norme della Regione Veneto - Promozione e sostegno alle politiche integrate per la sicurezza - Previsione che la Giunta regionale agisce anche mediante accordi sottoscritti con organi e autorità di pubblica sicurezza ed enti locali nonché cooperando con soggetti pubblici o privati, per realizzare o sostenere iniziative di interesse regionale volte a rafforzare e valorizzare l'azione coordinata della polizia locale.**
- Legge della Regione Veneto 23 giugno 2020, n. 24 (Normativa regionale in materia di polizia locale e politiche di sicurezza), artt. 3, comma 2, lettera *b*); 8, commi 1, 2 e 3; 9, comma 3; 13, comma 2, lettere *d*), *e*), *g*) e *i*); e 18, comma 1. .... Pag. 57
- N. 77. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'8 settembre 2020 (del Presidente del Consiglio dei ministri)
- Sicurezza pubblica - Norme della Regione Lombardia - Sicurezza del personale sanitario e sociosanitario - Previsione che la Regione promuove protocolli d'intesa con gli Uffici territoriali del Governo finalizzati a potenziare la presenza e la collaborazione con le Forze di polizia nei pronto soccorso e nelle strutture ritenute a più alto rischio di violenza e assicurare un rapido intervento *in loco*.**
- Legge della Regione Lombardia 8 luglio 2020, n. 15 (Sicurezza del personale sanitario e sociosanitario), art. 4, comma 1. .... Pag. 63
- N. 78. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'8 settembre 2020 (del Presidente del Consiglio dei ministri)
- Impiego pubblico - Norme della Regione Puglia - Istituzione del servizio di psicologia di base e delle cure primarie - Organizzazione - Previsione, da parte del piano triennale di fabbisogni del personale delle aziende sanitarie locali (ASL), del dirigente psicologo per la programmazione e la valutazione delle nuove attività, nell'ambito del personale a tempo determinato.**
- Legge della Regione Puglia 7 luglio 2020, n. 21 (Istituzione del servizio di psicologia di base e delle cure primarie), art. 2, comma 3. .... Pag. 65
- N. 79. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'8 settembre 2020 (del Presidente del Consiglio dei ministri)
- Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Toscana - Costi di funzionamento della Regione e contenimento della spesa delle aziende e degli enti del Servizio sanitario regionale - Abrogazione dell'art. 1 della legge regionale n. 65 del 2010 (Legge finanziaria per l'anno 2011) nella parte in cui la disposizione reca norme attuative dell'art. 9, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, nella legge n. 122 del 2010.**
- Legge della Regione Toscana 6 luglio 2020, n. 51 (Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2019), art. 48. .... Pag. 71
- N. 146. Ordinanza della Corte di cassazione del 28 febbraio 2020
- Imposte e tasse - Imposte sulla produzione e sui consumi e relative sanzioni penali e amministrative - Decorrenza del termine di prescrizione quinquennale per il recupero dell'imposta dalla data in cui è avvenuto il consumo - Previsione che, in caso di comportamenti omissivi, la prescrizione opera dal momento della scoperta del fatto illecito - Omessa previsione di una data certa di inizio della decorrenza del termine di prescrizione delle sanzioni amministrative dovute per il mancato pagamento dei tributi.**
- 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. 57, comma 3, secondo periodo, in relazione all'art. 20, comma 1, del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 472 (Disposizioni generali in materia di sanzioni amministrative per le violazioni di norme tributarie, a norma dell'articolo 3, comma 133, della legge 23 dicembre 1996, n. 662). .... Pag. 73



## N. 147. Ordinanza della Corte di cassazione del 28 febbraio 2020

**Imposte e tasse - Imposte sulla produzione e sui consumi e relative sanzioni penali e amministrative - Decorrenza del termine di prescrizione quinquennale per il recupero dell'imposta dalla data in cui è avvenuto il consumo - Previsione che, in caso di comportamenti omissivi, la prescrizione opera dal momento della scoperta del fatto illecito - Omessa previsione di una data certa di inizio della decorrenza del termine di prescrizione delle obbligazioni tributarie nel caso di comportamenti omissivi del contribuente.**

- 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. 57, comma 3, secondo periodo, in relazione all'art. 20, comma 1, del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 472 (Disposizioni generali in materia di sanzioni amministrative per le violazioni di norme tributarie, a norma dell'articolo 3, comma 133, della legge 23 dicembre 1996, n. 662).....

Pag. 78

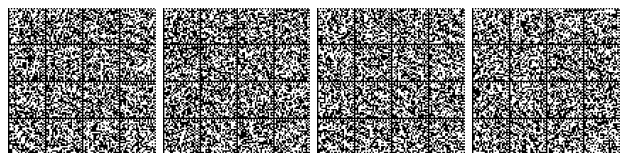
## N. 148. Ordinanza del Tribunale di Spoleto del 21 maggio 2020

**Processo penale - Disposizioni di coordinamento e integrative riguardanti la disciplina sulla sospensione dei termini processuali di cui al decreto-legge n. 18 del 2020 - Svolgimento delle udienze penali mediante collegamenti da remoto - Esclusione dell'applicazione, salvo consenso delle parti, alle udienze di discussione finale, in pubblica udienza o in camera di consiglio e a quelle nelle quali devono essere esaminati testimoni, parti, consulenti o periti.**

- Decreto-legge 20 (*recte*: 30) aprile 2020, n. 28 (Misure urgenti per la funzionalità dei sistemi di intercettazioni di conversazioni e comunicazioni, ulteriori misure urgenti in materia di ordinamento penitenziario, nonché disposizioni integrative e di coordinamento in materia di giustizia civile, amministrativa e contabile e misure urgenti per l'introduzione del sistema di allerta Covid-19), art. 3, comma 1, lettera *d*).....

Pag. 83







# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 212

*Sentenza 22 settembre - 14 ottobre 2020*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Lavoro e previdenza (controversie in materia di) - Impugnativa stragiudiziale dell'atto datoriale (nel caso di specie: provvedimento di trasferimento del lavoratore) - Inefficacia dell'impugnazione se non seguita, entro centottanta giorni, dagli adempimenti indicati dalla legge - Ricomprensione, tra questi, del deposito del ricorso cautelare ante causam ex artt. 669-bis, 669-ter e 700 cod. proc. civ. - Omessa previsione - Irragionevolezza e violazione del principio di uguaglianza - Illegittimità costituzionale in parte qua.**

- Legge 15 luglio 1966, n. 604, art. 6, secondo comma.
- Costituzione, artt. 3, 24, 111 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Mario Rosario MORELLI;

*Giudici :* Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 6, secondo comma, della legge 15 luglio 1966, n. 604 (Norme sui licenziamenti individuali), come modificato dall'art. 1, comma 38, della legge 28 giugno 2012, n. 92 (Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita), promosso dal Tribunale ordinario di Catania, sezione lavoro, nel procedimento vertente tra S. S. e la Auchan spa, con ordinanza del 17 maggio 2019, iscritta al n. 155 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 41, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visti l'atto di costituzione della Auchan spa nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri; udito nell'udienza pubblica del 22 settembre 2020 il Giudice relatore Giovanni Amoroso; udito l'avvocato dello Stato Massimo Salvatorelli per il Presidente del Consiglio dei ministri; deliberato nella camera di consiglio del 22 settembre 2020.



*Ritenuto in fatto*

1.- Il Tribunale ordinario di Catania, sezione lavoro, con ordinanza del 17 maggio 2019, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6, secondo comma, della legge 15 luglio 1966, n. 604 (Norme sui licenziamenti individuali), nella parte in cui non prevede che l'impugnazione stragiudiziale di cui al primo comma della stessa disposizione è inefficace se non è seguita, entro il successivo termine di centottanta giorni, oltre che dagli adempimenti ivi indicati, anche dal deposito del ricorso cautelare ante causam ex artt. 669-bis, 669-ter e 700 del codice di procedura civile, per violazione degli artt. 3, 24, 111, 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848.

2.- Il giudice rimettente riferisce che un lavoratore disabile aveva impugnato, con ricorso d'urgenza ex art. 700 cod. proc. civ., anteriore alla causa, il provvedimento con il quale il datore di lavoro ne aveva disposto il trasferimento presso un'altra sede (in una diversa regione isolana) e che, nel costituirsi nel procedimento cautelare, la società resistente aveva formulato due eccezioni di decadenza, fondate, l'una, sulla mancata impugnazione stragiudiziale della comunicazione di trasferimento entro il termine di sessanta giorni previsto dal primo comma dell'art. 6 della legge n. 604 del 1966 e, l'altra, sull'omessa impugnazione giudiziale, nel termine di decadenza di centottanta giorni contemplato dal secondo comma della stessa disposizione, mediante la proposizione di un ricorso di merito ex art. 414 cod. proc. civ. ovvero la comunicazione della richiesta di tentativo di conciliazione o di arbitrato. In particolare, per la difesa della parte datoriale, la proposizione, prima dello spirare del termine in questione, di un ricorso d'urgenza ex art. 700 cod. proc. civ. non potrebbe ritenersi idonea a impedire la predetta decadenza.

Il Tribunale di Catania, ciò premesso in fatto, ritenuto di poter superare la prima eccezione di decadenza perché l'impugnazione stragiudiziale era stata in realtà tempestivamente proposta, assume che, al fine della statuizione sulla domanda di tutela in via d'urgenza del lavoratore - il quale non aveva proposto, entro il termine previsto a pena di decadenza dall'impugnazione degli atti datoriali ivi contemplati dall'art. 6, secondo comma, della legge n. 604 del 1966, come sostituito dall'art. 32, comma 1, della legge 4 novembre 2010, n. 183 (Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro), il ricorso di merito, né formulato richiesta di conciliazione o di arbitrato - è rilevante la decisione sulle sollevate questioni di legittimità costituzionale, stante il costante indirizzo interpretativo della Corte di cassazione, costituente ormai diritto vivente, secondo cui il ricorso cautelare ante causam non è idoneo a impedire la decadenza da tale impugnazione.

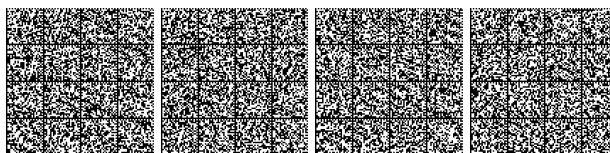
In punto di non manifesta infondatezza, il Tribunale rimettente sottolinea che la norma denunciata determina il risultato paradossale di precludere al giudice della cautela, adito con ricorso ante causam, di pronunciarsi sulla domanda del ricorrente, ove il termine di decadenza di cui all'art. 6, secondo comma, della legge n. 604 del 1966 spiri nelle more del processo, per intervenuta inoppugnabilità dell'atto.

Il Tribunale ritiene, quindi, che la disposizione censurata, comporti una sanzione eccessivamente grave, sproporzionata e irragionevole rispetto agli obiettivi perseguiti con la sua introduzione, nella misura in cui impedisce definitivamente al lavoratore, per motivi meramente formali e di rito, di avere una decisione sulla sua impugnazione, ancorché abbia attivamente e tempestivamente contestato l'atto datoriale con la proposizione di un mezzo idoneo, come il ricorso cautelare, ad anticipare gli effetti del giudizio di merito.

La sproporzione della sanzione rispetto alle esigenze di certezza del datore di lavoro deriva - sottolinea il giudice rimettente - dalla circostanza che le stesse potrebbero essere perseguite anche riconoscendo l'idoneità del ricorso cautelare a impedire il verificarsi della decadenza, sia in quanto il procedimento introdotto dallo stesso è destinato a concludersi con una decisione anticipatoria degli effetti della sentenza di merito, sia per la possibilità riconosciuta a entrambe le parti in causa, e quindi anche al datore di lavoro, di instaurare il giudizio di merito ove ne abbiano interesse.

Osserva il giudice rimettente che la disposizione denunciata renderebbe inutiliter data un'eventuale ordinanza cautelare di accoglimento pronunciata prima dello spirare del termine di decadenza nell'ipotesi in cui, entro lo stesso termine, non venga proposto ricorso di merito o comunicato il tentativo di conciliazione o la richiesta di arbitrato.

Assume, dunque, il Tribunale che la preclusione all'accesso alla tutela giurisdizionale finisce per gravare - con una sanzione eccessiva rispetto allo scopo perseguito - sulla parte debole del rapporto, violando tanto il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., quanto gli artt. 24 e 111 Cost. in tema di giusto processo e l'art. 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6, primo comma, CEDU, poiché la Corte europea dei diritti dell'uomo ha più volte ritenuto illegittime le limitazioni all'accesso alla tutela giurisdizionale per motivi formali, prive di uno scopo legittimo ovvero in caso di sproporzione tra mezzo impiegato e scopo, pur legittimo, perseguito.



Nella prospettazione del giudice *a quo*, inoltre, i dubbi di legittimità sollevati sono ulteriormente corroborati, in ordine alla dedotta irragionevolezza (ex art. 3 Cost.) della norma censurata, dalla circostanza che quest'ultima, interpretata dal diritto vivente nel senso di non attribuire alcuna rilevanza al ricorso cautelare, la assegna invece espressamente ad atti di natura stragiudiziale, che possono concludersi anche senza la definitiva regolazione dei rapporti tra le parti, come la richiesta di tentativo di conciliazione e di arbitrato, neppure prevedendo, come avviene per l'ipotesi del mancato accordo per l'espletamento di tali mezzi, che dopo la conclusione del giudizio cautelare il lavoratore possa incardinare il giudizio di merito entro un determinato termine.

Secondo il giudice rimettente, tale complessivo assetto normativo deve ritenersi irragionevole, poiché la domanda cautelare ante causam è atto almeno equipollente al tentativo di conciliazione o alla richiesta di arbitrato rispetto alla manifestazione al datore di lavoro dell'interesse del lavoratore a ottenere la rimozione dell'atto impugnato. L'incoerenza del sistema sarebbe tanto più evidente per il sostanziale impedimento della tutela cautelare in relazione ad atti fortemente incisivi sulla sfera giuridica del lavoratore, come il licenziamento e il trasferimento, in relazione ai quali il dipendente avrebbe maggiore esigenza di ricorrere alla tutela d'urgenza.

Sottolinea, inoltre, il Tribunale di Catania che il contrasto della disposizione denunciata con i parametri invocati si disvelerebbe anche per la ragione che, sul piano letterale, nell'espressione «ricorso» utilizzata dall'art. 6, secondo comma, della legge n. 604 del 1966, si presterebbe a rientrare anche il ricorso cautelare, con conseguente incertezza della parte in ordine ai mezzi di difesa di cui può disporre.

3.- Nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale promosso dal rimettente, si è costituita la parte datoriale Auchan spa.

Nelle proprie deduzioni scritte, la società ha eccepito, in via pregiudiziale, l'inammissibilità delle questioni sollevate dal giudice *a quo* per erronea identificazione della norma di legge oggetto di censura, costituita, piuttosto che dall'art. 6, secondo comma, della legge n. 604 del 1966, dall'art. 32, comma 3, della legge n. 183 del 2010, che ha esteso la decadenza ivi contemplata anche ad altri atti, tra i quali il trasferimento del lavoratore.

Nel merito, la società deduce la manifesta infondatezza delle questioni, in relazione a ciascuno dei parametri invocati. Osserva, per un verso, che non è precluso al lavoratore l'accesso alla tutela cautelare, ben potendo lo stesso, entro il termine di decadenza, da ritenersi a tal fine congruo, di centottanta giorni contemplato dalla norma, una volta proposto il ricorso cautelare, dare inizio al giudizio di merito. La società sottolinea, per altro verso, rispetto alla denunciata irragionevolezza della norma per aver previsto una disciplina «più favorevole» con riferimento alla richiesta di tentativo di conciliazione o di arbitrato, l'inidoneità del *tertium comparationis*, costituito dal ricorso cautelare, in virtù della possibilità, mediante i predetti strumenti, di addivenire a una risoluzione della controversia con mezzi alternativi rispetto a quello giudiziario.

La difesa di Auchan spa esclude infine che possa ritenersi sussistente, in virtù del costante orientamento della giurisprudenza di legittimità, un'incertezza per il lavoratore circa la nozione di «ricorso», cui fa riferimento la disposizione censurata.

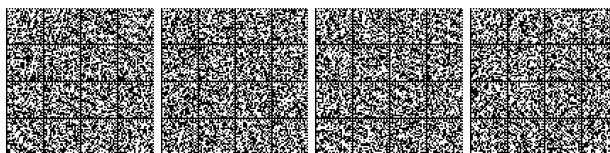
4.- Con atto del 29 ottobre 2019, è intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo il rigetto delle questioni sollevate dall'ordinanza di rimessione per manifesta infondatezza.

In particolare, premesso lo scopo delle modifiche introdotte dall'art. 32, comma 1, della legge n. 183 del 2010 all'art. 6, primo e secondo comma, della legge n. 604 del 1966, e richiamata la costante giurisprudenza costituzionale circa l'ampia discrezionalità del legislatore ordinario nella conformazione degli istituti processuali, la difesa dello Stato evidenzia che, nel non breve termine complessivo di «duecentoquaranta giorni» previsto dalla predetta disposizione normativa, il lavoratore, che si avvale di un difensore tecnico, ben può depositare tempestivamente il ricorso di merito dopo aver proposto la domanda cautelare ante causam.

La difesa erariale osserva, inoltre, che i provvedimenti a strumentalità cosiddetta attenuata, come quelli d'urgenza ex art. 700 cod. proc. civ., determinano, in contrasto con le finalità della decadenza contemplata dall'art. 6 della legge n. 604 del 1966, una permanente instabilità nella regolamentazione del rapporto, non essendo previsto un termine perentorio per l'instaurazione del giudizio di merito.

Rileva, per altro verso, la difesa statale che la proposizione del ricorso cautelare non sarebbe comparabile con la possibilità per la parte di avvalersi di strumenti alternativi di risoluzione delle controversie, quali la conciliazione e l'arbitrato.

Infine, l'obbligo della difesa tecnica del lavoratore, in uno alla consolidata giurisprudenza di legittimità sulla questione, renderebbero infondata, secondo l'Avvocatura, la censura circa la lesione dell'affidamento della parte rispetto all'interpretazione del termine «ricorso» da parte della giurisprudenza di legittimità.



*Considerato in diritto*

1.- Il Tribunale ordinario di Catania, sezione lavoro, con ordinanza del 17 maggio 2019, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, 111 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6, secondo comma, della legge 15 luglio 1966, n. 604 (Norme sui licenziamenti individuali), nella parte in cui non prevede che l'impugnazione stragiudiziale di cui al primo comma della stessa disposizione è inefficace se non è seguita, entro il successivo termine di centottanta giorni, oltre che dagli adempimenti ivi indicati, anche dal deposito del ricorso cautelare ante causam proposto ai sensi degli artt. 669-bis, 669-ter e 700 del codice di procedura civile.

In particolare, il giudice rimettente dubita della legittimità costituzionale della predetta norma, nel testo novellato dall'art. 32, comma 1, della legge 4 novembre 2010, n. 183 (Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro), come interpretato dalla giurisprudenza di legittimità, ossia nel senso di ritenere non ricompreso nel termine «ricorso» idoneo a impedire il maturare della decadenza, contemplata dalla stessa norma, anche il ricorso per provvedimento d'urgenza ante causam, in quanto finisce con il precludere, nella sostanza, l'accesso del lavoratore, a fronte di incisivi atti datoriali, alla tutela cautelare, pur costituzionalmente necessaria ex art. 24 Cost.

Il Tribunale rimettente obietta che la disposizione censurata, da un lato, finisce per impedire al giudice della cautela, adito con ricorso ante causam, di pronunciarsi sulla domanda del ricorrente ove il termine di decadenza, di cui all'art. 6, secondo comma, della legge n. 604 del 1966, spiri nelle more dello stesso procedimento cautelare, per intervenuta inoppugnabilità dell'atto e, dall'altro, ha l'effetto di rendere inutiliter data persino un'eventuale ordinanza di accoglimento della domanda cautelare nell'ipotesi in cui, entro il previsto termine di decadenza, non venga proposto il ricorso di merito o comunicata alla controparte la richiesta di tentativo di conciliazione o di arbitrato.

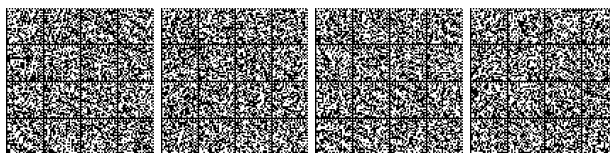
Inoltre, il giudice *a quo* rileva che la disposizione censurata contempla una sanzione irragionevole, in quanto sproporzionata rispetto agli obiettivi perseguiti con la sua introduzione, impedendo al lavoratore, per motivi meramente formali e di rito, l'impugnazione di un atto che pure abbia attivamente e tempestivamente contestato con la proposizione di un mezzo idoneo ad anticipare gli effetti del giudizio di merito, come il ricorso cautelare. In particolare, osserva che lo scopo perseguito dalla norma, ovvero l'esigenza di certezza del datore di lavoro rispetto all'emersione del contenzioso giudiziario sull'atto datoriale, ben potrebbe essere soddisfatto riconoscendo l'idoneità del ricorso cautelare a impedire il verificarsi della decadenza, sia in quanto destinato a concludersi con una decisione anticipatoria degli effetti della sentenza di merito, sia per la possibilità riconosciuta a entrambe le parti in causa, e quindi anche al datore di lavoro, di instaurare il giudizio di merito ove ne abbiano interesse.

Pertanto il Tribunale ritiene che l'art. 6, secondo comma, della legge n. 604 del 1966, nella parte in cui non ricomprende il ricorso per provvedimento d'urgenza ante causam tra quelli idonei a impedire la decadenza dallo stesso prevista, violi tanto il principio di eguaglianza e di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., quanto gli artt. 24 e 111 Cost. in tema di giusto processo, nonché l'art. 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6, primo comma, CEDU, poiché la Corte europea dei diritti dell'uomo ha più volte ritenuto illegittime le limitazioni all'accesso alla tutela giurisdizionale per motivi formali, prive di uno scopo legittimo ovvero sproporzionate rispetto allo scopo, pur legittimo, perseguito.

Sotto un distinto, ma correlato profilo, il giudice rimettente sottolinea, in relazione allo stesso parametro di cui all'art. 3 Cost., che la disposizione censurata risulta irragionevole anche perché, pur non assegnando alcuna rilevanza, al fine di impedire la decadenza, alla proposizione di un ricorso cautelare, ritiene invece idonei, oltre al ricorso introduttivo del giudizio di merito, anche atti di natura stragiudiziale, che possono concludersi senza la definitiva regolazione dei rapporti tra le parti, come la richiesta di tentativo di conciliazione e di arbitrato.

Sarebbe ingiustificatamente deteriore - secondo il giudice rimettente - il trattamento processuale riservato al ricorso per provvedimento d'urgenza ante causam, con cui il lavoratore ricorrente riversa direttamente in una sede giudiziaria - quale non è né il procedimento di conciliazione, né quello arbitrale - l'impugnazione stragiudiziale già comunicata al datore di lavoro.

2.- In via pregiudiziale, deve essere dichiarata inammissibile la costituzione in giudizio della società Auchan spa in quanto nella procura speciale a margine delle deduzioni depositate non è indicato il nominativo dell'avvocato al quale la procura stessa è conferita.



L'attribuzione del potere rappresentativo al legale non può ritenersi desumibile, peraltro, dalla circostanza che l'avvocato indicato nell'epigrafe dell'atto sia lo stesso che abbia certificato l'autenticità della sottoscrizione in calce alla procura del legale rappresentante della società, trattandosi di un soggetto cui non era stato conferito alcun mandato.

3.- Va inoltre preliminarmente affermato che sussistono le condizioni di ammissibilità delle questioni di costituzionalità sollevate.

Quanto alla loro rilevanza, deve considerarsi che nel giudizio *a quo* il lavoratore ha impugnato stragiudizialmente, nel previsto termine di decadenza di sessanta giorni, il trasferimento disposto dal datore di lavoro da un'unità produttiva a un'altra (sita in altra regione isolana) e, nell'ulteriore termine di centottanta giorni, ha proposto ricorso al giudice ai sensi degli artt. 669-*bis*, 669-*ter* e 700 cod. proc. civ. per ottenere in via d'urgenza ante causam l'annullamento del trasferimento, contestandone la legittimità e facendo valere anche la sua condizione di disabile, così invocando la disciplina speciale - e di maggior favore - del trasferimento.

Dopo l'instaurazione del contraddittorio, il giudice adito, sentite le parti, è chiamato a decidere se può proseguire con il compimento degli «atti di istruzione necessari» (ex art. 669-*sexies* cod. proc. civ.) per poi pronunciare, o no, il provvedimento d'urgenza richiesto dal ricorrente, oppure deve arrestarsi per essere sopravvenuta l'inefficacia dell'impugnazione del trasferimento, atteso che nel suddetto termine di centottanta giorni il lavoratore ha sì proposto il ricorso per provvedimento d'urgenza, ma non anche il ricorso ordinario ai sensi dell'art. 414 cod. proc. civ.

È quindi rilevante, al fine dell'adozione di tale decisione, il dubbio di legittimità costituzionale sollevato dal giudice rimettente in riferimento ai plurimi parametri sopra richiamati.

La disposizione censurata è stata correttamente indicata dal giudice *a quo* nell'art. 6, secondo comma, della legge n. 604 del 1966, come novellato dall'art. 32, comma 1, della legge n. 183 del 2010, che prevede appunto il regime della perdita di efficacia dell'impugnazione stragiudiziale comunicata dal lavoratore ai sensi del primo comma della stessa norma, applicabile a una serie di atti datoriali e negoziali riguardanti il rapporto di lavoro, tra cui proprio il trasferimento comunicato dal datore di lavoro e adottato ai sensi dell'art. 2103 del codice civile, come atto unilaterale di gestione del rapporto, condizionato alla sussistenza di «comprovate ragioni tecniche, organizzative e produttive».

4.- Passando al merito delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Tribunale di Catania, è opportuno premettere una sintetica ricostruzione del quadro normativo di riferimento, nel quale si colloca la disposizione censurata.

L'art. 6, primo comma, della legge n. 604 del 1966, nella sua formulazione originaria, contemplava l'onere per il lavoratore di impugnare, a pena di decadenza, il solo licenziamento entro sessanta giorni dalla ricezione della sua comunicazione ovvero da quella dei relativi motivi (se non contestuale a quella del licenziamento), con qualsiasi atto scritto, anche stragiudiziale, idoneo a rendere nota la volontà dello stesso di impugnare il recesso datoriale.

Una volta assolto tempestivamente il predetto onere, operava il regime ordinario dell'azione diretta all'accertamento del vizio dell'atto di recesso datoriale. In particolare, il lavoratore poteva proporre l'azione giudiziaria di annullamento del licenziamento illegittimo per mancanza di giusta causa o di giustificato motivo, previsti rispettivamente dagli artt. 1 e 3 della stessa legge n. 604 del 1966, entro il termine quinquennale di prescrizione di cui all'art. 1442 cod. civ.

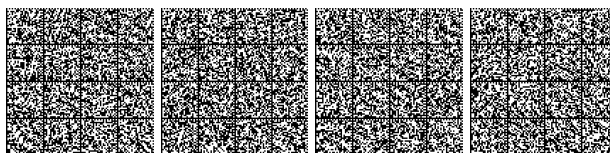
L'introduzione del regime della reintegrazione nel posto di lavoro del lavoratore illegittimamente licenziato, previsto dall'art. 18 della legge 20 maggio 1970, n. 300 (Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento), ha comportato che l'eventuale ritardo nella proposizione dell'azione di annullamento del licenziamento rendeva più gravose per il datore di lavoro le conseguenze dell'accoglimento della domanda, essendo quest'ultimo tenuto a risarcire il danno patito dal lavoratore nella misura di un'indennità commisurata alla retribuzione globale di fatto dal giorno del licenziamento sino a quello dell'effettiva reintegrazione ordinata dal giudice, nel regime poi novellato dall'art. 1 della legge 11 maggio 1990, n. 108 (Disciplina dei licenziamenti individuali).

Una situazione analoga - e anzi ancor più accentuata - poteva verificarsi in caso di ritardo da parte del lavoratore nell'esercitare l'azione di nullità - questa invece non soggetta a prescrizione ai sensi dell'art. 1422 cod. civ. - riferita all'apposizione del termine al contratto di lavoro in mancanza delle condizioni di legge che consentivano l'instaurazione di un rapporto di lavoro a tempo determinato.

Questo assetto normativo, rimasto per lungo tempo vigente, è stato modificato dall'art. 32 della legge n. 183 del 2010.

L'intervento del legislatore ha seguito una duplice direttrice.

Da una parte, la prescrizione della previa impugnativa, anche stragiudiziale, entro il termine di decadenza di sessanta giorni, di cui è onerato il lavoratore che intenda contestare l'atto datoriale (art. 6, primo comma, della legge n. 604 del 1966), è stata estesa - ad opera del suddetto art. 32, commi 3 e 4 - dal licenziamento a una serie di atti negoziali (quale la clausola di apposizione del termine al contratto di lavoro) e datoriali di gestione del rapporto, tra cui in particolare il trasferimento del lavoratore, oggetto del giudizio promosso innanzi al giudice rimettente. La contestazione



stragiudiziale della validità dell'atto, da parte del lavoratore che ne assume la illegittimità, è stata assoggettata all'onere della previa impugnazione stragiudiziale nel medesimo termine di decadenza (di sessanta giorni), originariamente previsto per la sola fattispecie del licenziamento. L'art. 32, comma 2, della legge n. 183 del 2010, ha poi precisato che tale onere della previa impugnativa stragiudiziale riguarda tutti i casi di invalidità del licenziamento e quindi non solo l'annullabilità, ma anche la nullità dell'atto.

Dall'altra parte, è stato introdotto (nell'art. 6, secondo comma, censurato) un nuovo e ulteriore termine, ritenuto dalla giurisprudenza essere anch'esso di decadenza, sollecitatorio dell'iniziativa giudiziaria del lavoratore, il cui mancato rispetto è sanzionato con l'inefficacia sopravvenuta della precedente impugnativa stragiudiziale e quindi con il venir meno di un presupposto per l'esercizio dell'azione, sia essa di annullamento che di nullità.

In particolare, l'art. 32, comma 1, della legge n. 183 del 2010 ha riformulato i primi due commi dell'art. 6 della legge n. 604 del 1966.

Ha stabilito, al primo comma, che «[i]l licenziamento deve essere impugnato a pena di decadenza entro sessanta giorni dalla ricezione della sua comunicazione in forma scritta, ovvero dalla comunicazione, anch'essa in forma scritta, dei motivi, ove non contestuale, con qualsiasi atto scritto, anche extragiudiziale, idoneo a rendere nota la volontà del lavoratore anche attraverso l'intervento dell'organizzazione sindacale diretto ad impugnare il licenziamento stesso».

Ha poi prescritto, al secondo comma, che l'impugnazione è inefficace se, entro il successivo termine di duecento-settanta giorni - poi ridotto a centottanta giorni dall'art. 1, comma 38, della legge 28 giugno 2012, n. 92 (Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita), ma comunque di durata sufficiente ad assicurare l'accesso alla tutela giurisdizionale (ciò di cui, in realtà, non dubita il giudice rimettente) - essa non è seguita dal deposito del ricorso nella cancelleria del tribunale in funzione di giudice del lavoro o dalla comunicazione alla controparte della richiesta di tentativo di conciliazione o arbitrato, ferma restando la possibilità di produrre nuovi documenti formati dopo il deposito del ricorso. Ha aggiunto poi che, qualora la conciliazione o l'arbitrato richiesti siano rifiutati o non sia raggiunto l'accordo necessario al relativo espletamento, il ricorso al giudice deve essere depositato a pena di decadenza entro sessanta giorni dal rifiuto o dal mancato accordo.

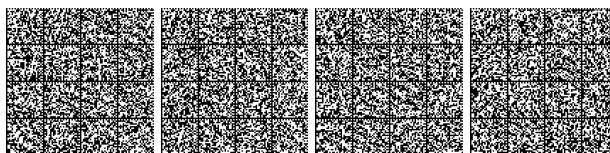
Inoltre, il medesimo art. 32, ai commi 3 e 4, ha contemplato, come evidenziato, l'estensione della disciplina del novellato art. 6, primo e secondo comma, a una serie di ulteriori fattispecie, tra cui quella del trasferimento del lavoratore.

Ha infatti previsto (al comma 3), nella formulazione originaria (poi modificata, ma in termini che non rilevano ai fini dell'esame delle presenti questioni di legittimità costituzionale), che le disposizioni di cui all'art. 6 della legge n. 604 del 1966, come modificato dal comma 1 dell'art. 32 della legge n. 183 del 2010, «si applicano inoltre: *a*) ai licenziamenti che presuppongono la risoluzione di questioni relative alla qualificazione del rapporto di lavoro ovvero alla legittimità del termine apposto al contratto; *b*) al recesso del committente nei rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, anche nella modalità a progetto, di cui all'articolo 409, numero 3), del codice di procedura civile; *c*) al trasferimento ai sensi dell'articolo 2103 del codice civile, con termine decorrente dalla data di ricezione della comunicazione di trasferimento; *d*) all'azione di nullità del termine apposto al contratto di lavoro, ai sensi degli articoli 1, 2 e 4 del decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368, e successive modificazioni, con termine decorrente dalla scadenza del medesimo».

Lo stesso art. 32 ha altresì stabilito (al comma 4) che le medesime disposizioni si applicano anche: «*a*) ai contratti di lavoro a termine stipulati ai sensi degli articoli 1, 2 e 4 del decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368, in corso di esecuzione alla data di entrata in vigore della presente legge, con decorrenza dalla scadenza del termine; *b*) ai contratti di lavoro a termine, stipulati anche in applicazione di disposizioni di legge previgenti al decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368, e già conclusi alla data di entrata in vigore della presente legge, con decorrenza dalla medesima data di entrata in vigore della presente legge; *c*) alla cessione di contratto di lavoro avvenuta ai sensi dell'articolo 2112 del codice civile con termine decorrente dalla data del trasferimento; *d*) in ogni altro caso in cui, compresa l'ipotesi prevista dall'articolo 27 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, si chieda la costituzione o l'accertamento di un rapporto di lavoro in capo a un soggetto diverso dal titolare del contratto».

Con la modifica dell'art. 6 della legge n. 604 del 1966 e l'estensione della sua operatività, prevista dall'art. 32, commi 3 e 4, della legge n. 183 del 2010, il legislatore ha quindi perseguito l'intento di evitare che un possibile contenzioso, attivabile dal lavoratore, possa rimanere latente per tutto il tempo di prescrizione dell'azione di annullamento ovvero per un tempo lungo e indefinito in caso di azione di nullità.

Il legislatore, in vero, non ha modificato il regime dell'imprescrittibilità di quest'ultima, né quello della prescrizione quinquennale della prima, con la previsione di un unico, uniforme, termine di decadenza. Il legislatore è invece intervenuto in modo indiretto, introducendo, proprio nel censurato secondo comma dell'art. 6, un meccanismo sollecitatorio dell'iniziativa del lavoratore che intenda esercitare l'azione di annullamento o di nullità dell'atto datoriale, quale nella specie il trasferimento (o altre fattispecie negoziali elencate nei commi 3 e 4 dell'art. 32 citato).



Anche il trasferimento del lavoratore da un'unità produttiva a un'altra, oggetto del giudizio *a quo*, può essere sia annullabile - ove, in ipotesi, non ricorrano «comprovate ragioni tecniche, organizzative e produttive», come prescrive l'art. 2103 cod. civ. - sia nullo, ove, ad esempio, risulti essere discriminatorio ex art. 15 della legge n. 300 del 1970. Ancorché rimanga diverso - perché non derogato - l'ordinario regime della prescrizione, è invece uniforme il regime della decadenza dell'efficacia dell'impugnazione stragiudiziale, quale previsto dalla disposizione censurata. Nell'una e nell'altra fattispecie - quella della nullità e quella dell'annullabilità dell'atto - il legislatore del 2010 ha voluto che il lavoratore dia apertamente seguito alla sua contestazione dell'atto datoriale e coltivi l'impugnazione stragiudiziale nella sede giudiziaria, portandola innanzitutto alla cognizione di un giudice, oppure la faccia valere in una sede conciliativa o arbitrale.

Pertanto, la *ratio* dell'attuale formulazione del censurato art. 6, secondo comma, della legge n. 604 del 1966, può essere individuata nell'esigenza, ritenuta dal legislatore meritevole di tutela, di far emergere in tempi brevi il contenzioso sull'atto datoriale.

Questa Corte, proprio con riferimento all'estensione delle decadenze contemplate dai primi due commi dell'art. 6 della legge n. 604 del 1966 a una nuova fattispecie (ossia a quella dei contratti e rapporti di lavoro a tempo determinato), ha già precisato che la finalità della norma è «quella di contrastare la prassi di azioni giudiziarie proposte anche a distanza di tempo assai rilevante dalla scadenza del termine apposto al contratto» (sentenza n. 155 del 2014).

La direttrice lungo la quale va condotto lo scrutinio delle prospettate censure di legittimità costituzionale è, dunque, l'indicata finalità acceleratoria dei tempi di emersione del contenzioso relativo alla contestata validità - sub specie dell'annullabilità o della nullità - di una serie di atti negoziali riguardanti il rapporto di lavoro, quale, nel caso in esame, il trasferimento contro cui ricorre il lavoratore nel giudizio *a quo*.

Nell'ottica di questa finalità va anche considerato che le norme contenute nell'art. 6, primo e secondo comma, della legge n. 604 del 1966 sono disposizioni di natura eccezionale ex art. 14 delle disp. prel. cod. civ. - e quindi di stretta interpretazione - in quanto derogatorie della disciplina generale delle impugnative negoziali, nella misura in cui l'azione di nullità e quella di annullamento risultano entrambe condizionate dalla previa proposizione di una tempestiva impugnativa stragiudiziale, poi coltivata nella sede giudiziaria (o analoga) entro un termine di decadenza.

5.- Ciò premesso, può ora esaminarsi innanzitutto la denunciata violazione del principio di eguaglianza e di ragionevolezza (art. 3 Cost.).

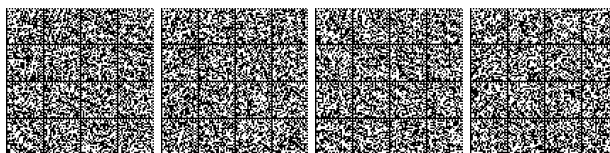
Sotto questo profilo, la questione è fondata, con conseguente assorbimento degli altri parametri.

6.- Per conservare l'efficacia dell'impugnazione stragiudiziale prevista dal primo comma dell'art. 6 - evitando così che nel termine di decadenza di cui al secondo comma della stessa disposizione sopravvenga l'inefficacia della stessa con il conseguente venir meno di un presupposto dell'azione di annullabilità o di nullità dell'atto - il lavoratore può percorrere tre strade alternative.

Quella principale è costituita dalla possibilità, per il lavoratore che ha proposto l'impugnativa stragiudiziale, di riversare quest'ultima nella sede contenziosa mediante il «deposito del ricorso nella cancelleria del tribunale in funzione di giudice del lavoro». Benché il riferimento testuale della disposizione sia al «ricorso» tout court, la specificazione che segue, secondo cui resta «ferma [...] la possibilità di produrre nuovi documenti formati dopo il deposito del ricorso», mostra che in realtà è (indirettamente) richiamato il ricorso ordinario, il quale appunto deve contenere fin dalla sua proposizione l'indicazione specifica dei documenti offerti in comunicazione (art. 414, numero 5, cod. proc. civ.). In tal senso è la giurisprudenza di legittimità (*ex plurimis*, Corte di cassazione, sezione lavoro, ordinanza 9 dicembre 2019, n. 32073) che ha pertanto negato che l'inefficacia sopravvenuta dell'impugnazione stragiudiziale sia esclusa anche dalla proposizione del ricorso al giudice del lavoro per ottenere la tutela cautelare d'urgenza ante causam ai sensi degli artt. 669-*bis*, 669-*ter* e 700 cod. proc. civ.; il quale appunto, quanto alla forma della domanda, non è soggetto alle preclusioni tipiche del ricorso ordinario nel processo del lavoro.

La giurisprudenza ha poi riconosciuto che costituisce ricorso ordinario, ai fini della disposizione censurata, anche quello che, dopo la legge n. 183 del 2010, è stato introdotto dall'art. 1, comma 48, della legge n. 92 del 2012 per la domanda avente ad oggetto, in particolare, l'impugnativa di quei licenziamenti che ricadono nella fattispecie di cui al precedente comma 47, benché il suo contenuto sia quello più essenziale prescritto dall'art. 125 cod. proc. civ. e non sia invece richiesta inizialmente l'indicazione specifica dei documenti offerti in comunicazione.

Anche se questo rito speciale e quello uniforme per i procedimenti cautelari sono entrambi connotati da un'istruttoria semplificata deformalizzata - essendo previsto, sia per il primo (art. 1, comma 49, della legge n. 92 del 2012), sia per il secondo (art. 669-*sexies* cod. proc. civ.), che il giudice, sentite le parti e omessa ogni formalità non essenziale al contraddittorio, procede nel modo che ritiene più opportuno agli atti di istruzione indispensabili - la giurisprudenza (in particolare, Corte di cassazione, sezione lavoro, ordinanza 15 novembre 2018, n. 29429) ha sottolineato la differenza tra un giudizio (quello ordinario) che può concludersi con la formazione della cosa giudicata formale (art. 324 cod.



proc. civ.) e un giudizio (quello cautelare anticipatorio del merito) che si conclude invece con un provvedimento non pienamente stabile, la cui autorità non è invocabile in un diverso procedimento (art. 669-*octies*, nono comma, cod. proc. civ.), ma che - pur rimanendo efficace senza che le parti debbano necessariamente iniziare il giudizio di merito (art. 669-*octies*, sesto comma, cod. proc. civ.) - può comunque essere travolto dalla pronuncia eventualmente resa in quest'ultimo giudizio, ove una parte abbia esercitato la facoltà di promuoverlo.

7.- La disposizione censurata prevede, poi, due ulteriori possibilità per il lavoratore che abbia proposto l'impugnazione stragiudiziale: la «comunicazione alla controparte della richiesta di tentativo di conciliazione o arbitrato».

È la stessa legge n. 183 del 2010 che, all'art. 31, ha altresì dettato nuove norme in tema sia di tentativo (facoltativo) di conciliazione, sia di arbitrato. Da una parte, ha sostituito gli artt. 410 e 411 cod. proc. civ. sul procedimento di conciliazione innanzi alla relativa commissione individuata secondo i criteri di cui all'art. 413 cod. proc. civ.; dall'altra, ha dettato un'articolata disciplina per la risoluzione della controversia innanzi al collegio arbitrale, intervenendo sugli artt. 412, 412-*ter* e 412-*quater* cod. proc. civ.

Esercitando una di queste due facoltà alternative alla proposizione di un ricorso al giudice con l'instaurazione di un giudizio contenzioso - ossia la domanda volta all'attivazione della procedura di conciliazione oppure la richiesta di costituzione di un collegio arbitrale - non si verifica la decadenza prevista dalla disposizione censurata. È esclusa la perdita di efficacia dell'impugnazione sempre che la conciliazione o l'arbitrato richiesti non siano rifiutati dalla controparte datoriale o non sia raggiunto l'accordo necessario al relativo espletamento.

Il dato testuale della disposizione censurata è inequivocabile, come ha chiarito la giurisprudenza (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 1° giugno 2018, n. 14108): il rifiuto o il mancato accordo riguardano l'attivazione - non già la conclusione - della procedura conciliativa o arbitrale. Ciò, peraltro, conferma che la finalità della disposizione censurata è - come già sopra rilevato - l'emersione del contenzioso potenzialmente recato dall'impugnazione stragiudiziale.

Nell'evenienza in cui il lavoratore veda sbarrata la strada di questi due canali alternativi, in ragione del difetto di consenso della controparte datoriale all'espletamento della procedura conciliativa o arbitrale, lo stesso censurato art. 6, secondo comma, della legge n. 604 del 1966 recupera la via giudiziaria ordinaria: il ricorso al giudice deve essere depositato, a pena di decadenza, entro sessanta giorni dal rifiuto o dal mancato accordo.

Se invece la procedura conciliativa si conclude positivamente con un accordo delle parti, questo, quantunque versato nel relativo verbale reso esecutivo dal giudice, non costituisce certo cosa giudicata formale (art. 324 cod. proc. civ.), né sostanziale (art. 2909 cod. civ.).

Parimenti, l'art. 412-*quater* cod. proc. civ. prevede espressamente che il lodo aggiudicativo del merito della controversia, emanato a conclusione dell'arbitrato (irrituale), sottoscritto dagli arbitri e autenticato, produce tra le parti gli effetti di cui agli artt. 1372 e 2113, quarto comma, cod. civ., ed è impugnabile ai sensi dell'art. 808-*ter* cod. proc. civ. Anche in tal caso, non c'è la prospettiva della cosa giudicata, ma un accertamento di tipo negoziale.

8.- Orbene, in questo complesso meccanismo processuale, la mancata previsione anche del ricorso per provvedimento d'urgenza ai sensi degli artt. 669-*bis*, 669-*ter* e 700 cod. proc. civ., quale atto idoneo a impedire, se proposto nel termine di decadenza, l'inefficacia dell'impugnazione stragiudiziale del primo comma dell'art. 6 della legge n. 604 del 1966, e a dare accesso alla tutela giurisdizionale, è contraria al principio di eguaglianza (art. 3 Cost.), se posta in comparazione con l'idoneità riconosciuta, invece, dalla stessa disposizione censurata alla richiesta di attivazione della procedura conciliativa o arbitrale.

Ed è, altresì, contraria al principio di ragionevolezza (riconducibile anch'esso all'art. 3 Cost.), in riferimento alla finalità sottesa alla previsione del termine di decadenza in esame, essendo la domanda di tutela cautelare idonea a far emergere il contenzioso insito nell'impugnazione dell'atto datoriale.

9.- Occorre infatti premettere che la giurisprudenza di questa Corte ha più volte riconosciuto che la tutela cautelare è strumentale all'effettività della tutela giurisdizionale e, pur potendo venire variamente configurata e modulata, essa è necessaria e deve essere effettiva (sentenze n. 236 del 2010, n. 403 del 2007; n. 165 del 2000, n. 437 e n. 318 del 1995, n. 190 del 1985; ordinanza n. 225 del 2017), costituendo espressione paradigmatica del principio per il quale «la durata del processo non deve andare a danno dell'attore che ha ragione» (sentenza n. 253 del 1994). Essa, infatti, in quanto preordinata ad assicurare l'effettività della tutela giurisdizionale, e in particolare a non lasciare vanificato l'accertamento del diritto, costituisce uno strumento fondamentale e inerente a qualsiasi sistema processuale, anche indipendentemente da una previsione espressa (sentenza n. 403 del 2007).





Con la riforma contenuta nella legge 14 maggio 2005, n. 80 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, recante disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale. Deleghe al Governo per la modifica del codice di procedura civile in materia di processo di cassazione e di arbitrato nonché per la riforma organica della disciplina delle procedure concorsuali), il legislatore ha accentuato, seguendo il modello di altri sistemi processuali, la natura autonoma della tutela cautelare (e quindi della relativa azione) rispetto a quella di merito, rendendo soltanto funzionale, almeno per i provvedimenti cautelari anticipatori e per quelli di urgenza ex art. 700 cod. proc. civ., il relativo nesso di strumentalità, stante l'idoneità di detti provvedimenti a restare efficaci indipendentemente dall'instaurazione del giudizio di merito, divenuta per gli stessi solo eventuale.

In sostanza, i provvedimenti cautelari "a strumentalità attenuata" - ossia quelli previsti dall'art. 669-octies, sesto comma, cod. proc. civ. - sono caratterizzati da una sorta di "definitività" condizionata in modo risolutivo a una differente decisione assunta nel giudizio di merito, eventualmente incardinato dalla parte in causa che non si ritenga soddisfatta dall'assetto di interessi provvisorio, ma potenzialmente stabile, recato dal provvedimento cautelare, e che voglia ottenere una pronuncia sul merito del diritto controverso, idonea al giudicato sostanziale, sempre che nelle more essa non abbia posto in essere, anche in ipotesi con la prolungata inerzia, atti incompatibili con la volontà di rimuovere il provvedimento d'urgenza di accoglimento o di rigetto della domanda cautelare.

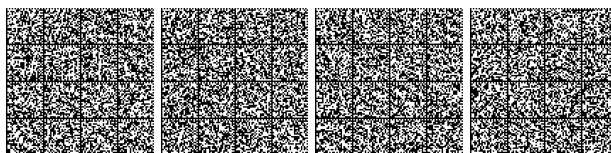
Il legislatore ha così introdotto un nuovo modello di tutela che può esitare in un provvedimento celere, reso, sul presupposto del periculum in mora, a cognizione sommaria e a seguito di un procedimento deformalizzato, che si iscrive nell'ambito di una più ampia tendenza normativa, espressa anche mediante riti di natura diversa (semplificati, sommari, camerati), a svincolare la decisione concreta della lite dalla necessità dell'accertamento con il "crisma" del giudicato sostanziale.

Un segno dell'evoluzione del procedimento cautelare per provvedimento d'urgenza è costituito dal mutamento di giurisprudenza in tema di opposizione contro la deliberazione di esclusione del socio dalla società ai sensi dell'art. 2533 cod. civ.; opposizione che il socio può proporre al tribunale nel termine, ritenuto essere di decadenza, di sessanta giorni dalla sua comunicazione. Tale termine - come evidenziato dal rimettente - è rispettato non solo con la notifica di un ordinario atto di citazione, ma anche con il ricorso per provvedimento d'urgenza ante causam atteso che «il rimedio cautelare anticipatorio presenta nell'attuale sistema ordinamentale le caratteristiche di una azione, in quanto potenzialmente idoneo a soddisfare attraverso l'intervento giudiziario l'interesse sostanziale della parte, anche in via definitiva» (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 25 maggio 2016, n. 10840).

10.- Vi è, altresì, che nel processo del lavoro la tutela cautelare riveste un'importanza peculiare in quanto il ritardo della risposta di giustizia comporta un pregiudizio particolarmente grave, atteso che le controversie regolate dagli artt. 409 cod. proc. civ. e seguenti hanno spesso ad oggetto situazioni sostanziali di rilievo costituzionale in quanto attinenti alla dignità del lavoro.

La cruciale importanza della tutela d'urgenza nell'ambito delle controversie di lavoro ha avuto da tempo riconoscimento nella giurisprudenza di questa Corte con l'affermazione - fatta con riferimento ai diritti dei lavoratori del settore pubblico, assoggettati, all'epoca, alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in un processo che non prevedeva ancora una tutela cautelare diversa dalla sospensione dell'efficacia dell'atto impugnato - del principio per il quale dall'art. 700 cod. proc. civ. è lecito enucleare la direttiva secondo cui, quante volte il diritto assistito da *fumus boni iuris* è minacciato da un pregiudizio imminente e irreparabile provocato dalla cadenza dei tempi necessari per farlo valere in via ordinaria, spetta al giudice il potere di emanare i provvedimenti d'urgenza che appaiono, secondo le circostanze, più idonei ad assicurare provvisoriamente gli effetti della decisione sul merito (sentenza n. 190 del 1985).

11.- Deve poi considerarsi, sotto altro profilo, che lo scopo perseguito dal legislatore ordinario, nell'ambito della propria discrezionalità, mediante la legge n. 183 del 2010 con la riformulazione del secondo comma dell'art. 6 della legge n. 604 del 1966 - ossia quello di far emergere tempestivamente il contenzioso avente ad oggetto l'impugnativa dell'atto datoriale - si giustifica senz'altro perché è funzionale a superare l'incertezza, gravante sul datore di lavoro e suscettibile di incidere in modo significativo sull'organizzazione e sulla gestione dell'impresa. È a tal fine che è stata introdotta la perdita di efficacia dell'impugnativa stragiudiziale dell'atto datoriale, se non coltivata tempestivamente nella sede giudiziaria o in altra analoga (quella conciliativa o arbitrale).



Ma, rispetto a tale legittimo scopo del legislatore, l'inidoneità del ricorso per provvedimento d'urgenza ante causam a impedire la decadenza di cui al secondo comma dell'art. 6 della legge n. 604 del 1966 costituisce una conseguenza sproporzionata, nonchè irragionevole.

Infatti, con la proposizione del ricorso cautelare la controversia sull'atto impugnato è portata dinanzi al giudice ed è quindi raggiunto lo scopo di far emergere il contenzioso su tale atto, affinché il datore di lavoro non resti in uno stato di perdurante incertezza circa la sorte dello stesso.

A fronte della proposizione di un ricorso cautelare d'urgenza, non sussiste più il rischio che il regime della decadenza in esame vuole evitare - ovvero quello di una contestazione della legittimità del trasferimento (o di un altro atto datoriale, quale innanzitutto il licenziamento) che rimanga silente per lungo tempo, nel solo rispetto del termine prescrizione dell'azione di annullamento o addirittura senza questo limite nel caso di imprescrittibilità dell'azione di nullità - perché il lavoratore è già uscito allo scoperto nel momento in cui ha adito il giudice della cautela.

Né l'emersione del contenzioso può dirsi svalutata dalla circostanza che i provvedimenti di urgenza ante causam - come in genere quelli cautelari anticipatori del contenuto della decisione di merito - sono assoggettati al regime della strumentalità attenuata introdotto dalla legge n. 80 del 2005 e hanno dunque, sul piano degli effetti, una definitività "condizionata" alla mancata introduzione del giudizio di merito. Invero, una volta definita la vicenda cautelare, ben può il datore di lavoro assumere l'iniziativa per far venir meno ogni incertezza sul rapporto giuridico sostanziale in essere - ove ne residui alcuna - promuovendo egli stesso il giudizio di merito.

Pertanto, la sanzione della perdita di efficacia dell'impugnativa del trasferimento, ovvero di un altro atto datoriale assoggettato al regime di cui al secondo comma dell'art. 6 della legge n. 604 del 1966, nonostante il tempestivo deposito di un ricorso cautelare, è sproporzionata rispetto al fine perseguito dal legislatore e si pone, altresì, in contrasto con il principio di ragionevolezza.

È costante l'orientamento di questa Corte nel senso che, sebbene in materia di conformazione degli istituti processuali il legislatore goda di ampia discrezionalità, e il controllo di costituzionalità deve limitarsi a riscontrare se sia stato o meno superato il limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte compiute, nel relativo sindacato deve essere verificato che il bilanciamento degli interessi costituzionalmente rilevanti non sia stato realizzato con modalità tali da determinare il sacrificio o la compressione di uno di essi in misura eccessiva e pertanto incompatibile con il dettato costituzionale. Tale giudizio deve svolgersi proprio attraverso ponderazioni relative alla proporzionalità dei mezzi prescelti dal legislatore nella sua insindacabile discrezionalità rispetto alle esigenze obiettive da soddisfare o alle finalità che intende perseguire, tenuto conto delle circostanze e delle limitazioni concretamente sussistenti (*ex plurimis*, sentenze n. 71 del 2015, n. 17 del 2011, n. 229 e n. 50 del 2010, n. 221 del 2008 e n. 1130 del 1988; ordinanza n. 141 del 2001).

12.- In conclusione e in sintesi, se l'effetto di precludere la perdita di efficacia dell'impugnazione dell'atto datoriale consegue alla circostanza che la doglianza del lavoratore, recata dall'impugnazione dell'atto datoriale, è portata innanzi a una commissione di conciliazione o a un collegio arbitrale, ove il datore di lavoro accetti l'espletamento della procedura, analogo effetto non può disconoscersi, senza che sia leso il principio di eguaglianza (art. 3 Cost.), alla più pregnante iniziativa del lavoratore che proponga la sua impugnazione direttamente alla cognizione di un giudice, sia esso anche il giudice della tutela cautelare, iniziativa alla quale - diversamente dal procedimento di conciliazione e arbitrato - il datore di lavoro non può sottrarsi. La tutela cautelare, essendo riconducibile all'esercizio della giurisdizione (art. 24, primo comma, Cost.) e alla garanzia del giusto processo (art. 111, primo comma, Cost.), non può avere un trattamento peggiore rispetto ai sistemi alternativi di composizione della lite, qual è l'inidoneità, prevista dalla disposizione censurata - secondo la giurisprudenza, che nella fattispecie costituisce diritto vivente - a precludere l'inefficacia dell'impugnazione dell'atto datoriale.

Inoltre, con il promovimento dell'azione cautelare da parte del lavoratore, il contenzioso conseguente all'impugnazione dell'atto datoriale emerge in piena luce e si avvia sul binario della composizione giudiziale senza che ci sia più il rischio di pretese del lavoratore latenti per lungo tempo. La realizzazione della finalità sottesa alla norma censurata rende sproporzionata, e quindi irragionevole (ancora ex art. 3 Cost.), la sanzione della perdita di efficacia dell'impugnazione per la mancata proposizione anche del ricorso ordinario; attività processuale ulteriore, priva di concreta utilità fin quando non è definito il procedimento cautelare e che ridonda in un ingiustificato onere per il lavoratore.

La questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, secondo comma, della legge n. 604 del 1966 è quindi fondata in riferimento all'art. 3 Cost., con assorbimento degli altri parametri.

Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, secondo comma, della legge n. 604 del 1966, come sostituito dall'art. 32, comma 1, della legge n. 183 del 2010, nella parte in cui non prevede che l'impugnazione è inefficace se non è seguita, entro il successivo termine di centottanta giorni, oltre che dal deposito del ricorso nella cancelleria del tribunale in funzione di giudice del lavoro o dalla comunicazione alla controparte della richiesta di tentativo di conciliazione o arbitrato, anche dal deposito del ricorso cautelare anteriore alla causa ai sensi degli artt. 669-bis, 669-ter e 700 cod. proc. civ.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, secondo comma, della legge 15 luglio 1966, n. 604 (Norme sui licenziamenti individuali), come sostituito dall'art. 32, comma 1, della legge 4 novembre 2010, n. 183 (Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro), nella parte in cui non prevede che l'impugnazione è inefficace se non è seguita, entro il successivo termine di centottanta giorni, oltre che dal deposito del ricorso nella cancelleria del tribunale in funzione di giudice del lavoro o dalla comunicazione alla controparte della richiesta di tentativo di conciliazione o arbitrato, anche dal deposito del ricorso cautelare anteriore alla causa ai sensi degli artt. 669-bis, 669-ter e 700 del codice di procedura civile.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 settembre 2020.

F.to:

Mario Rosario MORELLI, *Presidente*

Giovanni AMOROSO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 14 ottobre 2020.

*Il Cancelliere*

F.to: Roberto MILANA

T\_200212

N. 213

*Sentenza 22 settembre - 14 ottobre 2020*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Pensioni - Trattamento pensionistico di anzianità - Requisiti - "Inoccupazione" alla data della presentazione della domanda - Denunciata violazione del principio di ragionevolezza - Inammissibilità della questione.**

- Legge 30 aprile 1969, n. 153, art. 22, primo comma, lettera c); decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503, art. 10, comma 6; legge 23 dicembre 1996, n. 662, art. 1, comma 189.
- Costituzione, art. 3.

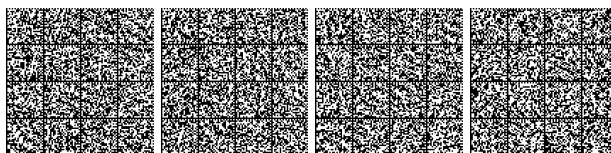
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Mario Rosario MORELLI;

*Giudici :* Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA,

ha pronunciato la seguente



## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2 (*recte*: 22), primo comma, lettera *c*), della legge 30 aprile 1969, n. 153 (Revisione degli ordinamenti pensionistici e norme in materia di sicurezza sociale), dell'art. 10, comma 6, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503 (Norme per il riordinamento del sistema previdenziale dei lavoratori privati e pubblici, a norma dell'articolo 3 della legge 23 ottobre 1992, n. 421) e dell'art. 1, comma 189, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), promosso dalla Corte d'appello di Torino, sezione lavoro, nel procedimento vertente tra B. C. e l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), con ordinanza del 1° marzo 2019, iscritta al n. 127 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 37, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visti l'atto di costituzione dell'INPS, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;  
udito nell'udienza pubblica del 22 settembre 2020 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

uditi l'avvocato Antonella Patteri per l'INPS e l'avvocato dello Stato Federico Basilica per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 22 settembre 2020.

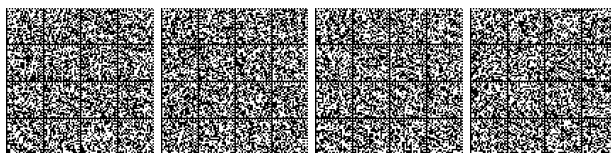
*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza iscritta al registro ordinanze n. 127 del 2019, la Corte d'appello di Torino, sezione lavoro, ha sollevato, «in relazione» all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 (*recte*: 22), primo comma, lettera *c*), della legge 30 aprile 1969, n. 153 (Revisione degli ordinamenti pensionistici e norme in materia di sicurezza sociale), dell'art. 10, comma 6, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503 (Norme per il riordinamento del sistema previdenziale dei lavoratori privati e pubblici, a norma dell'articolo 3 della legge 23 ottobre 1992, n. 421) e dell'art. 1, comma 189, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica).

La prima delle disposizioni censurate è collocata nella parte della legge n. 153 del 1969 che detta la «Disciplina del cumulo della pensione con la retribuzione» (artt. 20-22). Essa, nel riferirsi a coloro che risultano «iscritti alle assicurazioni obbligatorie per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti dei lavoratori dipendenti, dei lavoratori delle miniere, cave e torbiere, dei coltivatori diretti, mezzadri e coloni, degli artigiani e degli esercenti attività commerciali», sottopone il diritto alla pensione alla condizione che tali soggetti «non prestino attività lavorativa subordinata alla data della presentazione della domanda di pensione».

La seconda delle disposizioni censurate è stata introdotta dall'art. 11, comma 9, della legge 24 dicembre 1993, n. 537 (Interventi correttivi di finanza pubblica). Tale disposizione, nel dettare la disciplina del «cumulo tra pensioni e redditi da lavoro dipendente ed autonomo», ha stabilito quanto segue: «Le pensioni di anzianità a carico dell'assicurazione generale dei lavoratori dipendenti e delle forme di essa sostitutive, nonché i trattamenti anticipati di anzianità delle forme esclusive con esclusione delle eccezioni di cui all'articolo 10 del decreto-legge 28 febbraio 1986, n. 49, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 aprile 1986, n. 120, in relazione alle quali trovano applicazione le disposizioni di cui ai commi 1, 3 e 4 del presente articolo, non sono cumulabili con redditi da lavoro dipendente nella loro interezza, e con i redditi da lavoro autonomo nella misura per essi prevista al comma 1 ed il loro conseguimento è subordinato alla risoluzione del rapporto di lavoro».

La terza delle disposizioni censurate ha stabilito quanto segue: «Con effetto sui trattamenti liquidati dalla data di cui al comma 185, le pensioni di anzianità a carico dell'assicurazione generale obbligatoria dei lavoratori dipendenti e delle forme di essa sostitutive, nonché i trattamenti anticipati di anzianità delle forme esclusive della medesima, non sono cumulabili, limitatamente alla quota liquidata con il sistema retributivo, con redditi da lavoro di qualsiasi natura e il loro conseguimento è subordinato alla risoluzione del rapporto di lavoro. A tal fine trovano applicazione le disposizioni di cui ai commi 3, 4, e 7 dell'articolo 10 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503. Ai lavoratori che alla data del 30 settembre 1996 sono titolari di pensione, ovvero che hanno raggiunto il requisito contributivo di 36 anni o quello di 35 anni, quest'ultimo unitamente a quello anagrafico di 52 anni, continuano ad applicarsi le disposizioni di cui alla previgente normativa. Il regime previgente continua ad applicarsi anche nei confronti di coloro che si pensionano con 40 anni di contribuzione ovvero con l'anzianità contributiva massima prevista dall'ordinamento di appartenenza, nonché per le eccezioni di cui all'articolo 10 del decreto-legge 28 febbraio 1986, n. 49, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 aprile 1986, n. 120».



2.- In punto di fatto, il giudice rimettente riferisce di dover giudicare sull'appello presentato contro la sentenza del Tribunale ordinario di Torino n. 1382 del 17 luglio 2017.

In primo grado, B. C. aveva proposto ricorso contro l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), deducendo di essere stato dipendente della Sitfa spa dal 1968 e di essersi dimesso con decorrenza 31 dicembre 2007. Successivamente - come riferisce il giudice rimettente - egli aveva iniziato, con la medesima società, un nuovo rapporto di lavoro a tempo parziale con decorrenza 7 gennaio 2008 e cessazione in data 26 aprile 2012. A seguito di domanda presentata in data 28 gennaio 2008, l'INPS gli aveva corrisposto la pensione di anzianità con decorrenza 1° febbraio 2008. Tuttavia, a seguito di ulteriore domanda presentata in data 25 maggio 2012 - volta a ottenere la liquidazione del supplemento di pensione in ragione del lavoro prestato tra il 7 gennaio 2008 e il 25 aprile 2012 - l'INPS, con comunicazioni del 4 aprile 2014 e del 6 maggio 2016, ha chiesto la restituzione della somma di euro 278.781,87, assumendo l'indebita percezione della pensione a partire dal 1° febbraio 2008 «in quanto la pensione di anzianità non spettava “per mancata cessazione dell'attività lavorativa”».

B. C., pertanto, nel dedurre il suo «buon diritto a percepire il citato trattamento pensionistico, cumulabile con i redditi da lavoro, nonché l'illegittimità della richiesta di ripetizione, anche derivante dall'applicabilità dell'art. 13 L. 412/91», ha chiesto - previo accertamento dell'infondatezza della pretesa dell'INPS - la condanna dell'Istituto alla restituzione dei ratei di pensione trattenuti dal mese di luglio 2016 e non corrisposti.

Con la sentenza appellata, il Tribunale di Torino ha respinto le domande proposte dal B. C., il quale ha quindi proposto appello, chiedendo la riforma della sentenza di primo grado. L'INPS si è costituito nel giudizio di appello, chiedendone la reiezione.

2.1.- Ciò premesso, la Corte d'appello di Torino solleva, d'ufficio, questione di legittimità costituzionale dell'art. 22, primo comma, lettera c), della legge n. 153 del 1969, «nella parte in cui prevede, come requisito di accesso alla pensione di anzianità, che gli assicurati “non prestino attività lavorativa subordinata alla data di presentazione della domanda di pensione”», nonché delle norme successive (art. 10, comma 6, del d.lgs. n. 503 del 1992 e art. 1, comma 189, della legge n. 662 del 1996) «che ribadiscono tale condizione».

2.1.1.- In punto di rilevanza, il giudice rimettente evidenzia che la richiesta di ripetizione avanzata dall'INPS nei confronti di B. C. è basata proprio sull'(assenza *del*) requisito indicato dall'art. 22, primo comma, lettera c), della legge n. 153 del 1969. Tale requisito è poi ribadito dalle altre due disposizioni sottoposte al vaglio di questa Corte.

Si tratterebbe, secondo il rimettente, di disposizioni tutt'oggi in vigore. La tesi della loro «eventuale abrogazione», per effetto del successivo «sviluppo normativo» in materia di cumulo tra trattamento pensionistico e redditi da lavoro, sarebbe stata sconfessata dalla giurisprudenza della Corte di cassazione, sviluppatasi dal 1984 e fino ai giorni nostri, secondo cui il requisito dell'inoccupazione avrebbe tuttora natura di elemento costitutivo del diritto alla pensione di anzianità.

Nel caso di specie, al momento della domanda di pensione di anzianità (28 gennaio 2008) l'assicurato aveva risolto il precedente rapporto di lavoro, ma aveva già avviato il nuovo rapporto di lavoro subordinato, con decorrenza dal 7 gennaio 2008.

Secondo il giudice rimettente, pertanto, non poteva essere riconosciuto il suo diritto alla pensione di anzianità, poiché non sussisteva il requisito dello stato di inoccupazione.

2.1.2.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il rimettente osserva quanto segue.

Le disposizioni relative al requisito della inoccupazione «rispondevano alla *ratio* di “manifestare” lo stato di bisogno dell'assicurato» e sono state introdotte in un momento in cui vigeva «un rigido divieto di cumulo tra il trattamento di anzianità e le retribuzioni derivanti da rapporti di lavoro subordinato».

Successivamente, il quadro normativo sarebbe «radicalmente mutato». A partire dall'art. 72, comma 1, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)», sarebbero state introdotte «disposizioni che progressivamente approdano alla previsione di totale cumulabilità delle pensioni dirette di anzianità a carico dell'AGO con i redditi da lavoro dipendente». Il rimettente richiama, al riguardo, l'art. 44 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2003)», e l'art. 19 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, in legge 6 agosto 2008, n. 133.

Tale evoluzione normativa avrebbe incidenza nella fattispecie per cui è causa.

Ancor prima di iniziare il nuovo rapporto di lavoro subordinato con la propria società datrice di lavoro, B. C. aveva maturato, ai sensi dell'art. 44 della legge n. 289 del 2002, «una posizione contributiva tale da poter fruire del regime di totale cumulabilità tra redditi da lavoro dipendente e pensione di anzianità». Il rimettente sostiene che «se avesse



presentato la domanda di pensione nell'intervallo temporale, anche minimo, tra la risoluzione del precedente rapporto di lavoro con la Sitfa e l'instaurazione del successivo, l'Inps avrebbe riconosciuto il diritto alla pensione di anzianità e l'assicurato avrebbe potuto fruire del regime di totale cumulabilità».

Apparirebbe «ormai priva di ragionevolezza» la permanenza del requisito dello stato di inoccupazione al momento della presentazione della domanda di pensione. Le previsioni normative che richiedono tale requisito non sarebbero più sorrette, a giudizio del rimettente, «dalla *ratio* consistente nello stato di bisogno che giustifica l'erogazione del trattamento».

3.- Con atto depositato il 1° ottobre 2019 è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato.

La difesa erariale, preliminarmente, eccepisce l'inammissibilità della questione sotto due distinti profili.

In primo luogo, la questione sarebbe inammissibile per mancata completa ricostruzione del quadro normativo di riferimento. L'ordinanza di rimessione si sarebbe limitata «a una serie di brevi richiami ad alcune delle previsioni intervenute nel tempo sulla materia», senza tuttavia offrirne una ricostruzione organica e senza coglierne l'«effettiva *ratio*».

In secondo luogo, l'inammissibilità deriverebbe «dall'estrema genericità» delle argomentazioni spese per sostenere la violazione dell'art. 3 Cost. e del principio di ragionevolezza. Tale violazione sarebbe «afferzata in modo apodittico ed immotivato», senza alcun vaglio delle ragioni sottese all'evoluzione del quadro normativo («peraltro neppure individuato nella completezza delle previsioni via via introdotte»). In sostanza, secondo l'Avvocatura dello Stato, la questione così sollevata finirebbe «per lamentare indirettamente - come violazione dei parametri costituzionali - la stessa mancata declaratoria di retroattività delle previsioni che sarebbero venute ad elidere il divieto di cumulo tra pensione di anzianità e altri redditi da lavoro dipendente e che - conseguentemente - avrebbero eliminato lo stato di inoccupazione dai presupposti per il riconoscimento del trattamento pensionistico».

Nel merito, peraltro, la questione sarebbe infondata.

L'ordinanza di rimessione confonderebbe due distinti profili: l'uno, sostanziale, concernente il divieto di cumulo tra pensione di anzianità e reddito da lavoro; l'altro, formale, che individua l'inoccupazione quale requisito per la domanda di riconoscimento della pensione di anzianità.

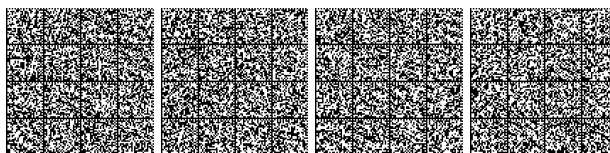
Quanto al primo dei due profili, il giudice *a quo* ometterebbe di confrontarsi con un «dato essenziale», costituito dal passaggio dal sistema «retributivo» a quello «contributivo». Non sarebbe affrontato il tema del bilanciamento, da parte del legislatore, di contrapposte esigenze economiche e sociali, anche in relazione alle «contingenti emergenze finanziarie», evocate dalla giurisprudenza costituzionale (sono richiamate le sentenze n. 241 del 2016 e n. 416 del 1999 di questa Corte).

Quanto al secondo profilo - definito come «autonomo» rispetto al primo - l'Avvocatura richiama la giurisprudenza della Corte di cassazione (citata anche dal rimettente) secondo cui il trattamento pensionistico di anzianità è subordinato alla condizione di cessazione dell'attività lavorativa alla data di presentazione della domanda. Proprio la mancanza di tale requisito comporterebbe, nella fattispecie sottoposta al giudizio del rimettente, l'impossibilità di riconoscere il diritto all'erogazione del trattamento pensionistico. In tale prospettiva, risulterebbe «addirittura irrilevante» la questione di costituzionalità sul cumulo tra pensione e reddito da lavoro, questione che potrebbe essere affrontata «solo dopo aver superato il preliminare profilo «formale» della sussistenza del diritto alla pensione».

4.- Con atto depositato il 1° ottobre 2019, si è costituito in giudizio l'INPS, parte appellata nel giudizio *a quo*, concludendo per l'infondatezza della questione di costituzionalità.

L'INPS, preliminarmente, precisa che l'art. 22, primo comma, lettera c), della legge n. 153 del 1969 è stato interpretato dallo stesso istituto, in via amministrativa, «nel senso che la condizione di non prestare attività lavorativa subordinata deve sussistere l'ultimo giorno del mese nel quale è fatta la domanda». Ciò al fine di soddisfare l'esigenza del lavoratore di mantenere lo stipendio «anche nell'arco di tempo tra la presentazione della domanda e l'ultimo giorno del mese per poi passare a godere della pensione dal primo giorno del mese successivo». L'INPS aggiunge che l'assicurato può presentare domanda di pensione di anzianità «in un certo giorno di un certo mese e deve risultare cessato dall'attività lavorativa dipendente l'ultimo giorno di quello stesso mese, per poi accedere alla pensione, da inoccupato, il primo giorno del mese successivo».

Sarebbe, pertanto, affetta da «travisamento» l'affermazione, contenuta nell'ordinanza di rimessione, secondo cui, se l'assicurato avesse presentato domanda nel breve intervallo temporale tra la risoluzione del precedente rapporto di lavoro e l'instaurazione del successivo, l'INPS gli avrebbe riconosciuto il diritto alla pensione di anzianità e il regime di totale cumulabilità. Al contrario, egli non avrebbe comunque visto garantito quel diritto, «poiché lavorava come dipendente l'ultimo giorno del mese della domanda».



Il giudice rimettente non avrebbe tenuto conto della differenza tra accesso a pensione e regime di cumulo tra reddito e pensione. L'accesso alla pensione, coerentemente con i principi di cui all'art. 38 Cost., si giustificerebbe in relazione allo «stato di bisogno», inteso come «la condizione di chi lascia la vita lavorativa». In tale quadro, la condizione della cessazione dell'attività di lavoro dipendente sarebbe «coerente con la natura della pensione che costituisce l'esito di un rapporto assicurativo nel quale l'evento tutelato è proprio la cessazione dal lavoro», e consisterebbe in «un presupposto destinato ad incidere sul momento genetico del diritto».

Né vi sarebbe alcuna contraddizione con la disciplina del cumulo, attinente al diverso e successivo momento dell'esecuzione del rapporto obbligatorio già sorto. In tale frangente verrebbero in rilievo scelte di «politica previdenziale» lasciate alla discrezionalità del legislatore, cui spetta stabilire se affiancare al requisito dell'inoccupazione (quale condizione per l'accesso alla pensione) il divieto di cumulo dei redditi percepiti dopo tale accesso.

Del resto, consentire l'accesso alla pensione anche a coloro che non abbiano cessato la propria attività lavorativa porterebbe a «sovertire la funzione dell'istituto, sganciandolo da ogni valutazione circa la sua naturale vocazione a sostituire il reddito da lavoro dipendente».

### Considerato in diritto

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe, la Corte d'appello di Torino, sezione lavoro, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 (*recte*: 22), primo comma, lettera *c*), della legge 30 aprile 1969, n. 153 (Revisione degli ordinamenti pensionistici e norme in materia di sicurezza sociale), «nella parte in cui prevede che gli iscritti alle assicurazioni obbligatorie per la invalidità, la vecchiaia ed i superstiti dei lavoratori dipendenti abbiano diritto alla pensione di anzianità a condizione che “non prestino attività lavorativa subordinata alla data della presentazione della domanda di pensione”».

La Corte rimettente dubita anche della costituzionalità delle «norme successive», che «ribadiscono tale condizione», e le individua nell'art. 10, comma 6, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503 (Norme per il riordinamento del sistema previdenziale dei lavoratori privati e pubblici, a norma dell'articolo 3 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), nonché nell'art. 1, comma 189, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica).

Nella controversia sottoposta, in grado d'appello, alla cognizione del giudice *a quo*, un lavoratore dipendente è stato chiamato in giudizio dall'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) per aver indebitamente beneficiato di un trattamento di anzianità erogatogli per quattro anni.

Secondo l'INPS, tale erogazione non sarebbe spettata in quanto il lavoratore, al momento della domanda di pensione, aveva già avviato - peraltro con lo stesso datore di lavoro - un nuovo rapporto di lavoro, così facendo venir meno il requisito della “inoccupazione”.

Secondo la Corte rimettente, tale requisito sarebbe in contrasto con il principio di ragionevolezza, in quanto «non rispondente ai canoni di cui all'art. 3 della Costituzione». Esso è stato introdotto quando vigeva il divieto di cumulo tra trattamento di anzianità e reddito da lavoro e sarebbe ancora in vigore, come attestato dalla giurisprudenza della Corte di cassazione, intesa quale «diritto vivente». Tuttavia, il quadro normativo sarebbe poi radicalmente cambiato, poiché quel divieto è stato sostituito da una regola opposta, che consente il cumulo tra pensione e retribuzione. Apparirebbe ormai priva di ragionevolezza la perdurante vigenza del requisito della “inoccupazione”, non più assistito, come in origine, dallo stato di bisogno che giustifica l'erogazione del trattamento.

2.- Nell'intervenire in giudizio, il Presidente del Consiglio dei ministri ha preliminarmente eccepito l'inammissibilità della questione per l'incompleta ricostruzione del quadro normativo di riferimento e per l'«estrema genericità» delle argomentazioni spese dal rimettente quanto al profilo della non manifesta infondatezza.

Entrambe le eccezioni, da trattare congiuntamente, sono fondate.

2.1.- La disciplina relativa al cumulo fra trattamento pensionistico e retributivo, posta a fondamento della censura di incostituzionalità per contrasto con l'art. 3 Cost., è evocata dal rimettente senza scandirne l'evoluzione diacronica e senza indagare la *ratio* sottesa alle disposizioni medesime. L'ordinanza di rimessione si limita a citare, in senso cronologico, le disposizioni che, a partire da quanto in origine previsto dall'art. 22, settimo comma, della legge n. 153 del 1969, hanno via via disciplinato la materia, giungendo infine a consentire il cumulo tra pensione e retribuzione.

Senza addentrarsi in un'analisi testuale e sistematica delle disposizioni, la Corte rimettente richiama l'art. 72, comma 1, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)», l'art. 44 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2003)», e l'art. 19 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, in legge 6 agosto 2008, n. 133.



Pur sostenendo che, per effetto della successione di tali norme, sarebbe divenuto irragionevole il requisito della “inoccupazione” ai fini del riconoscimento del diritto alla pensione di anzianità, la Corte rimettente non ha approfondito i tratti più significativi dell’evoluzione normativa in materia di cumulo tra pensione e redditi da lavoro ma, soprattutto, ha omesso di illustrare le ragioni dell’affermato legame fra disciplina del cumulo e disciplina dei presupposti del diritto alla pensione di anzianità e di individuarne la *ratio* sottostante.

Le disposizioni censurate sono presentate in ordine cronologico al solo fine di far emergere un dato ritenuto comune: il legislatore avrebbe ancorato il sorgere del diritto al trattamento pensionistico di anzianità all’assenza di un rapporto di lavoro. Le norme richiamate, sia pure con enunciazioni diverse, intenderebbero collegare la condizione dello stato di inoccupazione del lavoratore alla questione del divieto di cumulo fra trattamento pensionistico e reddito lavorativo. Il diritto del lavoratore all’erogazione della pensione di anzianità, condizionato allo stato di “inoccupazione”, risulterebbe connesso a tale divieto.

2.2.- La ricostruzione del quadro normativo fornita dal giudice *a quo* si presenta lacunosa.

Ai fini dell’ammissibilità della questione di costituzionalità, questa Corte non ritiene sufficiente la mera evocazione di disposizioni distinte, collocate in contesti normativi diversi, senza che siano illustrati i nessi che fra le stesse intercorrono.

Le lacune evidenziate finiscono per riverberarsi sul petitum formulato dal giudice *a quo*, quanto alla mancata individuazione del momento in cui, nel susseguirsi delle disposizioni censurate, si sarebbe manifestato un vulnus tale da inficiarne la costituzionalità.

La Corte rimettente omette inoltre di esaminare compiutamente il «diritto vivente» della Corte di cassazione, con riferimento alla perdurante vigenza del requisito della inoccupazione. Tale giurisprudenza si sofferma su quest’ultimo requisito e sulla disciplina del cumulo tra pensione e reddito da lavoro, per segnalare che si tratta di regole e fasi distinte (Corte di cassazione, sezione sesta civile, ordinanza 20 luglio 2018, n. 19337, pur richiamata dal rimettente; inoltre, anche più di recente, Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 27 maggio 2019, n. 14417).

Tanto basta per ritenere carenti gli argomenti posti a sostegno del requisito della non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità, poiché le lacune prima evidenziate si riflettono sull’*iter* argomentativo che il rimettente pone a fondamento delle censure (*ex multis*, ordinanze n. 147, n. 108 e n. 42 del 2020 e n. 202 del 2018).

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell’art. 22, primo comma, lettera c), della legge 30 aprile 1969, n. 153 (Revisione degli ordinamenti pensionistici e norme in materia di sicurezza sociale), dell’art. 10, comma 6, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503 (Norme per il riordinamento del sistema previdenziale dei lavoratori privati e pubblici, a norma dell’articolo 3 della legge 23 ottobre 1992, n. 421) e dell’art. 1, comma 189, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), sollevata, in riferimento all’art. 3 della Costituzione, dalla Corte d’appello di Torino, sezione lavoro, con l’ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 settembre 2020.

F.to:

Mario Rosario MORELLI, *Presidente*

Silvana SCIARRA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 14 ottobre 2020.

*Il Cancelliere*

F.to: Roberto MILANA





## N. 214

*Sentenza 22 settembre - 14 ottobre 2020*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Ambiente - Norme della Regione Lazio - Impianti di trattamento dei veicoli fuori uso e dei rifiuti metallici - Attività di autodemolizione - Procedura di autorizzazione attivabile anche da aventi causa e subentranti dei titolari degli impianti - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio del buon andamento e della competenza esclusiva statale nella materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - Non fondatezza delle questioni.**

- Legge della Regione Lazio 28 dicembre 2018, n. 13, art. 21, comma 15, che introduce l'art. 6-bis della legge della Regione Lazio 6 luglio 1998, n. 27.
- Costituzione, artt. 97 e 117, secondo comma, lettera s); Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 2000/53/CE del 18 settembre 2000.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Mario Rosario MORELLI;

*Giudici :* Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 15, della legge della Regione Lazio 28 dicembre 2018, n. 13 (Legge di Stabilità regionale 2019), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 27 febbraio-1° marzo 2019, depositato in cancelleria l'8 marzo 2019, iscritto al n. 40 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 21, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione della Regione Lazio;

udito nell'udienza pubblica del 22 settembre 2020 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;

uditi l'avvocato dello Stato Sergio Fiorentino per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Rodolfo Murra per la Regione Lazio;

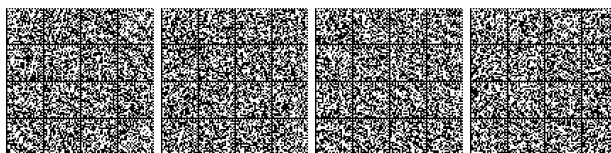
deliberato nella camera di consiglio del 22 settembre 2020.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con il ricorso in epigrafe, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato, sospettandone l'illegittimità costituzionale, vari articoli della legge della Regione Lazio 28 dicembre 2018, n. 13 (Legge di Stabilità regionale 2019).

L'impugnazione si rivolge, tra l'altro e per quel che qui rileva, alla disposizione di cui al comma 15 dell'art. 21 della predetta legge.

La suddetta disposizione - con la quale «[d]opo l'art. 6 della legge regionale 9 luglio 1998, n. 27 (Disciplina regionale della gestione dei rifiuti) e successive modifiche, è inserito [l'] art. 6-bis (Stabilizzazione della filiera dei veicoli fuori uso e trattamento dei rifiuti metallici)», prevedente, al fine di evitare l'interruzione di tale trattamento, che



«trov[i] applicazione l'articolo 15, comma 3, del decreto legislativo 24 giugno 2003, n. 209 (Attuazione della direttiva 2000/53/CE relativa ai veicoli fuori *uso*) per gli impianti che abbiano operato in virtù di autorizzazioni rilasciate dai soggetti attuatori [...]» - contrasterebbe, secondo l'Avvocatura dello Stato, con gli artt. 97 e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

Ciò in quanto la denunciata norma regionale decontestualizzerebbe la disposizione di cui al richiamato comma 3 dell'art. 15 del d.lgs. n. 209 del 2003 (prevedente i soli requisiti relativi alla localizzazione dell'impianto) dal quadro normativo statale di riferimento, nel contesto del quale il meccanismo di deroga autorizzatoria, di che trattasi, richiede altresì (ciò che si presuppone che la Regione ora non più richieda) che la domanda di autorizzazione sia corredata da un progetto di adeguamento dell'impianto e da un piano di ripristino ambientale dell'area utilizzata dopo la chiusura dell'impianto, e prescrive inoltre particolari termini e modalità del procedimento per la sua valutazione (commi 1 e 2 del medesimo art. 15); dal che, appunto, il lamentato vulnus, arrecato dalla disposizione regionale in esame, alla competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, al cui esercizio si riconduce il citato d.lgs. n. 209 del 2003.

Con il prevedere che il sistema autorizzatorio ivi disciplinato possa essere esteso, oltre che ai soggetti esercenti l'impianto, ai «loro aventi causa e subentranti», l'introdotta art. 6-*bis* della legge reg. Lazio n. 27 del 1998 avrebbe poi ulteriormente violato la norma statale interposta e dunque l'art. 97 Cost.

2.- La Regione Lazio, costituitasi, sostiene che l'esplicito richiamo, nella disposizione impugnata, del (solo) comma 3 dell'art. 15 del d.lgs. n. 209 del 2003, non esclude l'applicazione integrale della suddetta normativa statale sui presupposti e sull'*iter* autorizzativo per l'adeguamento degli impianti di autodemolizione. Ed aggiunge che la locuzione «e per i loro aventi causa e subentranti» sarebbe «volta a ricomprendere l'eventualità di modifiche intercorse nel tempo in merito alla titolarità dei soggetti esercenti l'impianto e che i requisiti soggettivi dei titolari sono comunque oggetto di un procedimento dell'Autorità competente al rilascio dell'autorizzazione stessa».

### *Considerato in diritto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso di cui si è in narrativa detto, impugna la legge della Regione Lazio 28 dicembre 2018, n. 13 (Legge di Stabilità regionale 2019), per sospetta illegittimità costituzionale di varie sue disposizioni, tra le quali viene, in particolare, qui in esame la disposizione di cui al comma 15 dell'art. 21.

La decisione delle altre questioni, proposte con lo stesso ricorso, è riservata a separate pronunzie.

2.- La disposizione censurata, nel modificare la precedente legge regionale 9 luglio 1998, n. 27 (Disciplina regionale della gestione dei rifiuti), vi inserisce l'articolo 6-*bis*, rubricato «Stabilizzazione della filiera dei veicoli fuori uso e trattamento dei rifiuti metallici».

2.1.- Secondo il ricorrente, detta disposizione violerebbe, in primo luogo, l'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, ponendosi, sotto più profili in contrasto con la disciplina transitoria di cui all'art. 15 del decreto legislativo 24 giugno 2003, n. 209 (Attuazione della direttiva 2000/53/CE relativa ai veicoli fuori *uso*), evocato come parametro interposto ed «espressione della competenza esclusiva dello Stato, in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema».

2.1.1.- Il d.lgs. n. 209 del 2003 - ricorda, infatti, in premessa, l'Avvocatura generale dello Stato - subordina lo svolgimento dell'attività di autodemolizione ad un complesso di prescrizioni (specificamente indicate nell'Allegato I, richiamato dall'art. 6) che attengono, sia alla localizzazione degli impianti, sia alle modalità di svolgimento di detta attività.

In questo contesto normativo - sottolinea ancora l'Avvocatura dello Stato - il richiamato art. 15:

- al suo comma 1, detta una disciplina "transitoria" per l'adeguamento dei centri di raccolta o degli impianti «in esercizio» alla data di entrata in vigore del decreto stesso, obbligando i rispettivi titolari a «presenta[re] alla regione competente per territorio domanda di autorizzazione corredata da un progetto di adeguamento dell'impianto alle prescrizioni del [medesimo] decreto», oltre che da «un piano per il ripristino ambientale dell'area utilizzata da attuare alla chiusura dello stesso impianto»;

- al comma 2, stabilisce, poi, precisi termini e modalità per la conclusione del procedimento, «in merito al progetto di adeguamento», da parte della Regione;

- al comma 3, disciplina, invece, l'ipotesi del mancato rispetto dei «requisiti relativi alla localizzazione» da parte di titolari di impianti autorizzati in via ordinatoria e prevede che la Regione (o il Comune a ciò delegato: nella specie, ai sensi dell'art. 6 della legge regionale n. 27 del 1998) autorizzi la prosecuzione delle attività «con le prescrizioni necessarie ad assicurare la tutela della salute e dell'ambiente ovvero dispon[ga] la rilocalizzazione dello stesso impianto in tempi definiti».



2.1.2.- L'art. 6-*bis* della legge reg. Lazio n. 27 del 1998, introdotto dal denunciato art. 21, comma 15, si riferisce, a sua volta, agli impianti autorizzati dai soggetti attuatori (di cessate gestioni commissariali) e, al fine di garantire la stabilizzazione della correlativa filiera e di evitare l'interruzione del trattamento dei rifiuti metallici ferrosi e non, dispone appunto che «trova applicazione l'articolo 15, comma 3, del decreto legislativo 24 giugno 2003, n. 209 [...]».

Ma è proprio tale circoscritto riferimento al solo comma 3 del predetto art. 15 che, secondo il ricorrente, comporterebbe, come detto, il contrasto della impugnata disposizione regionale con i livelli uniformi di tutela ambientale stabiliti dal legislatore statale.

L'omesso richiamo dei precedenti commi della suddetta norma statale implicherebbe, infatti, la pretermissione della fase iniziale del procedimento autorizzatorio legata ad una iniziativa dei soggetti gestori qualificata dalla allegazione di appositi piani e progetti di adeguamento degli impianti e di ripristino ambientale.

2.1.3.- Con il disporre inoltre che la prevista procedura di autorizzazione sia attivabile anche da «aventi causa e subentranti» dei titolari degli impianti in questione, la disposizione regionale impugnata - denuncia la difesa statale - verrebbe a porsi anche sotto tale profilo in contrasto con il parametro statale evocato a norma interposta, che non contempla siffatta estensione soggettiva, circoscrivendo al «titolare» gli effetti applicativi della norma, e violerebbe anche il principio di buon andamento dell'amministrazione sancito dall'art. 97, Cost. «in quanto elide[rebbe] un procedimento amministrativo finalizzato a verificare la sussistenza dei requisiti soggettivi e oggettivi per la voltura dell'autorizzazione».

2.2.- Nel resistere al ricorso, la Regione Lazio sostiene che la norma denunciata non intenderebbe limitare l'applicazione della disciplina statale di cui all'art. 15 del d.lgs. n. 209 del 2003, ma - contestualizzando la disposizione del comma 3 nel territorio della Capitale, in ragione del fenomeno ivi significativo della presenza degli autodemolitori - ne confermerebbe la piena applicabilità «agli impianti che all'epoca dell'entrata in vigore della norma (statale) hanno potuto continuare ad operare in virtù di provvedimenti dei vari commissari attuatori susseguitisi nella gestione dell'emergenza regionale», essendo la previsione regionale riferita appunto soltanto ai suddetti impianti, per i quali, per ragioni diverse, «non è stata completata la valutazione sulla delocalizzazione».

In riferimento poi all'espressione «e per i loro aventi causa e subentranti», la resistente replica che si tratterebbe di «locuzione volta a ricomprendere l'eventualità di modifiche intercorse nel tempo in merito alla titolarità dei soggetti esercenti l'impianto e che i requisiti soggettivi dei titolari sono comunque oggetto di un procedimento dell'Autorità competente al rilascio dell'autorizzazione stessa, volto ad accertarne la sussistenza».

2.3.- L'interpretazione proposta dalla Regione in ordine alle finalità e al contenuto della norma censurata, in termini di coerenza e complementarietà con la disciplina statale, è condivisibile.

Il limitato richiamo al comma 3 dell'art. 15 del d.lgs. n. 203 del 2009, ad opera della impugnata norma regionale, può, infatti, pianamente leggersi come volto non già ad escludere la residua disciplina statale recata dal menzionato art. 15, sebbene unicamente a dettare la disciplina di competenza regionale (come detto, delegata ai Comuni) in materia di rilascio delle autorizzazioni all'esercizio di impianti di smaltimento e recupero di rifiuti. Il che consente di attribuire alla norma in esame una funzione di coordinamento tra il livello di disciplina statale e quello regionale (senza pregiudizio per il primo), avendo quest'ultimo di mira un contesto specifico quale quello che si innesta nella situazione emergenziale riferita al settore dei rifiuti urbani del territorio della Città di Roma e provincia, in relazione al quale il legislatore regionale si propone - come espressamente enunciato nell'*incipit* dell'introdotta art. 6-*bis* della legge reg. Lazio n. 27 del 1998 - la «stabilizzazione» dei soli impianti che abbiano già operato, in virtù di autorizzazioni rilasciate dalle pregresse gestioni commissariali, e senza che per questi risultino ancora completate le procedure di delocalizzazione.

In tale corretta prospettiva esegetica, resta, quindi, fermo che il rilascio delle autorizzazioni, di cui al citato art. 6-*bis*, è, comunque, subordinato alla presenza di tutti i requisiti previsti dalla disposizione transitoria di cui all'art. 15 del d.lgs. n. 209 del 2003.

Ed è ciò che evidentemente va accertato anche nei confronti dei soggetti che siano nel frattempo subentrati ai precedenti titolari nella gestione degli impianti in questione; restando così escluso che tale subentro possa - come paventa il ricorrente - sottrarre il nuovo gestore al procedimento di verifica di sussistenza dei requisiti soggettivi ed oggettivi per la voltura dell'autorizzazione in suo favore.

3.- Così interpretata, la norma regionale denunciata si sottrae alle censure di illegittimità costituzionale formulate dal ricorrente: dal che la non fondatezza delle correlative questioni.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni proposte con il medesimo ricorso, dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 15, della legge della Regione Lazio 28 dicembre 2018, n. 13 (Legge di Stabilità regionale 2019), promosse, in riferimento agli artt. 97 e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 settembre 2020.

F.to:

Mario Rosario MORELLI, *Presidente*  
e *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 14 ottobre 2020.

*Il Cancelliere*

F.to: Roberto MILANA

T\_200214

N. 215

*Ordinanza 8 settembre - 14 ottobre 2020*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Ambiente - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Valutazione ambientale per piani, programmi e progetti aventi ad oggetto la valutazione ambientale strategica (VAS), la valutazione dell'impatto ambientale (VIA), nonché l'autorizzazione integrata ambientale (AIA) - Ricorso del Governo - Lamentata eccedenza dalle competenze legislative statutarie, con violazione della competenza esclusiva statale in materia di livelli essenziali delle prestazioni riguardanti i diritti civili e sociali e di tutela dell'ambiente - Successiva rinuncia accettata dalla controparte costituita in giudizio - Estinzione del processo.**

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 13 ottobre 2017, n. 17, artt. 16, commi 3 e 4, 17, comma 3, 18, commi 2, 6 e 7, 19, comma 2, e 20, commi 1, 3 e 4.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettere *m)* ed *s)*.

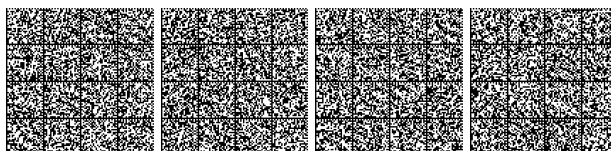
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Mario Rosario MORELLI;

*Giudici :* Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI,

ha pronunciato la seguente



## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 16, commi 3 e 4; 17, comma 3; 18, commi 2, 6 e 7; 19, comma 2, e 20, commi 1, 3 e 4, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 13 ottobre 2017, n. 17 (Valutazione ambientale per piani, programmi e progetti), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 16-20 dicembre 2017, depositato in cancelleria il 22 dicembre 2017, iscritto al n. 91 del registro ricorsi 2017 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 3, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visto l'atto di costituzione della Provincia autonoma di Bolzano;  
udito nella camera di consiglio dell'8 settembre 2020 il Giudice Franco Modugno;  
deliberato nella camera di consiglio dell'8 settembre 2020.

Ritenuto che, con ricorso notificato il 16-20 dicembre 2017, depositato il successivo 22 dicembre 2017 e iscritto al n. 91 del registro ricorsi 2017, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere *m*) ed *s*), della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 16, commi 3 e 4; 17, comma 3; 18, commi 2, 6 e 7; 19, comma 2; 20, commi 1, 3 e 4, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 13 ottobre 2017, n. 17 (Valutazione ambientale per piani, programmi e progetti), pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol n. 42 del 17 ottobre 2017;

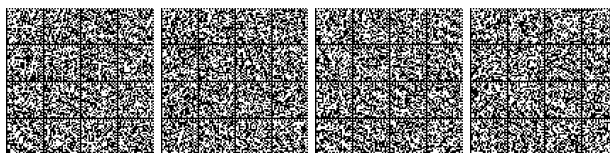
che la legge impugnata reca norme per la valutazione ambientale per piani, programmi e progetti che riguardano la valutazione ambientale strategica (VAS), la valutazione di impatto ambientale (VIA), nonché l'autorizzazione integrata ambientale (AIA), che eccederebbero, secondo il ricorrente, le competenze della Provincia autonoma previste dagli artt. 8, 9 e 10 dello statuto, di cui al d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), invadendo le competenze esclusive statali in materia, sia di livelli essenziali delle prestazioni riguardanti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, sia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (art. 117, secondo comma, lettere *m*) e *s*), Cost.);

che l'Avvocatura generale rammenta che il decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 104 (Attuazione della direttiva 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che modifica la direttiva 2011/92/UE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, ai sensi degli articoli 1 e 14 della legge 9 luglio 2015, n. 114) - introduttivo di significative modifiche al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), volte ad adeguare la normativa nazionale alla direttiva 2014/52/UE, a sua volta modificativa della direttiva 2011/92/UE - aveva lo scopo di rafforzare la qualità della procedura di valutazione di impatto ambientale allineandola ai principi della regolamentazione intelligente (smart regulation) e alle altre normative e politiche dell'Unione europea;

che, in tesi, l'art. 16, comma 3, della legge prov. Bolzano n. 17 del 2017 violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., in relazione all'art. 19, commi 6 e 7, del d. lgs. n. 152 del 2006 (d'ora in avanti: cod. ambiente), dal momento che, innanzitutto, l'art. 16 della legge provinciale non prevede un termine massimo per la richiesta al proponente di chiarimenti e integrazioni, mentre l'art. 19, comma 6, cod. ambiente stabilisce che l'autorità competente può richiedere al proponente chiarimenti e integrazioni entro trenta giorni dalla scadenza del termine di cui al comma 4 del medesimo articolo; inoltre, il termine entro il quale il proponente può produrre chiarimenti e integrazioni è fissato, dalla norma impugnata, in trenta giorni, in luogo dei quarantacinque giorni previsti dall'art. 19, comma 7, cod. ambiente; in terzo luogo, mentre l'art. 16, comma 3, della legge provinciale impugnata stabilisce un meccanismo di sospensione automatica del termine fino al deposito della documentazione integrativa da parte del proponente, l'art. 19, comma 6, cod. ambiente prevede che tale sospensione venga concessa solo a seguito di richiesta motivata del proponente; infine, l'art. 16, comma 3, della legge provinciale non prevede la possibilità di prorogare per una volta e per un periodo non superiore a trenta giorni il termine per l'adozione del provvedimento di verifica, a differenza dell'art. 19, comma 7, cod. ambiente che riconosce tale possibilità, tenuto conto della complessità del progetto;

che l'art. 16, comma 4, della legge prov. Bolzano n. 17 del 2017 viene a sua volta impugnato, in quanto anch'esso violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., perché ritenuto contrastante con gli artt. 5, comma 1, lettera *o-ter*, e 19, comma 8, cod. ambiente, giacché stabilisce che, in caso di provvedimento negativo, la competente Agenzia provinciale per l'ambiente e la tutela del clima impartisce le necessarie prescrizioni, mentre le norme statali prevedono che le "condizioni ambientali" possono essere associate al provvedimento, solo se richiesto dal proponente e risultino necessarie per evitare impatti ambientali negativi;

che nel caso di specie assumerebbero, poi, particolare importanza, per un verso, l'art. 23, comma 4, del d.lgs. n. 104 del 2017 - in base al quale le Regioni e le Province autonome sono tenute ad adeguare entro centoventi giorni dall'entrata in vigore del decreto il proprio ordinamento alle disposizioni statali - e, per altro verso, l'art. 7-*bis* cod.



ambiente, ove si prevede una potestà legislativa e regolamentare delle Regioni e Province autonome soltanto ai fini della organizzazione delle modalità di esercizio delle funzioni amministrative loro attribuite in materia di VIA, in conformità alla legislazione europea e a quella statale, riconoscendo al legislatore regionale e provinciale esigui margini d'autonomia;

che la giurisprudenza costituzionale - rammenta ancora il ricorrente - avrebbe specificato che tali limiti valgono anche per le Regioni ad autonomia speciale e per le Province autonome;

che l'art. 17, comma 3, della legge prov. Bolzano n. 17 del 2017, nel prevedere un termine di sessanta giorni per la decisione del gruppo di lavoro incaricato dello studio di impatto ambientale, risulterebbe in contrasto con l'art. 20, comma 2, cod. ambiente - e per esso con l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. - il quale, infatti, stabilisce che l'autorità competente comunica al proponente l'esito delle proprie valutazioni entro il più breve termine di trenta giorni;

che l'art. 18, comma 2, della legge provinciale impugnata a sua volta violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettere *s*) ed *m*), Cost., perché in contrasto con l'art. 27-bis, comma 7, cod. ambiente, in quanto, limitando la comunicazione del procedimento di VIA alle autorità con competenza ambientale nelle materie di cui all'art. 4 della stessa legge provinciale, nonché ai Comuni sul cui territorio è prevista la realizzazione del progetto, non metterebbe tutte le possibili amministrazioni interessate al procedimento autorizzatorio unico in condizione di partecipare;

che, inoltre, l'art. 18, comma 6, della legge prov. Bolzano n. 17 del 2017 confliggerebbe con l'art. 27-bis, comma 5, cod. ambiente - e dunque anch'esso violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., - sotto un duplice profilo: da un lato, la norma provinciale, nello stabilire che la modifica degli elaborati e della documentazione possa avvenire direttamente ad opera del proponente, violerebbe le previsioni statali lì dove prevedono, invece, che tali modifiche e integrazioni documentali possano essere apportate dal proponente a seguito di richiesta da parte dell'autorità competente, e, dall'altro lato, la disposizione sulla sospensione del procedimento fino alla data della presentazione, da parte del proponente, della documentazione modificativa o integrativa non sarebbe in linea con la previsione statale, secondo cui l'autorità competente può concedere, su richiesta del proponente e per una sola volta, la sospensione dei termini per la presentazione della documentazione integrativa per un periodo non superiore a centottanta giorni;

che l'art. 18, comma 7, della legge provinciale impugnata, poi, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., sarebbe anch'esso in contrasto con l'art. 27-bis, comma 5, cod. ambiente, in quanto quest'ultimo, tramite il rinvio al suo comma 4, prevede un termine di trenta giorni per la presentazione di eventuali osservazioni da parte di qualsiasi interessato, mentre la disposizione impugnata prevede un termine di sessanta giorni;

che l'art. 19, comma 2, della legge prov. Bolzano n. 17 del 2017, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere *s*) ed *m*), Cost., pure non sarebbe in linea con il già citato art. 27-bis, comma 7, cod. ambiente in quanto - a differenza di ciò che è stabilito dalla norma interposta - non prevede la conferenza di servizi e le relative funzioni, ai sensi degli artt. 14, comma 4, e 14-ter della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), nell'ambito del procedimento di VIA di competenza regionale;

che si deduce, inoltre, il contrasto tra l'art. 20, commi 1 e 3, della legge provinciale impugnata e, ancora, l'art. 27-bis, comma 7, cod. ambiente - nonché, per suo tramite, l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. - in quanto la disposizione impugnata stabilisce che il procedimento deve concludersi con una pronuncia sulla compatibilità ambientale che costituisce il provvedimento di VIA, il quale è destinato a sostituirsi a ogni altro atto di assenso, mentre in forza della norma interposta, invece, dovrebbe svolgersi un procedimento unico, che vede il suo snodo centrale nella conferenza di servizi in modalità sincrona e che si conclude con un provvedimento autorizzatorio unico, il quale, pur comprendendo il provvedimento di VIA, sul quale si basa, è rispetto ad esso logicamente e giuridicamente distinto;

che si censura, infine, sempre per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., il comma 4 dello stesso art. 20 della legge prov. Bolzano n. 17 del 2017 - il quale stabilisce che «[i]l rilascio della concessione edilizia o di altri titoli abilitativi alla costruzione, ove richiesti, è subordinato all'approvazione di cui al comma 2» - perché risulterebbe in contrasto sempre con l'art. 27-bis, comma 7, cod. ambiente, in quanto quest'ultimo disporrebbe che «il rilascio di titoli abilitativi alla costruzione (concessione edilizia o equivalente titolo) sia subordinato, e quindi successivo, al procedimento di VIA, confermando la totale difformità rispetto alla natura e alle funzioni del provvedimento autorizzatorio unico regionale, comprensivo del provvedimento di VIA e di tutti [i] titoli abilitativi contestualmente rilasciati per la realizzazione e l'esercizio del progetto, delineata dal menzionato art. 27-bis comma 7»;

che nel giudizio si è costituita la Provincia autonoma di Bolzano, con atto depositato il 24 gennaio 2018, deducendo l'inammissibilità o l'infondatezza delle proposte questioni di legittimità costituzionale;

che la Provincia resistente, innanzitutto, segnala le linee portanti della legge provinciale impugnata e svolge premesse generali sulle competenze statutariamente attribuite alla potestà legislativa esclusiva della Provincia stessa nelle materie di cui si discute, anche alla luce dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo



V della parte seconda della Costituzione) e, tenuto conto della giurisprudenza costituzionale formatasi sul punto, sottolineando che, nel disciplinare *ex novo* la VIA, la Provincia autonoma non era tenuta a pedissequamente recepire le detagliate regole del codice dell'ambiente, dovendosi unicamente limitare a osservare i principi fondamentali in materia;

che, infatti, la Provincia autonoma di Bolzano ha impugnato il d.lgs. n. 104 del 2017, attuativo della direttiva 2014/52/UE (reg. ric. n. 73 del 2017), il quale, contrariamente all'assunto del ricorrente, avrebbe indebitamente invaso le competenze provinciali: ha dedotto, al riguardo, vizi di delega e di conformità dell'impugnato decreto legislativo alla direttiva comunitaria;

che tutto ciò condurrebbe, infine, a una conclusione di infondatezza, oltre che di inammissibilità, delle singole questioni proposte dal Governo;

che, in particolare, quanto all'inammissibilità delle questioni, la Provincia autonoma eccepisce che la lamentata violazione dei precetti costituzionali sarebbe priva di adeguata motivazione da parte del ricorrente, che genericamente richiama gli artt. 8, 9 e 10 dello statuto di autonomia, senza specifiche argomentazioni, il tutto in contrasto con la giurisprudenza costituzionale, che fa carico al ricorrente in via principale di identificare con precisione la questione nei suoi termini normativi, nonché le disposizioni che si evocano come parametri di riferimento (in particolare, si richiama, al riguardo, la sentenza n. 212 del 2017);

che, quanto al merito, in riferimento alle censure relative all'art. 16, comma 3, della legge prov. n. 17 del 2017, della quale il ricorrente deduce il contrasto con l'art. 19, commi 6 e 7, del d.lgs. n. 152 del 2006, la Provincia autonoma di Bolzano, dopo aver rammentato che la disposizione statale - novellata ad opera del d.lgs. n. 104 del 2017 - è stata impugnata con il già segnalato ricorso, contesta che le indicate norme statali prevalgano rispetto alla normativa provinciale, proprio alla luce della richiamata sentenza n. 212 del 2017: considerata, infatti, la scarsa complessità dello studio preliminare del progetto, essendo questo funzionale solo a decidere a quale procedura assoggettarne l'*iter*, il termine di trenta giorni (anziché quarantacinque) per le eventuali integrazioni parrebbe essere più che congruo; quanto poi alla censurata "sospensione automatica" dei termini della procedura, si afferma che la stessa non si riferisce al termine per la produzione di documenti, ma a quello per adottare la pronuncia;

che, in merito alle censure riferite all'art. 16, comma 4, della legge provinciale impugnata, la parte resistente osserva che è rispondente a criteri di logica ed efficacia amministrativa prevedere, nei casi di progetti privi di impatti negativi per l'ambiente, che l'amministrazione competente possa impartire le condizioni da rispettare in caso di esclusione dalla VIA, anziché consentire che ciò possa avvenire solo su richiesta del proponente, come stabilisce la normativa statale;

che, per ciò che concerne, invece, il preteso contrasto tra l'art. 17, comma 3, della legge provinciale e l'art. 20 cod. ambiente, si sottolinea che, mentre la norma statale prevede un confronto diretto tra autorità competente e proponente del progetto, in vista della definizione delle informazioni e degli elaborati progettuali, la norma provinciale stabilisce che a ciò provveda un apposito gruppo di lavoro, rivelandosi perciò la norma impugnata, contrariamente a quanto dedotto nel ricorso, maggiormente garantista;

che, in merito all'impugnazione dell'art. 18, commi 6 e 7, della legge prov. Bolzano n. 17 del 2017, la parte resistente replica che risponde a criteri di efficienza che il proponente, dopo le consultazioni, possa proporre modifiche al progetto senza che queste vengano imposte dall'amministrazione, con oneri di pianificazione a suo carico e che la previsione di un termine di sessanta giorni, anziché di trenta, per le eventuali osservazioni degli interessati risponderebbe ad esigenze di maggior garanzia, in linea con quanto previsto dalla direttiva comunitaria sulla consultazione pubblica;

che la Provincia autonoma deduce l'infondatezza anche delle censure riguardanti gli artt. 18, comma 2, 19, comma 2, e 20, commi 1, 3 e 4, della legge provinciale impugnata, prospettate in riferimento all'art. 27-bis, comma 7, cod. ambiente;

che, infatti, la doglianza secondo la quale la procedura di pubblicazione non consentirebbe a tutte le amministrazioni interessate di partecipare al procedimento sarebbe infondata, poiché a tal fine deve ritenersi sufficiente la pubblicazione sul sito internet di tutta la documentazione necessaria a fini conoscitivi;

che, inoltre, per i progetti di competenza statale, l'art. 27 cod. ambiente prevedrebbe solo la facoltà per il proponente di richiedere un "provvedimento unico in materia ambientale", con la conseguenza che, in assenza di tale richiesta, il provvedimento statale di VIA non sostituirebbe alcuna altra autorizzazione o altri titoli abilitativi in materia ambientale: ne deriverebbe che l'art. 27-bis del medesimo codice, nel prevedere obbligatoriamente per le Regioni e Province autonome un'autorizzazione onnicomprensiva, a differenza dei progetti di competenza statale, non può essere intesa come norma adottata in materia di livelli essenziali delle prestazioni in base all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.;



che, in ordine alle censure relative alla procedura disciplinata dall'art. 19, comma 2, secondo la parte resistente, non avrebbe rilievo la circostanza che la stessa si concluda con un parere, anziché con una determinazione, mentre, in merito alle doglianze riferite all'art. 20, commi 1, 3 e 4, della legge prov. Bolzano n. 17 del 2017, si osserva che si tratta di disposizioni confermate di precedente legge provinciale (legge della Provincia autonoma di Bolzano 5 aprile 2007, n. 2, recante «Valutazione ambientale per piani e progetti»), non impugnata da parte del Governo;

che, infine, la Provincia autonoma rileva che, adeguandosi al dettato dell'art. 27-bis cod. ambiente, si introdurrebbe un nuovo titolo urbanistico, senza tenere conto delle competenze esclusive della Provincia autonoma riconosciute in materia dallo statuto di autonomia;

che la Provincia autonoma di Bolzano ha depositato una memoria, il 16 ottobre 2018, insistendo sulle conclusioni già rassegnate, rammentando, anzitutto, di aver sollevato questione di legittimità costituzionale di diverse disposizioni dettate dal d.lgs. n. 104 del 2017 e ribadendo, poi, l'eccezione di inammissibilità del ricorso del Governo per carenza di motivazione sulla pertinenza dei parametri costituzionali e statutari evocati;

che tale memoria richiama la sentenza n. 121 del 2018 di questa Corte in tema di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, puntualizzando le varie competenze statutarie che si intersecherebbero con quella materia, non trascurando la competenza esclusiva in materia di ordinamento degli uffici e del personale in riferimento ai procedimenti che riguardano le materie statutarie;

che, a completamento delle disposizioni statutarie, sono anche richiamate le norme di attuazione, fra le quali assumerebbe particolare importanza l'art. 19-bis del d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di urbanistica ed opere pubbliche), in base al quale le Province autonome, nell'ambito delle funzioni ad esse delegate, applicano la normativa provinciale in materia di organizzazione degli uffici, di contabilità, di attività contrattuale, di lavori pubblici e di valutazione di impatto ambientale;

che il 16 ottobre 2018 ha depositato una memoria anche il Presidente del Consiglio dei ministri, insistendo nella richiesta di declaratoria di illegittimità costituzionale delle disposizioni impuginate, ribadendo che la disciplina sulla VIA e sulla verifica di assoggettabilità a VIA deve pacificamente iscriversi nell'ambito delle competenze esclusive statali relative alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema;

che la difesa statale contesta, in particolare, l'eccezione di inammissibilità per carenza di motivazione in relazione ai parametri statutari violati, deducendo che nel ricorso simili puntualizzazioni sono state esaurientemente svolte, e ribadisce gli argomenti posti a fondamento di questo in riferimento a ciascuno degli articoli della legge provinciale che hanno formato oggetto di impugnativa;

che, nella memoria da ultimo menzionata, si afferma, in particolare, che l'art. 27-bis, comma 7, cod. ambiente stabilisce un livello essenziale delle prestazioni che le autonomie locali non possono disattendere;

che la Provincia autonoma di Bolzano ha depositato un'altra memoria in data 13 novembre 2018, insistendo sulle conclusioni già rassegnate;

che, dopo aver ribadito l'eccezione di inammissibilità per carente motivazione del ricorso quanto alla violazione dei parametri evocati, nel merito, la Provincia autonoma pone in evidenza che essa non sarebbe tenuta a conformarsi «in tutto e per tutto alle norme procedurali del Codice dell'ambiente», perché le norme statali sono di estremo dettaglio e, imponendo vincoli per il legislatore provinciale non previsti dalla citata direttiva UE, risulterebbero lesive delle competenze provinciali;

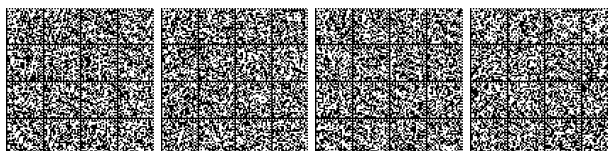
che la resistente svolge, a seguire, argomentazioni difensive in riferimento ai diversi articoli della legge provinciale impugnata, rifacendosi alle posizioni già espresse nei precedenti atti depositati;

che, in data 29 gennaio 2019, la Provincia autonoma di Bolzano ha depositato un'ulteriore memoria, nella quale ha insistito sulle conclusioni già rassegnate;

che, dopo aver ribadito la preliminare eccezione di inammissibilità del ricorso per genericità delle censure, sottolinea che la sentenza n. 198 del 2018 di questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 23, commi 1 e 4, del d.lgs. n. 104 del 2017 per mancata osservanza del procedimento di adeguamento della normativa provinciale a quella statale dettato dall'art. 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino - Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento);

che, dunque, secondo la Provincia autonoma, con la legge provinciale impugnata sarebbe stato assolto l'onere di adeguamento della normativa provinciale alla nuova disciplina dettata dal d.lgs. n. 104 del 2017 e della direttiva 2014/52/UE;

che anche il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato ulteriore memoria, nella quale ha insistito sulla richiesta di declaratoria di illegittimità costituzionale delle disposizioni impuginate, affermando, inoltre, che con la sentenza n. 198 del 2018 questa Corte ha stabilito la legittimità della disciplina statale di cui al d.lgs. n. 104 del 2017





- censurata, fra gli altri, dalla stessa Provincia autonoma di Bolzano - riconoscendo che le norme statali di riforma economico-sociale e gli obblighi internazionali costituiscono limiti per l'esercizio delle competenze statutarie, anche in riferimento alle autonomie speciali;

che la difesa statale precisa che, in base a quanto affermato nella richiamata pronuncia, la delega legislativa per l'attuazione della direttiva 2014/52/UE non escludeva un nuovo riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di VIA, e che anzi il legislatore statale ha ritenuto correttamente di inscrivere la normativa in tema di impatto ambientale nella materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.;

che, infatti, la sentenza n. 198 del 2018 presenterebbe come «architrate» della motivazione proprio la necessità per le Regioni, anche ad autonomia speciale, di rispettare in materia ambientale i livelli uniformi di tutela apprestati dallo Stato in tema di VIA nel codice dell'ambiente;

che, secondo il Governo, in conclusione, le due declaratorie di illegittimità costituzionale contenute nella sentenza n. 198 del 2018, riferite al mancato rispetto della procedura di adeguamento della normativa provinciale alla normativa statale per le Province autonome di Trento e di Bolzano, prevista dall'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, non inciderebbero sull'assetto delle competenze, essendo finalizzate esclusivamente a salvaguardare le speciali prerogative delle Province autonome circa modi e tempi di adeguamento dei propri ordinamenti alla nuova disciplina stabilita dal legislatore statale;

che, con atto notificato in data 30 giugno 2020 e depositato in data 3 luglio 2020, rilevando che, a seguito dell'adozione della legge della Provincia autonoma di Bolzano 27 marzo 2020, n. 2 (Modifiche di leggi provinciali in materia di cultura, formazione professionale, enti locali, ordinamento degli uffici e del personale, tutela dei consumatori e degli utenti, rapporti della Provincia con l'Unione europea, beni culturali, istruzione, pubblico spettacolo, utilizzo delle acque pubbliche, tutela del paesaggio e dell'ambiente, caccia e pesca, agricoltura, turismo, artigianato, esercizi pubblici, economia, commercio, igiene e sanità, edilizia scolastica, comunicazione, lavoro e trasporti) - frutto del lavoro di un tavolo tecnico composto da rappresentanti del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e da rappresentanti della Provincia autonoma di Bolzano - e della legge provinciale 16 giugno 2020, n. 5 (Debito fuori bilancio e altre disposizioni), venivano superati i rilievi contenuti nel ricorso, il Presidente del Consiglio dei ministri ha dichiarato di rinunciare al ricorso medesimo, previa delibera del Consiglio dei ministri del 25 giugno 2020;

che, con atto notificato in data 20 luglio 2020 e depositato in data 29 luglio 2020, la Provincia autonoma di Bolzano ha accettato la rinuncia al ricorso, giusta delibera della Giunta provinciale del 14 luglio 2020.

Considerato che il Presidente del Consiglio dei ministri ha rinunciato al ricorso e che la rinuncia è stata accettata dalla Provincia autonoma di Bolzano;

che, secondo l'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, la rinuncia al ricorso, seguita dall'accettazione della controparte costituita, comporta l'estinzione del processo (da ultimo, ordinanze n. 162, n. 124, n. 110, n. 109 e n. 68 del 2020).

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

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara estinto il processo.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 settembre 2020.

F.to:

Mario Rosario MORELLI, *Presidente*

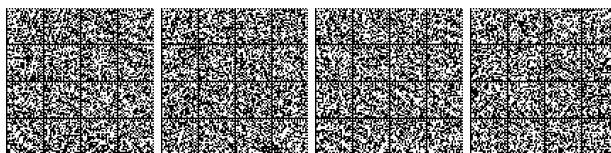
Franco MODUGNO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 14 ottobre 2020.

*Il Cancelliere*

F.to: Roberto MILANA



## N. 216

Ordinanza 8 settembre - 14 ottobre 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Sanità pubblica - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Riordino del servizio sanitario provinciale - Norme in materia di valutazione dei dirigenti sanitari e formazione medici di medicina generale - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi di uguaglianza e di quelli fondamentali in materia di “tutela della salute”, nonché dei vincoli derivanti dall’ordinamento dell’Unione Europea - Successiva rinuncia accettata dalla controparte costituita in giudizio - Estinzione del processo.**

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 29 aprile 2019, n. 2, artt. 7, comma 1, sostitutivo dell’art. 46-*bis* della legge della Provincia autonoma di Bolzano 5 marzo 2001, n. 7, e 9, comma 1, sostitutivo dell’art. 7 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 15 novembre 2002, n. 14.
- Costituzione, artt. 3 e 117, commi primo, secondo, lettere *m*) ed *s*), e terzo; Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 2005/36/CE del 7 settembre 2005, artt. 22, comma 1, lettera *a*), e 28, comma 3.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente*: Mario Rosario MORELLI;

*Giudici* : Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI,

ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 7, comma 1, e 9, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 29 aprile 2019, n. 2 (Variazione del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Bolzano per gli esercizi 2019, 2020 e 2021 e altre disposizioni), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 1°-5 luglio 2019, depositato in cancelleria il 5 luglio 2019, iscritto al n. 79 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 36, prima serie speciale, dell’anno 2019.

Visto l’atto di costituzione della Provincia autonoma di Bolzano;  
udito nella camera di consiglio dell’8 settembre 2020 il Giudice relatore Giovanni Amoroso;  
deliberato nella camera di consiglio dell’8 settembre 2020.

Ritenuto che, con ricorso depositato il 5 luglio 2019, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l’art. 7, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 29 aprile 2019, n. 2 (Variazioni del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Bolzano per gli esercizi 2019, 2020 e 2021 e altre disposizioni), in riferimento all’art. 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione all’art. 15 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell’articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421) e all’art. 9, numero 10), del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige); e ha, altresì, impugnato l’art. 9, comma 1, della legge prov. Bolzano n. 2 del 2019, in riferimento agli artt. 3, 117, primo e terzo comma, Cost., quest’ultimo in relazione all’art. 9 del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 (Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione), convertito, con modificazioni, in legge 11 febbraio 2019, n. 12, e modificato dall’art. 12, comma 4, lettera *a*), del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 35, convertito, con modificazioni, in legge 25 giugno 2019, n. 60, nonché in relazione all’art. 9, numeri 4) e 10), del d.P.R. n. 670 del 1972;



che, ad avviso del ricorrente, le disposizioni introdotte dall'art. 7, comma 1, della legge prov. Bolzano n. 2 del 2019 - il quale sostituisce l'art. 46-bis della legge della Provincia autonoma di Bolzano 5 marzo 2001, n. 7 (Riordinamento del servizio sanitario provinciale) - contrasterebbero con i principi generali stabiliti dall'art. 15, commi 5 e 6, del d.lgs. n. 502 del 1992, in materia di valutazione dei dirigenti sanitari;

che, infatti, le citate disposizioni statali, disciplinando le modalità di nomina e di revoca dei dirigenti sanitari e la procedura di valutazione degli organi apicali delle aziende sanitarie, costituiscono principi fondamentali in materia di «tutela della salute» in quanto tese ad assicurare elevati livelli qualitativi nell'erogazione delle attività assistenziali;

che, inoltre, tali principi vincolerebbero la potestà legislativa provinciale poiché la competenza legislativa concorrente nella materia «tutela della salute», assegnata alle Regioni a statuto ordinario dall'art. 117, terzo comma, Cost., è più ampia di quella attribuita alle Province autonome dallo statuto speciale, in materia di «igiene e sanità, ivi compresa l'assistenza sanitaria e ospedaliera», di cui all'art. 9, numero 10), del d.P.R. n. 670 del 1972;

che, pertanto, l'art. 7, comma 1, della legge prov. Bolzano n. 2 del 2019, si porrebbe in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost. e con l'art. 9, numero 10), dello statuto reg. Trentino-Alto Adige, secondo cui la potestà legislativa provinciale in materia si esercita nei limiti dei principi stabiliti dalle leggi dello Stato (art. 5 dello statuto esplicitamente richiamato dal successivo art. 9);

che, inoltre, il ricorrente censura l'art. 9, comma 1, della legge prov. Bolzano n. 2 del 2019, il quale sostituisce l'art. 7 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 15 novembre 2002, n. 14 (Norme per la formazione di base, specialistica e continua nonché altre norme in ambito sanitario);

che, secondo la prospettazione del ricorrente, la norma provinciale impugnata prevedendo per i corsi a tempo parziale una borsa di studio di ammontare proporzionalmente minore rispetto a quella garantita ai corsi a tempo pieno, contrasta con l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 9 del d.l. n. 135 del 2018, il quale è espressione di un principio fondamentale nella materia di legislazione concorrente delle «professioni»;

che, inoltre, la disposizione impugnata, incidendo sulla misura della borsa di studio, violerebbe anche l'art. 117, primo e terzo comma, Cost., e l'art. 9, numeri 4) e 10), dello statuto reg. Trentino-Alto Adige, in relazione all'art. 22, comma 1, lettera a), della direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 settembre 2005, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, secondo cui il livello e la qualità della formazione a tempo parziale non debbono essere inferiori a quelli della formazione continua a tempo pieno;

che la norma provinciale contrasterebbe anche con l'art. 3 Cost., in quanto discrimina sul piano formativo ed economico, a livello provinciale, gli iscritti ai corsi di formazione a tempo parziale e gli iscritti ai corsi di formazione a tempo pieno e, a livello nazionale, gli iscritti ai corsi di formazione a tempo parziale;

che, con atto depositato il 31 luglio 2019, si è costituita in giudizio la Provincia autonoma di Bolzano, chiedendo di dichiarare la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale e, comunque, l'infondatezza delle stesse;

che, con riferimento all'art. 7, comma 1, della legge prov. Bolzano n. 2 del 2019, la resistente osserva che la disposizione è in linea con quanto previsto dall'art. 15, comma 5, del d.lgs. n. 502 del 1992, il quale conferisce alle Regioni la facoltà di definire le modalità della verifica annuale e della verifica da espletarsi al termine dell'incarico dei dirigenti medici e sanitari;

che, secondo la difesa provinciale, il ricorrente non terrebbe in conto la disposizione di cui all'art. 2 del d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474 (Norme di attuazione dello statuto per la Regione Trentino-Alto Adige in materia di igiene e sanità), secondo cui in riferimento alle istituzioni e agli enti sanitari, la Regione disciplina il modello di organizzazione, mentre alle Province autonome competono le potestà legislative e amministrative in materia di funzionamento e gestione, ivi compreso il personale, e nell'esercizio di tali potestà esse sono vincolate all'erogazione di prestazioni di assistenza igienico-sanitaria e ospedaliera non inferiori agli standard minimi previsti dalle normative nazionale e comunitaria;

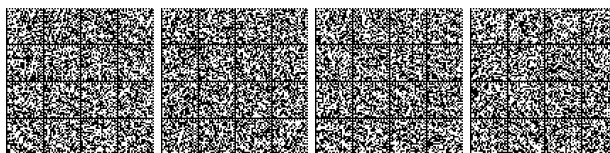
che, pertanto, le disposizioni di dettaglio contenute nel comma 5 dell'art. 15 del d.lgs. n. 502 del 1992 non possono vincolare la Provincia autonoma di Bolzano;

che, inoltre, ai sensi dell'art. 34, comma 3, della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), le Province autonome di Trento e di Bolzano provvedono al finanziamento del Servizio sanitario nazionale (SSN) nei rispettivi territori, senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato, utilizzando prioritariamente le entrate derivanti dai contributi sanitari e dalle altre imposte sostitutive e, ad integrazione, le risorse dei propri bilanci;

che, ad avviso della resistente, per tale motivo i commi 5 e 6 dell'art. 15 del d.lgs. n. 502 del 1992 non possono spiegare, nei confronti della Provincia autonoma di Bolzano, l'effetto vincolante invocato dal ricorrente;

che, con riferimento all'art. 9, anch'esso impugnato, la difesa provinciale osserva che tale disposizione si limiterebbe a prevedere corsi di formazione specifica in medicina generale a tempo pieno e a tempo parziale;

che, pertanto, la misura della borsa di studio sarebbe identica sia per la formazione a tempo pieno sia per quella a tempo parziale e, in tale ultimo caso, sarebbe ripartita per tutta la sua durata, venendone rideterminato soltanto l'ammontare mensile e restando invariata la misura complessiva;



che, nelle more del giudizio, entrambe le disposizioni impugnate sono state modificate;

che, in particolare, l'art. 46-*bis* della legge prov. Bolzano n. 7 del 2001, come sostituito dall'art. 7, comma 1, impugnato, è stato più volte modificato, dapprima dall'art. 28, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 24 settembre 2019, n. 8 (Modifiche di leggi provinciali in materia di enti locali, assistenza scolastica, istruzione, scuole per l'infanzia, pubblico spettacolo, ordinamento degli uffici e personale, agricoltura, tutela del paesaggio e dell'ambiente, utilizzazione di acque pubbliche, urbanistica, caccia e pesca, risparmio energetico, igiene e sanità, politiche sociali, lavoro, artigianato, esercizi pubblici, commercio, cave e torbiere, economia, ricerca e innovazione, guide alpine, espropriazione per pubblica utilità, rimborso di spese giudiziarie, legali e peritali, appalti pubblici, finanze e bilancio), e poi dall'art. 31, commi 2 e 3, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 27 marzo 2020, n. 2 (Modifiche di leggi provinciali in materia di cultura, formazione professionale, enti locali, ordinamento degli uffici e del personale, tutela dei consumatori e degli utenti, rapporti della Provincia con l'Unione europea, beni culturali, istruzione, pubblico spettacolo, utilizzo delle acque pubbliche, tutela del paesaggio e dell'ambiente, caccia e pesca, agricoltura, turismo, artigianato, esercizi pubblici, economia, commercio, igiene e sanità, edilizia scolastica, comunicazione, lavoro e trasporti);

che, inoltre, anche l'art. 7 della legge prov. Bolzano n. 14 del 2002, come sostituito dalla seconda disposizione censurata, è stato modificato, dapprima dall'art. 7, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 30 luglio 2019, n. 6 (Assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Bolzano per l'anno finanziario 2019 e per il triennio 2019-2021), e poi dall'art. 7, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 3 gennaio 2020, n. 1 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità 2020);

che in prossimità dell'udienza pubblica del 5 maggio 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato una richiesta di rinvio per valutare l'incidenza delle modifiche normative ai fini dell'eventuale rinuncia al ricorso;

che in data 24 aprile 2020, la Presidente della Corte costituzionale, sentito il giudice relatore, ha disposto il rinvio a nuovo ruolo della discussione del giudizio;

che con atto depositato il 19 giugno 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri del 5 giugno 2020, ritenendo soddisfattive le modifiche apportate a entrambe le disposizioni impugnate e rilevando che ad esse non è stata data medio tempore applicazione, ha rinunciato al ricorso;

che la Provincia autonoma di Bolzano ha accettato la rinuncia con atto depositato il 29 luglio 2020.

Considerato che la rinuncia al ricorso, accettata dalla controparte costituita, determina, ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'estinzione del processo (*ex multis*, ordinanze n. 162 del 2020, n. 267, n. 211, n. 190 e n. 183 del 2019).

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

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara estinto il processo.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta l'8 settembre 2020.

F.to:

Mario Rosario MORELLI, *Presidente*

Giovanni AMOROSO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 14 ottobre 2020.

*Il Cancelliere*

F.to: Roberto MILANA



## N. 217

*Sentenza 23 settembre - 20 ottobre 2020*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Lazio - Autorizzazione alla spesa per la realizzazione di hub per la gestione di situazioni di emergenza sanitaria, con particolare riguardo alla situazione emergenziale che insiste nell'area del Comune di Anagni, in contrasto con le competenze del commissario ad acta per il piano di rientro dal disavanzo sanitario - Violazione del principio di leale collaborazione e del principio di copertura finanziaria - Illegittimità costituzionale.**

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Lazio - Definizione agevolata in materia di controlli esterni in ambito sanitario - Ammissione delle strutture sanitarie al pagamento della sanzione amministrativa in misura pari a un terzo, in contrasto con le competenze del commissario ad acta per il piano di rientro sanitario - Violazione del principio di leale collaborazione - Illegittimità costituzionale.**

**Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Lazio - Interpretazione autentica di norma regionale relativa al "Piano casa" - Inclusione di interventi anche in deroga ai limiti di densità edilizia previsti in ambito urbanistico - Violazione dei principi fondamentali in materia di governo del territorio - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Lazio 28 dicembre 2018, n. 13, artt. 4, comma 25, 9, comma 2, e 19.
- Costituzione, artt. 3, 81, 97, 117, terzo comma, e 120.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Mario Rosario MORELLI;

*Giudici :* Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

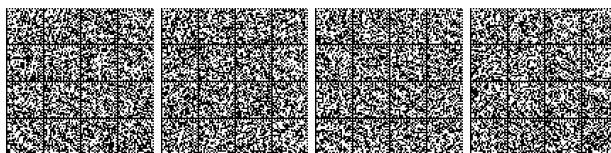
nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 4, comma 25, 9, comma 2, e 19 della legge della Regione Lazio 28 dicembre 2018, n. 13 (Legge di Stabilità regionale 2019), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 27 febbraio-1° marzo 2019, depositato in cancelleria l'8 marzo 2019, iscritto al n. 40 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 21, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione della Regione Lazio;

udito nell'udienza pubblica del 22 settembre 2020 il Giudice relatore Daria de Pretis;

uditi l'avvocato dello Stato Sergio Fiorentino per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Rodolfo Murra per la Regione Lazio;

deliberato nella camera di consiglio del 23 settembre 2020.



*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso iscritto al n. 40 del registro ricorsi per il 2019, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale, tra gli altri, degli artt. 4, comma 25, 9 e 19 della legge della Regione Lazio 28 dicembre 2018, n. 13 (Legge di Stabilità regionale 2019).

La prima disposizione impugnata stabilisce quanto segue: «Al fine di migliorare ed ottimizzare i servizi di assistenza sanitaria nei confronti della popolazione, con particolare riguardo alla situazione emergenziale che insiste nell'area del Comune di Anagni, è disposta l'autorizzazione di spesa pari a 100.000,00 euro per l'anno 2019 e a 200.000,00 euro per ciascuna delle annualità 2020 e 2021, nell'ambito della voce di spesa denominata "Spese per la realizzazione di hub per la gestione di situazioni di emergenza sanitaria", da iscriversi nel Programma 05 "Servizio sanitario regionale - investimenti sanitari" della Missione 13 "Tutela della salute", alla cui copertura si provvede mediante la corrispondente riduzione delle risorse iscritte a legislazione vigente, a valere sulle medesime annualità, nel fondo speciale in conto capitale di cui al Programma 03 della Missione 20. Le disposizioni di cui al presente comma si applicano in quanto compatibili con le previsioni del piano di rientro dal disavanzo sanitario della Regione e con quelle dei programmi operativi di cui all'articolo 2, comma 88, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2010) e successive modifiche e con le funzioni attribuite al commissario ad acta per la prosecuzione del piano di rientro dal disavanzo sanitario».

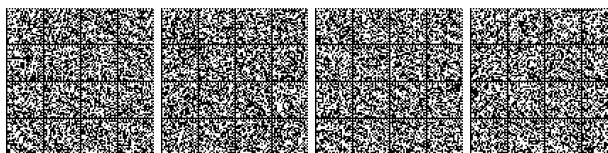
Il ricorrente rileva che tale norma prevede un investimento «sul territorio di Anagni per la costruzione di un hub per l'emergenza sanitaria» e che essa «si pone in contrasto con le competenze del Commissario ad acta per il Piano di rientro che, peraltro, adotta la rete ospedaliera anche ai sensi del D.M. 70/2015». Pertanto, la norma violerebbe il principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 della Costituzione. Inoltre, sarebbe violato l'art. 81 Cost., «atteso che la disposizione determina minori entrate sul bilancio regionale sanitario, prive di copertura finanziaria».

Nel proprio atto di costituzione, depositato il 2 aprile 2019, la Regione Lazio replica, con riferimento al primo profilo, che l'art. 4, comma 25, contiene «una inequivoca clausola di salvaguardia» delle attribuzioni del commissario, che determinerebbe «una sospensione dell'efficacia della disposizione in contrasto con le previsioni del piano di rientro», durante il regime di commissariamento. Con riferimento al secondo profilo, la Regione osserva che la norma impugnata «è corredata di apposita copertura finanziaria, a valere sulle risorse del fondo speciale di parte corrente iscritto nel programma 03 della missione 20 del bilancio regionale 2019-2021».

2.- L'art. 9, comma 2, della legge reg. Lazio n. 13 del 2018 dispone quanto segue: «Allo scopo di agevolare la definizione del contenzioso pendente in materia di controlli esterni in ambito sanitario di cui all'articolo 8-*octies* del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421) e successive modifiche, per prestazioni rese nel periodo antecedente all'entrata in vigore del decreto del Commissario ad acta 8 giugno 2017, n. 218, ovvero per prevenirne l'attivazione e consentire la stabilizzazione degli effetti economici, la struttura sanitaria interessata può richiedere all'amministrazione regionale di essere ammessa al pagamento della sanzione amministrativa in misura pari a un terzo, fermo il pagamento integrale della differente remunerazione sul singolo ricovero. La richiesta è formulata nel termine di sessanta giorni dall'entrata in vigore della presente disposizione per i controlli la cui valorizzazione è stata già comunicata, ovvero entro sessanta giorni dalla comunicazione della valorizzazione degli stessi». Il comma 3 indica le condizioni in presenza delle quali la misura è accordata dall'amministrazione; il comma 4 stabilisce che «la struttura deve provvedere al pagamento integrale del debito entro i sessanta giorni successivi all'accoglimento dell'istanza [...]» e il comma 5 contiene la clausola di invarianza finanziaria.

Secondo il ricorrente, l'art. 9, comma 2, riguarderebbe «una materia di competenza del Commissario ad acta per il Piano di rientro, che, in quanto tale, non potrebbe essere oggetto di legislazione regionale» (vengono citate le sentenze di questa Corte n. 110 del 2014 e n. 190 del 2017). Tra i compiti del commissario, infatti, rientrerebbe «anche il governo dei rapporti con i privati accreditati». La norma impugnata, oltre ad invadere le competenze del commissario, potrebbe «comportare una ridefinizione degli effetti economici e finanziari derivanti dai controlli esterni», con possibili ripercussioni «sui risultati di esercizio già validati dai tavoli tecnici». L'art. 9, comma 2, dunque, si porrebbe in contrasto con il principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.

Nelle proprie difese, la Regione Lazio afferma di essere intervenuta «in materia di recuperi derivanti dagli esiti dei controlli esterni sulle prestazioni sanitarie erogate con onere a carico del SSR dalle strutture sanitarie private accreditate, consentendo [...] lo sgravio, in misura pari a due terzi, delle sole sanzioni amministrative, fermo restando il pagamento del debito integrale [...]». La resistente si sofferma sulla natura giuridica dei controlli sulle strutture sanitarie, affermandone la natura sanzionatoria. Essa rileva che i controlli «prevedevano un duplice meccanismo: a) da un lato la riclassificazione del ricovero incongruo e/o inappropriato e conseguente rideterminazione della remunerazione



spettante; b) dall'altro l'applicazione della sanzione secondo un moltiplicatore predefinito». La Regione osserva che non era prevista la possibilità di un pagamento immediato, senza contestazioni, in misura ridotta, e che ciò aveva determinato un «eccessivo ricorso al contenzioso». Il commissario ad acta era dunque intervenuto con decreto n. 218 del 2017, consentendo «la possibilità di un pagamento diretto e deflazionato» e applicando «un moltiplicatore meno aggressivo di quello previgente». La Regione rileva che, poiché «l'atto amministrativo può intervenire per il futuro, è parso utile l'intervento legislativo regionale che fungesse da supporto per la definizione agevolata del contenzioso», legittimando il pagamento della sanzione in misura ridotta.

Quanto al secondo rilievo contenuto nel ricorso, la resistente osserva che la norma «non si ripercuote in senso negativo sui bilanci di esercizio già approvati dai "tavoli tecnici"» perché l'importo relativo ai «controlli in contestazione» non sarebbe stato contabilizzato in modo definitivo, mentre, se il controllo non è stato contestato, le aziende del Servizio sanitario avrebbero contabilizzato l'entrata in via definitiva e, in questa parte, i bilanci non sarebbero «minimamente intaccati dalla portata della disposizione legislativa».

In definitiva, il legislatore regionale, «conscio del commissariamento della Regione Lazio», avrebbe operato «in piena collaborazione [...] con l'operato del commissario stesso (cfr: DCA 218/2017)» e avrebbe anzi agito per «stabilizzare i conti e rendere effettive le entrate, di fatto correlate e subordinate all'esito del contenzioso»; non sarebbe violato, pertanto, il principio di leale collaborazione.

3.- L'art. 19 della legge reg. Lazio n. 13 del 2018, intitolato «Interpretazione autentica dell'articolo 3, comma 1, della legge regionale 11 agosto 2009, n. 21, relativo agli interventi di ampliamento degli edifici e successive modifiche», stabilisce quanto segue: «La deroga di cui all'articolo 3, comma 1, della L.R. 21/2009 e successive modifiche, si interpreta nel senso che gli interventi di ampliamento previsti dal medesimo articolo 3, comma 1, sono consentiti anche in deroga ai limiti di densità edilizia di cui all'articolo 7 del decreto del Ministero per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444 (Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della L. 6 agosto 1967, n. 765)».

L'art. 3 della legge della Regione Lazio 11 agosto 2009, n. 21 (Misure straordinarie per il settore edilizio ed interventi per l'edilizia residenziale sociale), concernente il cosiddetto "piano casa", è intitolato «Interventi di ampliamento degli edifici» e stabilisce che «[i]n deroga alle previsioni degli strumenti urbanistici e dei regolamenti edilizi comunali vigenti o adottati sono consentiti, previa acquisizione del titolo abilitativo di cui all'articolo 6, interventi di ampliamento, nei seguenti limiti massimi relativi alla volumetria esistente o alla superficie utile [...]». Secondo il ricorrente, la norma impugnata non sarebbe realmente interpretativa ma sarebbe piuttosto innovativa con «portata retroattiva». L'Avvocatura ricorda i limiti che, in base alla giurisprudenza costituzionale, incontra l'efficacia retroattiva delle leggi e osserva che la norma impugnata renderebbe legittime condotte che non erano tali al momento della loro realizzazione, in quanto «non conformi agli strumenti urbanistici di riferimento», «dando corpo, in definitiva, ad una surrettizia ipotesi di sanatoria straordinaria che esula dalle competenze regionali».

Il ricorrente rileva che, in base sia all'Intesa Stato-regioni del 1° aprile 2009, riguardante il "piano casa", sia all'art. 5, comma 10, 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, gli interventi edilizi di ampliamento «non possono riferirsi ad edifici abusivi o siti nei centri storici o in aree ad inedificabilità assoluta, con esclusione degli edifici per i quali sia stato rilasciato il titolo abilitativo edilizio in sanatoria».

La norma impugnata uscirebbe dai limiti fissati dalla giurisprudenza costituzionale e violerebbe l'art. 3 Cost.

Inoltre, la norma *de qua* violerebbe i principi di ragionevolezza e buon andamento di cui agli artt. 3 e 97 Cost., in quanto, «a motivo delle rilevanti modifiche via via apportate alla L.R. n. 21 del 2009, le amministrazioni comunali potrebbero in realtà non trovarsi nelle condizioni di poter effettivamente verificare caso per caso e distinguere ciò che è stato realizzato (o proseguito, o completato) nei periodi intercorrenti tra le modifiche medesime» (a tal proposito viene invocata la sentenza n. 73 del 2017 di questa Corte).

Infine, la norma impugnata violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., per contrasto con i principi fondamentali posti dalla legislazione statale nella materia «governo del territorio». Il ricorrente richiama a tal fine tre disposizioni legislative statali: l'art. 2-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia - Testo A), l'art. 5, comma 11, secondo periodo, del citato d.l. n. 70 del 2011 («Resta fermo il rispetto degli standard urbanistici, delle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia e in particolare delle norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienico-sanitarie, di quelle relative all'efficienza energetica, di quelle relative alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, nonché delle disposizioni contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio [...]») e l'art. 14, comma 3, dello stesso d.P.R. n. 380



del 2001, che, nell'ambito della disciplina del «Permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici», dispone che «[l]a deroga, nel rispetto delle norme igieniche, sanitarie e di sicurezza, può riguardare esclusivamente i limiti di densità edilizia, di altezza e di distanza tra i fabbricati di cui alle norme di attuazione degli strumenti urbanistici generali ed esecutivi, nonché le destinazioni d'uso ammissibili, fermo restando in ogni caso il rispetto delle disposizioni di cui agli articoli 7, 8 e 9 del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444». Il ricorrente rileva che l'art. 14, comma 3, fa espressamente salvo l'art. 7 del d.m. n. 1444 del 1968 e riguarda «qualunque titolo abilitativo in deroga previsto da norme statali e regionali».

Nelle proprie difese, la Regione Lazio ricorda l'origine della disciplina del “piano casa” e osserva che, poiché l'art. 7 del d.m. n. 1444 del 1968 stabilisce «i limiti di densità edilizia che, zona per zona, gli strumenti urbanistici non possono superare», sarebbe evidente che, «una volta consentita la deroga ad essi da parte di un'intesa a carattere straordinario e contingente, deve essere oggetto di deroga necessariamente anche l'art. 7 del DM 1444/1968, pena l'assoluta inapplicabilità (o svuotamento di fatto) della l.r. n. 21/2009». L'art. 3 di questa legge sarebbe «sempre stato applicato in tal senso, consentendo gli ampliamenti in deroga alle previsioni del piano regolatore e quindi anche ai limiti del DM 1444/1968 che i piani, nella pressoché totalità dei casi, incarnano».

La norma impugnata non realizzerebbe una sanatoria di opere illegittime perché, pur difformi dagli strumenti urbanistici, le opere erano conformi all'art. 3 della legge reg. Lazio n. 21 del 2009.

Tale legge regionale richiederebbe l'esistenza del titolo edilizio, per cui essa sarebbe estranea all'ambito del cosiddetto accertamento di conformità.

La disposizione impugnata non sarebbe affatto innovativa in quanto la deroga ai «generali limiti di densità edilizia era già un elemento della norma». A riprova di ciò, la Regione osserva che la prima circolare regionale esplicativa della legge reg. Lazio n. 21 del 2009 (circolare 26 gennaio 2012, n. 20) aveva già ritenuto che la legge stessa fosse idonea a derogare al d.m. n. 1444 del 1968.

La Regione ricorda inoltre che già esiste una legge regionale che deroga espressamente all'art. 7 di tale decreto: si tratta dell'art. 7, comma 3, della legge della Regione Lazio 18 luglio 2017, n. 7 (Disposizioni per la rigenerazione urbana e per il recupero edilizio), in tema di rigenerazione urbana.

Poiché i comuni laziali avrebbero sempre rilasciato titoli edilizi, ai sensi dell'art. 3 della legge reg. Lazio n. 21 del 2009, a prescindere dai limiti di cui all'art. 7 del d.m. n. 1444 del 1968, l'eventuale modifica dell'«interpretazione decennale sempre seguita» produrrebbe «disparità di trattamento».

Sarebbe infine inconferente il richiamo dell'art. 2-bis d.P.R. n. 380 del 2001, in quanto la legge reg. Lazio n. 21 del 2009 sarebbe stata adottata «nel quadro di un'intesa eccezionale e derogatoria», che avrebbe «attribuito alle regioni poteri legislativi travalicanti l'ordinario assetto disciplinato dal D.P.R. n. 380/2001».

### *Considerato in diritto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale, tra gli altri, degli artt. 4, comma 25, 9 e 19 della legge della Regione Lazio 28 dicembre 2018, n. 13 (Legge di Stabilità regionale 2019).

La presente sentenza si pronuncia sui motivi di ricorso relativi alle norme sopra indicate, restando riservata a separate decisioni la trattazione degli altri motivi proposti con lo stesso ricorso. Le questioni qui in esame riguardano norme di contenuto diverso, che vengono separatamente trattate di seguito.

2.- La prima disposizione impugnata dispone un'autorizzazione di spesa per complessivi 500.000 euro in tre anni, al fine di realizzare una struttura sanitaria volta a far fronte alla «situazione emergenziale che insiste nell'area del Comune di Anagni». Più precisamente l'art. 4, comma 25, stabilisce quanto segue: «Al fine di migliorare ed ottimizzare i servizi di assistenza sanitaria nei confronti della popolazione, con particolare riguardo alla situazione emergenziale che insiste nell'area del Comune di Anagni, è disposta l'autorizzazione di spesa pari a 100.000,00 euro per l'anno 2019 e a 200.000,00 euro per ciascuna delle annualità 2020 e 2021, nell'ambito della voce di spesa denominata “Spese per la realizzazione di hub per la gestione di situazioni di emergenza sanitaria”, da iscriversi nel Programma 05 “Servizio sanitario regionale - investimenti sanitari” della Missione 13 “Tutela della salute”, alla cui copertura si provvede mediante la corrispondente riduzione delle risorse iscritte a legislazione vigente, a valere sulle medesime annualità, nel fondo speciale in conto capitale di cui al Programma 03 della Missione 20. Le disposizioni di cui al presente comma si applicano in quanto compatibili con le previsioni del piano di rientro dal disavanzo sanitario della Regione e con quelle dei programmi operativi di cui all'articolo 2, comma 88, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2010) e successive modifiche e con le funzioni attribuite al commissario ad acta per la prosecuzione del piano di rientro dal disavanzo sanitario».





Secondo il ricorrente, la norma si porrebbe in contrasto con le competenze del commissario ad acta per il piano di rientro dal disavanzo sanitario e violerebbe pertanto il principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 della Costituzione. Sarebbe inoltre incompatibile con il principio di copertura finanziaria di cui all'art. 81 Cost., «atteso che la disposizione determina minori entrate sul bilancio regionale sanitario, prive di copertura finanziaria».

2.1.- La prima questione è fondata.

In via preliminare, è opportuno ricordare brevemente le vicende relative al disavanzo sanitario della Regione Lazio, prendendo le mosse dall'accordo per il «Piano di rientro dal disavanzo sanitario della Regione Lazio» (di seguito: Accordo), siglato il 28 febbraio 2007 (e approvato dalla Giunta regionale con delibera 6 marzo 2007, n. 149), ai sensi dell'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)», che prevedeva una serie di interventi diretti al recupero del disavanzo sanitario e alla concomitante riorganizzazione del Servizio sanitario regionale, nel rispetto dell'erogazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA).

In seguito, la Regione Lazio è stata sottoposta a commissariamento, in attuazione dell'art. 4 del decreto-legge 1 ottobre 2007, n. 159 (Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale), convertito, con modificazioni, nella legge 29 novembre 2007, n. 222; la prima nomina di un commissario è stata disposta con delibera del Consiglio dei ministri 11 luglio 2008.

Ai sensi di quanto previsto dall'art. 2, comma 88, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)», il piano di rientro è poi proseguito attraverso diversi programmi operativi (adottati con decreti del commissario), relativi agli anni 2010, 2011-2012, 2013-2015, 2016-2018. Al momento dell'entrata in vigore della norma impugnata, era efficace il programma operativo relativo a quest'ultimo triennio, approvato con decreto del commissario ad acta (DCA) del 22 febbraio 2017, n. 52.

Successivamente, con delibera del 1° dicembre 2017, il Consiglio dei ministri, preso atto dei «risultati raggiunti dal Commissario ad acta che attestano il progressivo processo di aggiustamento dei saldi di bilancio nonché di miglioramento dei livelli delle prestazioni del Servizio sanitario regionale», ha assegnato allo stesso commissario «il compito di proseguire le azioni già intraprese al fine di procedere [...] al rientro nella gestione ordinaria». Di conseguenza, in attuazione dell'art. 2, comma 88, secondo periodo, della legge n. 191 del 2009, è stato adottato un nuovo piano di rientro (2019-2021), approvato con delibera del Consiglio dei ministri del 5 marzo 2020, che ha disposto l'uscita della Regione Lazio dal commissariamento (subordinatamente alla verifica del recepimento di determinate modifiche).

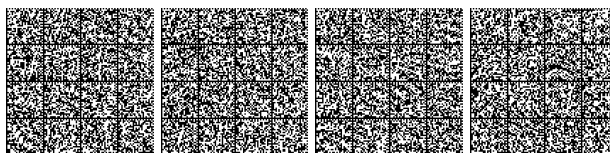
2.2.- Così tratteggiato il quadro di riferimento, si può passare alla valutazione del merito della questione.

Già l'Accordo del 28 febbraio 2007 comprendeva l'apertura di nuove strutture sanitarie tra i provvedimenti che la Regione non poteva assumere in modo autonomo (art. 3, punto 6). A sua volta, la «Ridefinizione della rete e dell'offerta di servizi ospedalieri» rappresentava uno degli «Obiettivi» del piano stesso (allegato all'Accordo).

La delibera del Consiglio dei ministri 10 aprile 2018, con cui è stato nominato l'ultimo commissario operante nella Regione Lazio, ha assegnato allo stesso «l'incarico prioritario di proseguire nell'attuazione dei Programmi operativi 2016-2018». Dal programma operativo relativo al triennio 2016-2018, approvato con DCA n. 52 del 2017 ed efficace al momento di entrata in vigore della disposizione impugnata (1° gennaio 2019), emerge poi chiaramente come la Regione non potesse decidere autonomamente l'apertura di nuove strutture. Per quanto riguarda in particolare quelle di emergenza, è significativo il punto 11.1, nel quale si tratta della «Rete dell'emergenza» senza prevedere un nuovo hub ad Anagni (anzi, si prospetta un accorpamento delle centrali 118 di Latina e Frosinone).

Accertato che la scelta di realizzare un hub per l'emergenza sanitaria nel Comune di Anagni rientra effettivamente nelle competenze del commissario ad acta, occorre verificare la portata della clausola di salvaguardia contenuta nella disposizione impugnata, in base alla quale «[l]e disposizioni di cui al presente comma si applicano in quanto compatibili con le previsioni del piano di rientro dal disavanzo sanitario della Regione e con quelle dei programmi operativi di cui all'articolo 2, comma 88, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2010) e successive modifiche e con le funzioni attribuite al commissario ad acta per la prosecuzione del piano di rientro dal disavanzo sanitario». Secondo la Regione Lazio, infatti, tale clausola determinerebbe «una sospensione dell'efficacia della disposizione in contrasto con le previsioni del piano di rientro», durante il regime di commissariamento.

Tale tesi non è condivisibile. Già in altre occasioni questa Corte ha ritenuto clausole di salvaguardia di questo tipo inidonee allo scopo di preservare dal vizio di incostituzionalità norme legislative regionali che contrastavano puntualmente con le competenze del commissario ad acta per il piano di rientro dal disavanzo sanitario (sentenze n. 199 del 2018 e n. 28 del 2013), precisando in particolare che, nel momento in cui una clausola di salvaguardia si affianca ad una norma che, come quella in esame, in modo chiaro e specifico interferisce con le competenze del commissario, essa deve ritenersi «priva di reale significato normativo» (sentenza n. 28 del 2013).



In ragione del contrasto della norma impugnata con le competenze del commissario si deve dunque ritenere fondata la lamentata violazione del parametro costituzionale invocato nel ricorso (art. 120, secondo comma, Cost.).

Il principio di leale collaborazione, che deve sempre «governare i rapporti fra lo Stato e le Regioni nelle materie e in relazione alle attività in cui le rispettive competenze concorrano o si intersechino, imponendo un contemperamento dei rispettivi interessi» (sentenza n. 242 del 1997), non si attenua infatti nel contesto della relazione che si instaura fra Stato e regione quando il primo esercita i suoi poteri sostitutivi nei confronti della seconda. Anzi, come suggerisce il testo costituzionale, il principio è affermato all'art. 120, secondo comma, proprio in relazione all'esercizio del potere sostitutivo statale, che chiaramente attiva una relazione complessa tra Stato e regioni, nell'ambito della quale un potere tipicamente statale interseca competenze regionali (nel caso di specie, le materie concorrenti del coordinamento della finanza pubblica e della tutela della salute: sentenza n. 247 del 2019). E sebbene l'art. 120, secondo comma, Cost. richiami la leale collaborazione come limite del potere sostitutivo statale («La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione»), è implicito nella stessa natura relazionale del principio che esso debba essere rispettato anche da parte della regione. Esso si traduce infatti in concreto in doveri e aspettative - di informazione, di previsione di strumenti di raccordo e, in generale, di comportamenti realmente collaborativi, corretti e non ostruzionistici, in definitiva, appunto, leali - che non possono che essere reciproci.

Il carattere vincolante per la regione (anche qualora agisca con legge) del piano di rientro è stabilito direttamente dalla legge (art. 1, comma 796, lettera b, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)», e art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009), che vieta altresì ogni interferenza della regione con le competenze del commissario ad acta regolate dall'art. 4 del d.l. n. 159 del 2007 e dall'art. 2, comma 83, della legge n. 191 del 2009. Tant'è vero che più volte questa Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittime leggi regionali che si sovrapponevano alle prerogative del commissario o contrastavano con il piano di rientro (da ultimo, sentenze n. 177 e n. 166 del 2020, n. 247, n. 199 e n. 117 del 2018).

Alla luce delle norme citate, una legge regionale che, come quella in esame, interviene direttamente su un oggetto rientrante nella programmazione del piano di rientro e nelle competenze del commissario risulta assunta in palese violazione del principio di leale collaborazione, il quale esige che la regione non interferisca con lo svolgimento delle funzioni del commissario e non ostacoli il perseguimento degli obiettivi del piano di rientro.

In questo contesto, la previsione formale di una clausola di salvaguardia in evidente contrasto con la puntuale autorizzazione di spesa disposta con la stessa norma finisce per avvalorare, con la sua ambiguità, la lesione del dovere di leale collaborazione, poiché nello stesso momento in cui ha adottato la norma impugnata la Regione Lazio era in grado di valutare la conformità dell'autorizzazione di spesa rispetto al piano, e l'esito della sua valutazione avrebbe dovuto condurla a decidere correttamente per l'omissione della clausola ovvero per la rinuncia alla spesa.

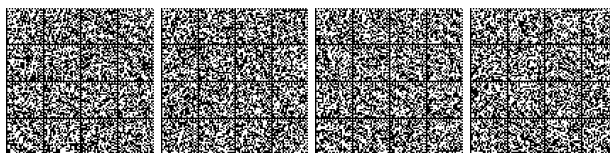
Va dunque dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 25, della legge reg. Lazio n. 13 del 2018.

2.3.- L'accoglimento della questione sollevata con riferimento al principio di leale collaborazione comporta l'assorbimento della seconda questione, relativa all'art. 81 Cost.

3.- La seconda disposizione impugnata è l'art. 9 della legge reg. Lazio n. 13 del 2018.

Di tale articolo, il comma 2 recita: «Allo scopo di agevolare la definizione del contenzioso pendente in materia di controlli esterni in ambito sanitario di cui all'articolo 8-*octies* del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421) e successive modifiche, per prestazioni rese nel periodo antecedente all'entrata in vigore del decreto del Commissario ad acta 8 giugno 2017, n. 218, ovvero per prevenirne l'attivazione e consentire la stabilizzazione degli effetti economici, la struttura sanitaria interessata può richiedere all'amministrazione regionale di essere ammessa al pagamento della sanzione amministrativa in misura pari a un terzo, fermo il pagamento integrale della differente remunerazione sul singolo ricovero. La richiesta è formulata nel termine di sessanta giorni dall'entrata in vigore della presente disposizione per i controlli la cui valorizzazione è stata già comunicata, ovvero entro sessanta giorni dalla comunicazione della valorizzazione degli stessi». Il comma 3 indica le condizioni in presenza delle quali la misura è accordata dall'amministrazione; il comma 4 stabilisce che «la struttura deve provvedere al pagamento integrale del debito entro i sessanta giorni successivi all'accoglimento dell'istanza [...]» e il comma 5 contiene la clausola di invarianza finanziaria.

Secondo il ricorrente, l'art. 9 violerebbe il principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost. in quanto contrasterebbe con le competenze del Commissario ad acta per il piano di rientro dal disavanzo sanitario, tra le quali rientra «anche il governo dei rapporti con i privati accreditati», e potrebbe «comportare una ridefinizione degli effetti economici e finanziari derivanti dai controlli esterni», con possibili ripercussioni «sui risultati di esercizio già validati dai tavoli tecnici».



È necessario innanzitutto delimitare il *thema decidendum*. Mentre infatti l'epigrafe del ricorso menziona genericamente l'art. 9, e nello svolgimento del motivo vengono riportati i commi da 2 a 5 dello stesso art. 9, la censura viene argomentata, in realtà, con riferimento a una norma specifica, cioè a quella contenuta nel comma 2, che consente alle strutture sanitarie private di pagare un terzo della sanzione amministrativa irrogata nell'ambito dei controlli esterni sull'appropriatezza dei ricoveri di cui all'art. 8-*octies* del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421). Poiché dunque nessuna doglianza è rivolta agli altri commi, oggetto di impugnazione deve considerarsi solo l'art. 9, comma 2, della legge reg. Lazio n. 13 del 2018.

3.1.- La questione è fondata.

I controlli «sul rispetto degli accordi contrattuali da parte di tutti i soggetti interessati nonché sulla qualità della assistenza e sulla appropriatezza delle prestazioni rese» sono previsti dall'art. 8-*octies* del d.lgs. n. 502 del 1992 e dall'art. 79, comma 1-*septies*, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133. Il legislatore regionale li ha disciplinati con l'art. 70 della legge della Regione Lazio 6 febbraio 2003, n. 2, recante «Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2003 (legge regionale 20 novembre 2001, n. 25, articolo 11)», e con le delibere attuative di esso.

L'esito negativo dei controlli sulle prestazioni rese dai soggetti privati implica due conseguenze (salva la possibile interruzione del rapporto con la struttura privata): il ricalcolo della remunerazione spettante e la sanzione, la cui determinazione è affidata alle regioni dall'art. 8-*octies*, comma 3, lettera a), del d.lgs. n. 502 del 1992.

In seguito al commissariamento della Regione Lazio, in materia sono intervenuti diversi decreti del commissario. Con DCA n. 218 del 2017 sono stati modificati i criteri e le procedure riguardanti tali controlli. In particolare l'art. 9, comma 3, dell'Allegato A di tale decreto prevede che, «[i]n caso di accettazione dell'esito dei controlli e/o di pagamento entro 60 giorni dalla richiesta, l'importo delle penalizzazioni aggiuntive si riduce di un terzo».

La norma regionale censurata mira a rendere possibile il pagamento in misura ridotta della sanzione anche per prestazioni rese prima del DCA n. 218 del 2017. Essa introduce inoltre una riduzione in misura diversa e maggiore rispetto a quella prevista nel decreto del commissario. Mentre infatti il DCA prevede la riduzione di un terzo, l'art. 9, comma 2, consentendo il pagamento della sanzione «in misura pari a un terzo», introduce una riduzione di due terzi.

Escluso dunque che la norma impugnata si limiti a confermare quanto già deciso dal commissario - disponendo invece un'estensione della portata delle sanzioni interessate dalla riduzione e una sensibile modifica della sua misura - si deve concludere che essa interviene su un oggetto sottratto all'autonomia regionale, sovrapponendosi con le competenze del commissario, alle quali va ricondotta, in base al programma operativo 2016-2018 di cui al DCA n. 52 del 2017, la materia oggetto dell'art. 9, comma 2, impugnato. Il punto 1.9 del citato programma riguarda infatti la «Gestione del contenzioso pregresso con gli erogatori dei servizi assistenziali», il punto 12 concerne i «Rapporti con gli erogatori pubblici e privati» e il punto 12.3 prevede in particolare la «Revisione del DCA n. 40/2012 in materia di controlli esterni». La stessa norma impugnata, del resto, menzionando il DCA n. 218 del 2017, dimostra che la materia dei controlli e delle relative sanzioni rientra nelle competenze del commissario. Essa si sovrappone inoltre a quanto disposto dal DCA n. 40 del 2012, che regola, nel punto 3.4 e seguenti dell'Allegato, le sanzioni amministrative conseguenti ai controlli, individuando in particolare il quantum che la norma impugnata intende ridurre.

Dall'accertato contrasto tra la norma impugnata e le competenze del commissario consegue la violazione del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120, secondo comma, Cost., per le ragioni già esposte con riferimento all'art. 4, comma 25.

Va dunque dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 2, della legge reg. Lazio n. 13 del 2018.

Poiché i commi 3 e 4 dello stesso art. 9 dettano norme strettamente collegate al comma 2 (il comma 3 indica le condizioni in presenza delle quali la riduzione è accordata dall'amministrazione e il comma 4 stabilisce che «la struttura deve provvedere al pagamento integrale del debito entro i sessanta giorni successivi all'accoglimento dell'istanza [...]»), la pronuncia di accoglimento ne determina l'inapplicabilità.

4.- La terza disposizione regionale impugnata è l'art. 19 della legge reg. Lazio n. 13 del 2018, che fornisce l'interpretazione autentica di una disposizione della legge della Regione Lazio sul «piano casa» (legge regionale 11 agosto 2009, n. 21, recante «Misure straordinarie per il settore edilizio ed interventi per l'edilizia residenziale sociale»),



adottata sulla base dell'art. 11 del d.l. n. 112 del 2008, come convertito, e della successiva Intesa del 1° aprile 2009, e stabilisce in particolare che «[l]a deroga di cui all'articolo 3, comma 1, della L.R. 21/2009 e successive modifiche, si interpreta nel senso che gli interventi di ampliamento previsti dal medesimo articolo 3, comma 1, sono consentiti anche in deroga ai limiti di densità edilizia» di cui all'art. 7 del d.m. n. 1444 del 1968. La disposizione interpretata, intitolata «Interventi di ampliamento degli edifici», statuisce a sua volta, nella parte oggetto dell'intervento interpretativo (art. 3, comma 1), che «[i]n deroga alle previsioni degli strumenti urbanistici e dei regolamenti edilizi comunali vigenti o adottati sono consentiti, previa acquisizione del titolo abilitativo di cui all'articolo 6, interventi di ampliamento, nei seguenti limiti massimi relativi alla volumetria esistente o alla superficie utile [...]».

La legge reg. Lazio n. 21 del 2009 è stata poi oggetto di numerose modifiche, alcune delle quali apportate in attuazione del cosiddetto secondo “piano casa”, previsto dall'art. 5, comma 9, 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. Nella regione il “piano casa” doveva avere in origine una durata di due anni (si veda il testo originario dell'art. 6, comma 4, della legge reg. Lazio n. 21 del 2009), che è stata via via prorogata (come in altre regioni) dalle successive leggi regionali di modifica. Per effetto dell'art. 3, comma 89, della legge della Regione Lazio 31 dicembre 2016, n. 17 (Legge di Stabilità regionale 2017), e dell'art. 10, comma 10, della legge della Regione Lazio 18 luglio 2017, n. 7 (Disposizioni per la rigenerazione urbana e per il recupero edilizio), il “piano casa” è cessato nella Regione Lazio il 1° giugno 2017 (art. 6, comma 4-*bis*, della legge reg. Lazio n. 21 del 2009).

4.1.- Secondo il ricorrente, la norma impugnata violerebbe: *a)* l'art. 3 Cost., per contrasto con il principio di ragionevolezza che funge da limite all'efficacia retroattiva delle leggi, in quanto renderebbe retroattivamente legittime condotte non conformi agli strumenti urbanistici al momento della loro realizzazione, introducendo così una surrettizia ipotesi di sanatoria straordinaria; *b)* gli artt. 3 e 97 Cost., per contrasto con i principi di ragionevolezza e di buon andamento dell'amministrazione, in quanto le rilevanti modifiche via via apportate alla legge reg. Lazio n. 21 del 2009 potrebbero porre le amministrazioni comunali nella condizione di non poter verificare ciò che è stato realizzato nei diversi periodi; *c)* l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione alla competenza concorrente dello Stato nella materia «governo del territorio», per contrasto con i principi dettati dalla legislazione statale all'art. 2-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia - Testo *A*), all'art. 5, comma 11, secondo periodo, del d.l. n. 70 del 2011, come convertito, e all'art. 14, comma 3, del citato testo unico in tema di titoli abilitativi in deroga.

Questa Corte ritiene di affrontare in primo luogo la terza questione. In sintesi, secondo il ricorrente la norma impugnata, derogando all'art. 7 del d.m. n. 1444 del 1968, avrebbe violato un principio, desumibile dalla legislazione statale, secondo il quale l'art. 7 (che fissa i «Limiti di densità edilizia») sarebbe invece inderogabile.

Si deve preliminarmente precisare che dei tre parametri interposti indicati nel ricorso non è invocato in maniera pertinente il terzo, cioè l'art. 14 del d.P.R. n. 380 del 2001, che disciplina il «permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici». Il comma 3 di tale disposizione stabilisce che «[l]a deroga, nel rispetto delle norme igieniche, sanitarie e di sicurezza, può riguardare esclusivamente i limiti di densità edilizia, di altezza e di distanza tra i fabbricati di cui alle norme di attuazione degli strumenti urbanistici generali ed esecutivi, nonché le destinazioni d'uso ammissibili, fermo restando in ogni caso il rispetto delle disposizioni di cui agli articoli 7, 8 e 9 del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444».

La norma è infatti richiamata dall'art. 5 del d.l. n. 70 del 2011 - nei commi 11 e 13 - solo per il caso di assenza di leggi regionali, sicché l'esistenza di una legge regionale sul “piano casa” esclude l'applicabilità dell'art. 14 del testo unico.

4.2.- Ciò precisato, la questione è fondata.

È opportuno ricordare che, secondo questa Corte, i limiti fissati dal d.m. n. 1444 del 1968, che trova il proprio fondamento nell'art. 41-*quinquies*, commi 8 e 9, della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (Legge urbanistica), hanno efficacia vincolante anche verso il legislatore regionale (ad esempio, sentenza n. 232 del 2005), salvo quanto si dirà in relazione all'art. 2-*bis* del d.P.R. n. 380 del 2001, costituendo essi principi fondamentali della materia, in particolare come limiti massimi di densità edilizia a tutela del «primario interesse generale all'ordinato sviluppo urbano» (Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenza 5 novembre 2018, n. 6250).

La Regione Lazio non contesta, in generale, il carattere inderogabile del d.m. n. 1444 del 1968, ma ritiene che la legge regionale sul “piano casa” rappresenti una disciplina speciale, in grado di derogare all'art. 7 del citato decreto.

L'assunto non può essere condiviso.



Occorre ricordare che la prima norma legislativa statale sul “piano casa” (art. 11 del d.l. n. 112 del 2008) non contemplava la possibilità che gli ampliamenti consentiti derogassero al d.m. n. 1444 del 1968 e, coerentemente, tale possibilità non risultava neppure dall’Intesa del 1° aprile 2009. Nemmeno nella seconda disciplina statale sul “piano casa” (art. 5 del d.l. n. 70 del 2011) si ritrova alcun cenno alla derogabilità del d.m. n. 1444 del 1968; anzi, il comma 11 dell’art. 5 tiene «fermo il rispetto degli standard urbanistici», con chiaro riferimento al citato decreto.

L’art. 5 del d.l. n. 70 del 2011 è stato poi oggetto di interpretazione ad opera dell’art. 1, comma 271, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», secondo cui «[l]e previsioni e le agevolazioni previste dall’articolo 5, commi 9 e 14, del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106, si interpretano nel senso che le agevolazioni incentivanti previste in detta norma prevalgono sulle normative di piano regolatore generale, anche relative a piani particolareggiati o attuativi, fermi i limiti di cui all’articolo 5, comma 11, secondo periodo, del citato decreto-legge n. 70 del 2011». Da un lato, dunque, il legislatore statale ha avvertito la necessità di affermare espressamente la possibilità di derogare - nell’ambito del “piano casa” - agli strumenti urbanistici, dall’altro tale deroga è stata limitata ad essi, senza alcuna estensione alle norme statali (anzi, il limite di cui al citato art. 5, comma 11, è stato tenuto fermo).

L’art. 19 della legge reg. Lazio n. 13 del 2018, affermando la possibilità che gli interventi di ampliamento previsti nell’ambito del “piano casa” deroghino ai limiti di densità edilizia di cui all’art. 7 del d.m. n. 1444 del 1968, si pone pertanto in contrasto con l’art. 5, comma 11, secondo periodo, del d.l. n. 70 del 2011, che rappresenta un principio fondamentale nella materia concorrente «governo del territorio».

Tale conclusione è avvalorata da due ulteriori argomenti. In primo luogo, viene in evidenza la giurisprudenza amministrativa, che ha statuito la necessità di assoggettare a stretta interpretazione le disposizioni sul “piano casa” (per tutti Tribunale amministrativo regionale della Campania, sentenza 3 agosto 2020, n. 3474, e Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenza 30 ottobre 2017, n. 4992, riguardanti specificamente i limiti di densità edilizia di cui all’art. 7 del d.m. n. 1444 del 1968). Tale criterio interpretativo conferma il significato che occorre attribuire alla mancata previsione della derogabilità dell’art. 7 del citato decreto.

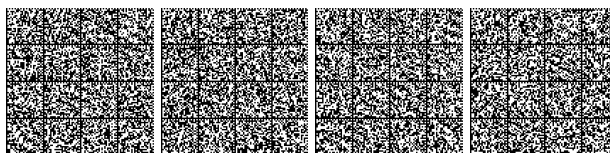
In secondo luogo, si può osservare che, se gli artt. 7, 8 e 9 del d.m. n. 1444 del 1968 fossero derogabili, le leggi regionali potrebbero prevedere ampliamenti senza limiti percentuali determinati, salvo il controllo di ragionevolezza (dato che i limiti posti dall’art. 5, comma 14, del d.l. n. 70 del 2011 riguardano il caso di assenza di leggi regionali), e ciò sarebbe in evidente contrasto con la segnalata finalità di tutela del primario interesse generale all’ordinato sviluppo urbano presidiato dal principio fondamentale della legge statale.

4.3.- La norma impugnata viola anche il secondo parametro interposto invocato nel ricorso (art. 2-bis, comma 1, del d.P.R. n. 380 del 2001).

L’art. 2-bis del testo unico, introdotto dall’art. 30, comma 1, lettera *Oa*), del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell’economia), convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2013, n. 98, prevede, al comma 1, che le leggi regionali possano derogare al d.m. n. 1444 del 1968, ma solo «nell’ambito della definizione o revisione di strumenti urbanistici comunque funzionali a un assetto complessivo e unitario o di specifiche aree territoriali». Si tratta di una norma che recepisce la giurisprudenza di questa Corte, secondo cui le leggi regionali possono derogare alle distanze fissate nel d.m. n. 1444 del 1968 solo a condizione che le deroghe siano recepite da strumenti urbanistici attuativi (funzionali a conformare un assetto complessivo e unitario di determinate zone del territorio) e non riguardino singoli edifici (per tutte, sentenze n. 41 del 2017 e n. 231 del 2016): come, del resto, già previsto dall’art. 9, ultimo comma, del d.m. n. 1444 del 1968. L’art. 2-bis, comma 1, peraltro, non riguarda solo le distanze, come risulta dall’art. 5 del decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32 (Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l’accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici), convertito, con modificazioni, nella legge 14 giugno 2019, n. 55, che ha inserito nell’art. 2-bis il seguente comma 1-bis: «Le disposizioni del comma 1 sono finalizzate a orientare i comuni nella definizione di limiti di densità edilizia, altezza e distanza dei fabbricati negli ambiti urbani consolidati del proprio territorio».

La norma impugnata, al contrario, prevede una deroga che prescinde del tutto da una pianificazione attuativa e si collega solo ai titoli edilizi di cui all’art. 6 della legge reg. Lazio n. 21 del 2009. Dunque, l’art. 19 della legge reg. Lazio n. 13 del 2018 viola l’art. 2-bis, comma 1, del d.P.R. n. 380 del 2001.

4.4.- L’accoglimento della questione promossa con riferimento all’art. 117, terzo comma, Cost., per violazione dei due parametri interposti sopra indicati, comporta l’assorbimento delle altre due, promosse in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;*

*1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 25, della legge della Regione Lazio 28 dicembre 2018, n. 13 (Legge di Stabilità regionale 2019);*

*2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 2, della legge reg. Lazio n. 13 del 2018;*

*3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 19 della legge reg. Lazio n. 13 del 2018.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 settembre 2020.

F.to:

Mario Rosario MORELLI, *Presidente*

Daria de PRETIS, *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 20 ottobre 2020.

*Il Cancelliere*

F.to: Filomena PERRONE

T\_200217

N. 218

*Sentenza 23 settembre - 20 ottobre 2020*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Processo penale - Dibattimento - Dichiarazioni rese al GIP da imputato di un reato collegato a norma dell'art. 371, comma 2, lett. b), cod. proc. pen., da escutersi quale testimone assistito nell'ipotesi di cui all'art. 64, comma 3, lett. c), cod. proc. pen. - Sopravvenuta impossibilità di ripetizione - Possibile lettura delle dichiarazioni già rese - Omessa previsione - Irragionevolezza e lesione del principio di eguaglianza - Illegittimità costituzionale parziale.**

- Codice di procedura penale, art. 512.
- Costituzione, artt. 3 e 111.

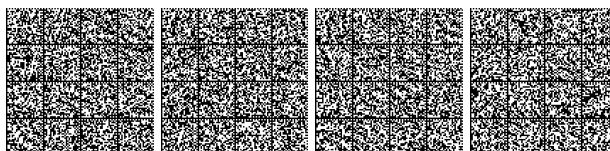
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Mario Rosario MORELLI;

*Giudici :* Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA,

ha pronunciato la seguente



## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 512 del codice di procedura penale, promosso dal Tribunale ordinario di Roma nel procedimento penale a carico di V. A. e altri, con ordinanza del 27 giugno 2019, iscritta al n. 176 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 44, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;  
udito nella camera di consiglio del 23 settembre 2020 il Giudice relatore Stefano Petitti;  
deliberato nella camera di consiglio del 23 settembre 2020.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 27 giugno 2019, il Tribunale ordinario di Roma ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 512 del codice di procedura penale «nella parte in cui non prevede la possibilità di disporre la lettura delle dichiarazioni, rese in sede di interrogatorio dinanzi al giudice per le indagini preliminari, di cui non sia possibile la ripetizione per impossibilità di natura oggettiva, di imputato di un reato collegato a norma dell'art. 371, comma 2, lett. b) c.p.p., da escutersi quale testimone assistito, nell'ipotesi di cui all'art. 64, comma 3, lett. c) c.p.p., per violazione degli artt. 3 e 111 della Costituzione».

2.- La vicenda processuale esposta nell'ordinanza di rimessione trae origine dall'arresto in flagranza di S. M. S., trovato in possesso di alcuni involucri di eroina in data 14 dicembre 2015. All'atto dell'arresto e del sequestro della sostanza stupefacente, S. M. S. ingaggiò una violenta colluttazione con i carabinieri operanti, e gli venne perciò contestato di aver opposto resistenza e cagionato lesioni ai pubblici ufficiali, fatti per i quali lo stesso è stato definitivamente condannato con sentenza del Tribunale di Roma del giorno 11 gennaio 2017. Sottoposto a misura cautelare, in sede di interrogatorio davanti al giudice per le indagini preliminari, ai sensi dell'art. 294 cod. proc. pen., l'arrestato, ricevuti gli avvertimenti di cui all'art. 64, comma 3, cod. proc. pen., aveva peraltro reso dichiarazioni accusatorie nei confronti dei pubblici ufficiali che avevano proceduto al suo arresto. Costoro risultano perciò imputati nel processo pendente davanti al Tribunale di Roma per i reati di cui agli artt. 110, 582, 61, numero 9), del codice penale nonché agli artt. 110, 479 in relazione all'art. 476, comma 2, cod. pen., oltre che per il reato di cui all'art. 605 cod. pen.

3.- Con ordinanza resa all'udienza del 28 novembre 2017, su richiesta del pubblico ministero, è stato ammesso l'esame testimoniale del dichiarante, ai sensi dell'art. 197-bis cod. proc. pen. Il Tribunale di Roma espone, tuttavia, come nel prosieguo del dibattimento sia stata accertata l'irreperibilità sopravvenuta del medesimo arrestato presso la Casa circondariale di Roma Regina Coeli, in quanto scarcerato in data 11 gennaio 2017, sicché, alla luce delle «vane ricerche effettuate», il pubblico ministero ha chiesto l'acquisizione, ai sensi dell'art. 512 cod. proc. pen., delle dichiarazioni rese dal medesimo nell'interrogatorio dinanzi al giudice per le indagini preliminari. I difensori degli imputati hanno contestato l'utilizzabilità di tali dichiarazioni.

3.1- Il Tribunale di Roma osserva che:

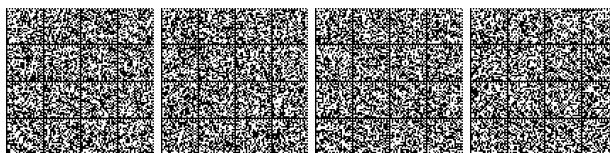
- l'art. 512 cod. proc. pen. non consente di disporre la lettura del verbale di dichiarazioni rese al giudice per le indagini preliminari dall'imputato giudicato in un procedimento per reato collegato;

- non sono condivisibili le argomentazioni del pubblico ministero, secondo cui le dichiarazioni in questione dovrebbero intendersi assunte dallo stesso pubblico ministero ed avrebbero in sostanza natura di denuncia, in quanto tali comprese tra le letture consentite dall'art. 512 cod. proc. pen.;

- l'interrogatorio della persona sottoposta a misura cautelare, ai sensi dell'art. 294 cod. proc. pen., è atto cui procede il giudice che ha deciso in ordine all'applicazione di tale misura, di tal che il contenuto eteroaccusatorio delle dichiarazioni ivi rese dall'indagato non ne permette comunque l'assimilazione ad una denuncia;

- non risulta perciò manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 512 cod. proc. pen., nella parte in cui tale norma non ammette l'acquisizione e la lettura delle dichiarazioni rese al giudice per le indagini preliminari da imputato in un procedimento collegato, da escutersi ai sensi dell'art. 197-bis cod. proc. pen., in caso di impossibilità di ripetizione per fatti o circostanze imprevedibili, quale, come nel caso in esame, «la sopravvenuta irreperibilità del dichiarante», non prevedibile al momento in cui quelle dichiarazioni vennero rese;

- la questione di legittimità costituzionale sarebbe altresì rilevante in ragione del rilievo probatorio delle dichiarazioni rese in sede di interrogatorio di garanzia ai fini della decisione.



3.2. - L'ordinanza di rimessione specifica altresì che la condizione soggettiva del dichiarante ("testimone assistito" ex art. 197-*bis*, cod. proc. pen.) rende inapplicabile la distinta ipotesi di lettura dibattimentale contemplata dall'art. 513 cod. proc. pen., essendo questa riferibile all'imputato e alle persone indicate nell'art. 210, comma 1, cod. proc. pen. (imputati in un procedimento connesso a norma dell'art. 12, comma 1, lettera a, nei confronti dei quali si procede o si è proceduto separatamente e che non possono assumere l'ufficio di testimone). D'altro canto, il censurato art. 512 cod. proc. pen. non consente la lettura delle dichiarazioni davanti al giudice nel corso delle indagini preliminari rese da chi sia poi citato in dibattimento quale "testimone assistito", giacché imputato di un reato collegato a norma dell'art. 371, comma 2, lettera b, cod. proc. pen. (nel caso previsto dall'art. 64, comma 3, lettera c, cod. proc. pen.), ancorché «per fatti o circostanze imprevedibili», ne sia «divenuta impossibile la ripetizione». L'interrogatorio della persona sottoposta a misura cautelare non rientra, infatti, fra gli atti tassativamente elencati nell'art. 512 cod. proc. pen. Secondo il Tribunale di Roma, non potrebbe a ciò avviarsi mediante interpretazione analogica di detta disposizione, per avere la stessa natura eccezionale, consentendo la deroga al principio costituzionale della formazione della prova in contraddittorio e alla facoltà dell'imputato, costituzionalmente garantita, di interrogare o far interrogare le persone che rendono dichiarazioni a suo carico. Neppure sarebbe ammissibile un'interpretazione estensiva della norma impugnata, visto che l'art. 513 cod. proc. pen., disciplinando analoga materia, prevede espressamente la lettura delle dichiarazioni rese dalle persone indicate nell'art. 210, comma 1, cod. proc. pen., sia dinanzi al giudice dell'udienza preliminare, sia davanti al giudice per le indagini preliminari, sicché la formulazione dell'art. 512 cod. proc. pen. appare frutto di una diversa scelta del legislatore.

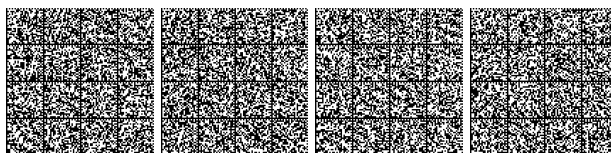
3.3.- Siffatta scelta di escludere la lettura delle dichiarazioni a suo tempo rese al giudice per le indagini preliminari dalla persona poi citata quale teste assistito ex art. 197-*bis* cod. proc. pen., nonostante la sopravvenuta impossibilità di ripetizione dell'esame, appare al Tribunale di Roma in contrasto con l'art. 3 Cost., in quanto irragionevole e lesiva del principio di eguaglianza, essendo viceversa consentita la lettura delle dichiarazioni rese, fuori del contraddittorio, dinanzi alla polizia giudiziaria e al pubblico ministero (e, dunque, in assenza di un giudice terzo), come anche delle dichiarazioni rese dai soggetti di cui all'art. 210 cod. proc. pen.

3.4.- La medesima scelta legislativa di sottrarre irrimediabilmente tali dichiarazioni al materiale probatorio valutabile per l'accertamento dei fatti sarebbe per il giudice *a quo* in contrasto con l'art. 111 Cost., il quale rimette alla legge di regolare i casi di deroga al principio del contraddittorio nella formazione della prova per accertata impossibilità, in modo da permettere l'acquisizione nella fase dibattimentale di atti di indagine allorché sussista la non ripetibilità dell'elemento raccolto dovuta a cause imprevedibili.

3.5.- L'ordinanza di rimessione evidenzia, inoltre, come per le dichiarazioni contenute nel verbale di interrogatorio ex art. 294 cod. proc. pen. nemmeno operi il meccanismo di acquisizione previsto dal comma 3 dell'art. 238 del medesimo codice.

3.6. - Viene quindi richiamata dal giudice rimettente l'ordinanza n. 164 del 2003, con la quale questa Corte ha dichiarato la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 512 cod. proc. pen., che era stata sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 111 Cost., «nella parte in cui non consente la lettura per impossibilità sopravvenuta delle dichiarazioni rese al giudice nel corso delle indagini preliminari da soggetto che nel corso del dibattimento ha assunto la veste di "testimone assistito" ex art. 197-*bis* cod. proc. pen.», non avendo il giudice *a quo* precisato quale fosse la posizione processuale del soggetto, giudicato separatamente, nel momento in cui aveva reso le dichiarazioni divenute irripetibili. La citata ordinanza ebbe a rilevare, in particolare, che il giudice rimettente non aveva chiarito se quelle dichiarazioni erano state raccolte nell'ambito di un procedimento cumulativo a carico anche dell'imputato da giudicare ovvero in un procedimento diverso, il che impediva di valutare se nel caso in esame avrebbe potuto applicarsi l'art. 238, comma 3, cod. proc. pen., che prevede l'acquisizione della documentazione di atti di altri procedimenti di cui è divenuta impossibile la ripetizione per fatti o circostanze imprevedibili.

3.7.- Il Tribunale rimettente richiama, ancora, la successiva ordinanza n. 112 del 2006, con la quale questa Corte ha dichiarato la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 512 cod. proc. pen. sollevata, sempre in riferimento agli artt. 3 e 111 Cost., nella parte in cui non consente di dare lettura, in dibattimento, delle dichiarazioni già rese al giudice per le indagini preliminari da soggetto che, successivamente, abbia assunto la veste di "testimone assistito" ai sensi dell'art. 197-*bis* cod. proc. pen., e delle quali sia sopravvenuta l'impossibilità di ripetizione. L'ordinanza n. 112 del 2006 affermò che l'inapplicabilità, nella specie, dell'art. 513 cod. proc. pen., ritenuta dal giudice *a quo*, si fondava sul presupposto erroneo che il dichiarante avesse già assunto la qualità di "testimone assistito" (nonostante che la sua audizione, in realtà, fosse stata impedita per la sopravvenuta morte). Al contrario, la "qualifica" del dichiarante, nella prospettiva del regime delle letture di cui agli artt. 512 e 513 cod. proc. pen., doveva





essere valutata solo all'atto della dichiarazione dibattimentale, sicché la mera potenzialità dell'acquisizione della veste di "testimone assistito" non poteva ritenersi preminente sulla condizione processuale già effettivamente rivestita dal soggetto al momento in cui le dichiarazioni, poi divenute irripetibili, fossero state rese.

3.8.- Al riguardo, il Tribunale di Roma afferma che «il dichiarante di cui è sopravvenuta l'irreperibilità, nel caso di specie, per quanto evidenziato, non poteva che essere citato nel presente dibattimento quale teste assistito ex art. 197-bis c.p.p., rivestendo la qualità di imputato di reati collegati a norma dell'art. 371, comma 2, lett. b), c.p.p., ricorrendo l'ipotesi di cui all'art. 64, comma 3, lett. c) c.p.p.». Nella descritta condizione soggettiva, conclude il rimettente, non è applicabile l'art. 513 cod. proc. pen. e l'art. 512 cod. proc. pen. non prevede la possibilità di disporre la lettura delle dichiarazioni rese da «persona che non è stato possibile escutere in dibattimento quale testimone assistito, stante la sua sopravvenuta irreperibilità, e, dunque, per impossibilità di natura oggettiva».

4.- Ha depositato atto di intervento il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile ovvero infondata.

4.1.- Ad avviso dell'Avvocatura generale, l'ordinanza di rimessione rivelerebbe una carenza di motivazione, in quanto il giudice *a quo* non chiarisce le ragioni per le quali il pubblico ministero non ha valutato l'opportunità di esperire l'incidente probatorio ai sensi dell'art. 392 cod. proc. pen., con il quale sarebbe stato possibile anticipare davanti al giudice per le indagini preliminari la formazione della prova in contraddittorio, cristallizzando le dichiarazioni di accusa rese dal detenuto nei confronti dei pubblici ufficiali autori del suo arresto. L'atto di intervento deduce inoltre che la motivazione dell'ordinanza non chiarirebbe, sotto il profilo della rilevanza, perché sia applicabile al caso di specie l'art. 512 cod. proc. pen., ovvero quale sia la ragione per cui il giudice ritiene non solo non ripetibile oggettivamente l'audizione del "testimone assistito", ma anche imprevedibile tale irripetibilità.

4.2.- La difesa dello Stato osserva, ulteriormente, che nel merito la questione appare infondata, atteso che l'art. 512 cod. proc. pen. consente al giudice del dibattimento di acquisire le dichiarazioni predibattimentali, purché rese in presenza di «adeguate garanzie procedurali» individuabili nell'accurato vaglio di credibilità dei contenuti accusatori e nella compatibilità della dichiarazione con i dati di contesto. E ancora, l'atto di intervento evidenzia come, in caso di irreperibilità sopravvenuta del soggetto che abbia reso dichiarazioni predibattimentali, il giudice deve accertare con estremo rigore se sia oggettiva l'impossibilità di formazione della prova in contraddittorio, essendo l'irripetibilità dell'atto dovuta a fatti o circostanze imprevedibili. L'Avvocatura richiama, infine, la già citata ordinanza n. 112 del 2006 di questa Corte, circa la rilevanza delle diverse condizioni soggettive dei dichiaranti ai fini dell'applicabilità degli artt. 512 e 513 cod. proc. pen., nonché le sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo 13 ottobre 2005, Bracci contro Italia e 8 febbraio 2007, Kollcaku contro Italia, circa l'inammissibilità della condanna fondata essenzialmente sulle dichiarazioni di un testimone che la difesa non abbia avuto occasione di controinterrogare nel corso delle indagini preliminari o in dibattimento, indipendentemente dal fatto che questi si sia sottratto al contraddittorio in modo consensuale e volontario.

5.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha poi depositato memoria difensiva in data 1° settembre 2020, ribadendo i rilievi circa le carenze della motivazione dell'ordinanza di rimessione in ordine alla sussistenza delle condizioni di operatività dell'art. 512 cod. proc. pen., circa le alternative processuali che consentono l'acquisizione e la lettura delle dichiarazioni rese dall'imputato di un reato collegato e circa l'incensurabilità della scelta legislativa di non contemplare espressamente gli imputati di un reato collegato ex art. 371, comma 2, lettera b), cod. proc. pen. negli artt. 512 e 513 cod. proc. pen.

### *Considerato in diritto*

1.- Il Tribunale ordinario di Roma ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 512 del codice di procedura penale «nella parte in cui non prevede la possibilità di disporre la lettura delle dichiarazioni, rese in sede di interrogatorio dinanzi al giudice per le indagini preliminari di cui non sia possibile la ripetizione per impossibilità di natura oggettiva, di imputato di un reato collegato a norma dell'art. 371, comma 2, lett. b) del c.p.p., da escutersi quale testimone assistito, nell'ipotesi di cui all'art. 64, comma 3, lett. c) del c.p.p. per violazione degli artt. 3 e 111 della Costituzione».

Secondo il rimettente, la norma censurata, non ammettendo la lettura di tali dichiarazioni, risulterebbe irragionevole e lesiva del principio di eguaglianza, nonché in contrasto con i principi del giusto processo e della non dispersione dei mezzi di prova acquisiti per l'accertamento della verità processuale.



Il Tribunale di Roma evidenzia come, rivestendo il dichiarante la qualità di “testimone assistito” ex art. 197-*bis*, comma 2, cod. proc. pen., non è applicabile la distinta ipotesi di lettura dibattimentale contemplata dall’art. 513 cod. proc. pen., essendo questa riferibile all’imputato ed alle persone indicate nell’art. 210, comma 1, cod. proc. pen. (e cioè, le persone imputate in un procedimento connesso a norma dell’art. 12, comma 1, lettera a, cod. proc. pen, nei confronti delle quali si procede o si è proceduto separatamente e che non possono assumere l’ufficio di testimone). D’altro canto, il censurato art. 512 cod. proc. pen. non consente la lettura delle dichiarazioni rese davanti al giudice nel corso delle indagini preliminari da chi sia poi citato in dibattimento quale “testimone assistito”, giacché imputato di un reato collegato a norma dell’art. 371, comma 2, lettera *b*), cod. proc. pen., ancorché per fatti o circostanze imprevedibili, ne sia «divenuta impossibile la ripetizione».

2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, intervenuto attraverso l’Avvocatura generale dello Stato, ha eccepito l’inammissibilità della questione, in quanto il giudice *a quo* non avrebbe chiarito le ragioni del mancato esperimento dell’incidente probatorio, né quelle della imprevedibile irripetibilità dell’audizione del “testimone assistito”, tali da rendere applicabile nel caso di specie l’art. 512 cod. proc. pen.

2.1.- L’eccezione è infondata.

Il giudizio di rilevanza, per costante giurisprudenza costituzionale, è riservato al giudice rimettente, sì che l’intervento di questa Corte deve limitarsi ad accertare l’esistenza di una motivazione sufficiente, non palesemente erronea o contraddittoria, senza spingersi fino a un esame autonomo degli elementi che hanno portato il giudice *a quo* a determinate conclusioni.

In altre parole, nel giudizio di costituzionalità, ai fini dell’apprezzamento della rilevanza, ciò che conta è la valutazione che il giudice *a quo* deve effettuare in ordine alla possibilità che il procedimento pendente possa o meno essere definito indipendentemente dalla soluzione della questione sollevata, potendo questa Corte interferire su tale valutazione solo se essa, a prima vista, appaia assolutamente priva di fondamento (sentenze n. 122 del 2019, n. 71 del 2015).

Il che non si verifica nel caso di specie.

Nell’ordinanza di rimessione, infatti, il Tribunale di Roma espone che nel corso del dibattimento è stata accertata l’irreperibilità sopravvenuta del dichiarante, non prevedibile al momento in cui le medesime dichiarazioni erano state rese. In tal modo, il giudice *a quo* ha operato una adeguata descrizione della fattispecie concreta e, nel postulare la riconducibilità del caso in esame all’art. 512 cod. proc. pen., in conseguenza della invocata declaratoria di incostituzionalità, ha specificato in motivazione, sulla base di una valutazione comunque compiuta in una fase iniziale del processo, l’effettiva ricorrenza degli essenziali elementi costitutivi di tale norma, e cioè che la sopravvenuta impossibilità di rintracciare il “testimone assistito” era ricollegabile a fatti o circostanze imprevedibili ed era assoluta, tenuto conto delle ricerche e degli accertamenti effettuati, così adeguatamente, e comunque in modo non implausibile, motivando la rilevanza della questione.

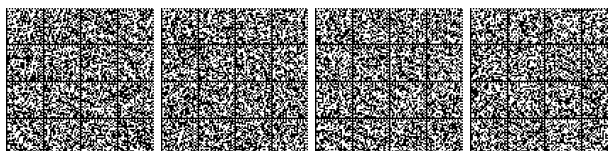
2.2.- Né si può contestare al rimettente di non avere esperito un tentativo di interpretazione costituzionalmente conforme della norma impugnata, interpretazione che, a parere del giudice *a quo*, è comunque impedita dalla formulazione letterale della disposizione (sentenze n. 204 e n. 95 del 2016).

3.- Nel merito, la questione sollevata con riferimento all’art. 3 Cost. è fondata.

3.1.- Al fine di una più agevole comprensione della questione devoluta alla cognizione di questa Corte, appare necessario procedere ad una sintetica ricostruzione del quadro normativo rilevante.

L’art. 512 cod. proc. pen. contiene la disciplina della «Lettura di atti per sopravvenuta impossibilità di ripetizione». Il comma 1 prevede che il giudice, a richiesta di parte, dispone che sia data lettura degli atti assunti dalla polizia giudiziaria, dal pubblico ministero, dai difensori delle parti private e dal giudice nel corso della udienza preliminare quando, per fatti o circostanze imprevedibili, ne è divenuta impossibile la ripetizione.

L’art. 513 cod. proc. pen. riguarda, invece, la lettura delle dichiarazioni rese dall’imputato nel corso delle indagini preliminari o nell’udienza preliminare. Il comma 1 consente al giudice di disporre la lettura, a richiesta di parte, dei verbali delle dichiarazioni rese dall’imputato al pubblico ministero o alla polizia giudiziaria su delega del pubblico ministero o al giudice nel corso delle indagini preliminari o nell’udienza preliminare, sempre che l’imputato sia assente ovvero rifiuti di sottoporsi all’esame, non potendo tali dichiarazioni essere utilizzate nei confronti di altri senza il loro consenso, salvo che ricorrano i presupposti di cui all’art. 500, comma 4, cod. proc. pen. Il comma 2 dell’art. 513 cod. proc. pen. stabilisce poi che, se le dichiarazioni sono state rese dalle persone indicate nell’art. 210, comma 1, il giudice, a richiesta di parte, dispone l’accompagnamento coattivo del dichiarante o l’esame a domicilio o la rogatoria internazionale ovvero l’esame in altro modo previsto dalla legge con le garanzie del contraddittorio. Se non è possibile ottenere la presenza del dichiarante o procedere all’esame, si applica l’art. 512 cod. proc. pen., sempre che l’impossibilità dipenda da fatti o circostanze imprevedibili al momento delle dichiarazioni. Qualora, infine, il dichiarante si avvalga della facoltà di non rispondere, il giudice dispone la lettura dei verbali contenenti le suddette dichiarazioni soltanto con l’accordo delle parti.



L'art. 210 cod. proc. pen., sotto la rubrica «Esame di persona imputata in un procedimento connesso», stabilisce al comma 1 che «Nel dibattimento, le persone imputate in un procedimento connesso a norma dell'articolo 12, comma 1, lettera *a*), nei confronti delle quali si procede o si è proceduto separatamente e che non possono assumere l'ufficio di testimone, sono esaminate a richiesta di parte, ovvero, nel caso indicato nell'articolo 195, anche di ufficio». Tali persone, pur avendo l'obbligo di presentarsi al giudice (comma 2), e pur godendo della garanzia della presenza del difensore (comma 3), hanno comunque facoltà di non rispondere (comma 4). Per completezza, appare utile ricordare che l'art. 12, comma 1, lettera *a*), cod. proc. pen., dispone che «Si ha connessione di procedimenti: *a*) se il reato per cui si procede è stato commesso da più persone in concorso o cooperazione fra loro, o se più persone con condotte indipendenti hanno determinato l'evento». Ai sensi del comma 6 dell'art. 210 cod. proc. pen., poi, «Le disposizioni dei commi precedenti si applicano anche alle persone imputate in un procedimento connesso ai sensi dell'art. 12, comma 1, lettera *c*), o di un reato collegato a norma dell'art. 371, comma 2, lettera *b*), che non hanno reso in precedenza dichiarazioni concernenti la responsabilità dell'imputato. Tuttavia a tali persone è dato l'avvertimento previsto dall'art. 64, comma 3, lettera *c*), e, se esse non si avvalgono della facoltà di non rispondere, assumono l'ufficio di testimone».

L'art. 197-*bis* cod. proc. pen., inserito dall'art. 6 della legge 1° marzo 2001, n. 63 (Modifiche al codice penale e al codice di procedura penale in materia di formazione e valutazione della prova in attuazione della legge costituzionale di riforma dell'articolo 111 della Costituzione), riguarda, invece, le persone imputate o giudicate in un procedimento connesso o per reato collegato che assumono l'ufficio di testimone. Il comma 1 di questa disposizione stabilisce che l'imputato in un procedimento connesso ai sensi dell'art. 12 o di un reato collegato a norma dell'art. 371, comma 2, lettera *b*) (reati dei quali gli uni sono stati commessi in occasione degli altri, o per conseguirne o assicurarne al colpevole o ad altri il profitto, il prezzo, il prodotto o l'impunità, o che sono stati commessi da più persone in danno reciproco le une delle altre, ovvero se la prova di un reato o di una sua circostanza influisce sulla prova di un altro reato o di un'altra circostanza), può essere sempre sentito come testimone quando nei suoi confronti è stata pronunciata sentenza irrevocabile di proscioglimento, di condanna o di applicazione della pena ai sensi dell'art. 444 cod. proc. pen. Il comma 2 estende la possibilità di assumere l'ufficio di testimone all'imputato di procedimento connesso ai sensi dell'art. 12, comma 1, lettera *c*) o di reato collegato a norma dell'art. 371, comma 2, lettera *b*), nel caso previsto dall'art. 64, comma 3, lettera *c*) (e cioè allorché, prima che abbia inizio l'interrogatorio, la persona sia stata avvertita che se renderà dichiarazioni su fatti che concernono la responsabilità di altri, assumerà, in ordine a tali fatti, l'ufficio di testimone, salve le incompatibilità previste dall'art. 197 e le garanzie di cui all'art. 197-*bis*).

In tali ipotesi, precisano i successivi commi dell'art. 197-*bis* cod. proc. pen., il testimone è assistito da un difensore; non può essere obbligato a deporre sui fatti per i quali è stata pronunciata in giudizio sentenza di condanna nei suoi confronti, se nel procedimento egli aveva negato la propria responsabilità ovvero non aveva reso alcuna dichiarazione; le dichiarazioni rese non possono essere utilizzate contro il dichiarante; le dichiarazioni rese da chi abbia così assunto l'ufficio di testimone sono valutate unitamente agli altri elementi di prova che ne confermano l'attendibilità (in forza del richiamo all'art. 192, comma 3, cod. proc. pen. contenuto nel comma 6).

4.- Dal richiamato quadro normativo risulta corretta la premessa dalla quale muove il rimettente, e cioè che le dichiarazioni rese al giudice delle indagini preliminari dall'imputato di reato collegato ai sensi dell'art. 371, comma 2, lettera *b*), cod. proc. pen. in sede di interrogatorio di garanzia ex art. 294 cod. proc. pen., nel caso in cui le stesse divenivano irripetibili per impossibilità dell'esame dello stesso imputato, non sono suscettibili di lettura nel corso del dibattimento. Da un lato, infatti, l'art. 513 cod. proc. pen. si riferisce espressamente alle sole dichiarazioni rese dall'imputato nella precedente fase delle indagini preliminari ovvero, attraverso il richiamo all'art. 210, comma 1, a quelle rese dal coimputato ai sensi dell'art. 12, comma 1, lettera *a*), nei confronti del quale si procede o si è proceduto separatamente e che non può assumere l'ufficio di testimone. Dall'altro lato, l'art. 512 cod. proc. pen. contiene una elencazione da ritenersi tassativa degli atti dei quali può essere data lettura in caso di impossibilità di ripetizione, e tra questi non sono compresi quelli assunti dal giudice per le indagini preliminari, essendo menzionati quelli assunti dalla polizia giudiziaria, dal pubblico ministero, dai difensori delle parti private e dal giudice nel corso della udienza preliminare.

4.1.- Tale lacuna normativa è già stata portata alla cognizione di questa Corte che, con l'ordinanza n. 112 del 2006, ha dichiarato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 512 cod. proc. pen., censurato in riferimento agli artt. 3 e 111 Cost., nella parte in cui «non consente la lettura, per impossibilità sopravvenuta, delle dichiarazioni rese al giudice nel corso delle indagini preliminari da soggetto che ha successivamente assunto la veste di testimone assistito ex art. 197-*bis* cod. proc. pen.». In quella occasione la Corte ha osservato che l'inapplicabilità dell'art. 513 cod. proc. pen., ritenuta nel caso di specie dal giudice rimettente, poggiasse sull'erroneo presupposto che il dichiarante, coimputato nel medesimo procedimento, giudicato con sentenza divenuta irrevocabile e successivamente morto, avesse già assunto la qualità di «testimone assistito». Ha quindi ritenuto che, stante la sopravvenienza della morte del dichiarante, la qualifica del soggetto dovesse essere comunque identificata non in via ipotetica, ma all'atto della dichiarazione dibattimentale, così da determinare le concrete modalità di svolgimento della prova. Questa Corte ha poi posto in risalto che proprio la pregressa qualità già rivestita dal dichiarante al momento in cui le dichiarazioni



erano state rese imponeva di dare soluzione alla questione nell'ambito di disciplina dell'art. 513 cod. proc. pen., restando inconferente l'evocazione dell'art. 512 cod. proc. pen., norma riferibile, piuttosto, a dichiarazioni di sicura matrice testimoniale. In particolare, l'ordinanza n. 112 del 2006 ha precisato che «la qualifica del dichiarante - nella prospettiva del regime delle letture e, quindi, di una utilizzazione processuale estranea al contraddittorio - deve essere riguardata alla stregua della "condizione" processuale rivestita da quel soggetto al momento in cui le dichiarazioni sono state rese, giacché è proprio in funzione di questa condizione soggettiva che gli artt. 512 e 513 cod. proc. pen. hanno rispettivamente calibrato la corrispondente disciplina delle letture: il primo, con riferimento alla condizione delle persone informate sui fatti e che rivestiranno in dibattimento la qualità di testimoni (dove la mancata previsione di dichiarazioni rese al giudice per le indagini preliminari nel corso delle indagini); il secondo, con riferimento a quella di soggetti a vario titolo ed in varia forma "compromessi" rispetto al tema del procedimento, e che perciò in sede dibattimentale assumeranno la qualità di dichiaranti diversa da quella del testimone "puro"».

4.2.- Ad avviso di questa Corte, merita di essere rimeditata l'affermazione contenuta nell'ordinanza n. 112 del 2006 di questa Corte, secondo cui la qualifica di "testimone assistito" viene assunta dal dichiarante al momento dell'esame dibattimentale, valendo sino a quel momento, ai fini della eventuale lettura delle dichiarazioni in caso di irripetibilità, la posizione che il dichiarante aveva al momento in cui ha reso le dichiarazioni in relazione alle quali ne è richiesto l'esame in qualità di "testimone assistito" in sede dibattimentale. In realtà, ai fini della disciplina della lettura delle dichiarazioni predibattimentali, per l'assunzione della qualità di testimone - "puro" o "assistito" che sia - non rileva soltanto l'atto della deposizione dibattimentale, ma già l'attribuzione dei relativi obblighi, che discendono dalla citazione o dalla ammissione del giudice e, prima ancora, dall'avvertimento di cui all'art. 64, comma 3, lettera c), cod. proc. pen. formulato all'imputato di reato connesso o collegato a norma dell'art. 371, comma 2, lettera b) prima delle sue dichiarazioni sulla responsabilità di altri.

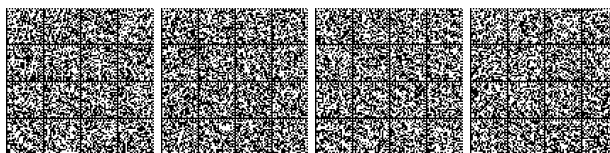
Dalla necessità di configurare la qualificazione del dichiarante in termini temporalmente e funzionalmente meno rigidi discende, all'evidenza, come l'introduzione nell'ordinamento, per effetto della legge n. 63 del 2001, della figura del "testimone assistito", di cui all'art. 197-bis cod. proc. pen., e la correlata contrazione dell'ambito di operatività dell'art. 210 cod. proc. pen. abbiano ampliato le lacune e le incongruenze della disciplina delle modalità di recupero in dibattimento delle dichiarazioni rese nelle fasi precedenti, quale risultante dal rapporto tra gli artt. 512 e 513 cod. proc. pen. Tali norme lasciano, invero, senza soluzione il problema della lettura degli atti qualora l'esame della persona da escutere ai sensi dell'art. 197-bis cod. proc. pen. sia divenuto impossibile per fatti o circostanze sopravvenute ed imprevedibili ed estranei alla volontà del dichiarante.

La esplicita previsione che nei casi di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 197-bis cod. proc. pen. le persone ivi indicate possano essere sentite come testimoni, rende evidente, da un lato, la non assimilabilità della posizione di costoro a quella di chi può avvalersi del diritto al silenzio (con la conseguente disciplina delineata dall'art. 513, comma 2, in caso di irripetibilità delle dichiarazioni) e, dall'altro, l'avvicinamento della posizione di tali soggetti a quella dei testimoni, sia pure con le garanzie procedurali e con le limitazioni di efficacia probatoria delineate compiutamente dai successivi commi del medesimo art. 197-bis.

5.- Già l'ordinanza n. 355 del 2003 di questa Corte ha avuto modo di sottolineare la "centralità" del modello offerto dall'art. 512 cod. proc. pen. agli effetti del recupero di dichiarazioni non riproponibili nel contraddittorio dibattimentale «per accertata impossibilità di natura oggettiva», come appunto prevede l'art. 111, quinto comma, Cost.; avendo, peraltro, la sentenza n. 440 del 2000 prima ancora chiarito come, sulla base del quadro delineato dalle modifiche introdotte nell'art. 111 Cost. dalla legge costituzionale 23 novembre 1999 n. 2 (Inserimento dei principi del giusto processo nell'articolo 111 della Costituzione), non possa più ammettersi una interpretazione estensiva dello stesso art. 512 cod. proc. pen., in quanto specifica ipotesi di deroga del principio del contraddittorio nella formazione della prova nel processo penale.

6.- In tale prospettiva, dovendosi ora guardare all'art. 512 cod. proc. pen. come norma di riferimento e residuale in tema di recupero degli atti a contenuto dichiarativo di cui sia impossibile la ripetizione in dibattimento per circostanze sopravvenute, in conformità ai principi di cui all'art. 111, quinto comma, Cost., risulta irragionevole, alla luce dell'art. 3 Cost., che tale disposizione non contempli le dichiarazioni su fatti che concernono la responsabilità dell'imputato, rese al giudice nel corso delle indagini preliminari da un soggetto giudicato per reato collegato, a norma dell'art. 371, comma 2, lettera b), cod. proc. pen. il quale abbia poi assunto l'ufficio di testimone ai sensi dell'art. 197-bis cod. proc. pen.

Poiché dall'assunzione della qualità di testimone, all'atto della deposizione dibattimentale, discendono l'attribuzione dei relativi obblighi, nonché le modalità di escussione e i correlati adempimenti formali (fatte salve le garanzie e le regole di valutazione della prova espressamente previste nell'art. 197-bis cod. proc. pen.), si impone, dunque, l'applicabilità allo stesso soggetto del regime di acquisizione delle pregresse dichiarazioni dettato dall'art. 512 cod. proc. pen., ove la sua deposizione in dibattimento sia impedita da una impossibilità sopravvenuta di ripetizione.



6.1.- Avuto riguardo, peraltro, alla qualità che il soggetto, che ha poi assunto l'ufficio di "testimone assistito", rivestiva al momento delle dichiarazioni predibattimentali delle quali sia divenuta impossibile la ripetizione, tra gli atti passibili di lettura, da aggiungere all'elenco già contenuto nell'art. 512 cod. proc. pen., non possono non comprendersi le dichiarazioni rese al giudice per le indagini preliminari nell'interrogatorio di garanzia di cui all'art. 294 cod. proc. pen.

In proposito, non può non rilevarsi che, se in base all'attuale formulazione dell'art. 512 cod. proc. pen. può essere data lettura degli atti assunti dalla polizia giudiziaria, dal pubblico ministero, dai difensori delle parti private e dal giudice nel corso della udienza preliminare quando, per fatti o circostanze imprevedibili, ne è divenuta impossibile la ripetizione, la mancata previsione di identica possibilità per il caso in cui l'atto assunto sia un atto formato dal giudice per le indagini preliminari risulta del tutto irragionevole. Le dichiarazioni rese dall'imputato di reato collegato ai sensi dell'art. 371, comma 2, lettera b), che abbia assunto la qualità di testimone assistito, sia per effetto dell'avvertimento di cui all'art. 64, comma 3, lettera c), sia per effetto dell'intervenuta pronuncia nei suoi confronti di sentenza di proscioglimento, di condanna o di applicazione della pena ai sensi dell'art. 444 cod. proc. pen., del resto, ben sarebbero suscettibili di lettura ove assunte dal pubblico ministero, sicché risulta, anche da tale ulteriore prospettiva, del tutto irragionevole che ciò non sia possibile nel caso in cui l'interrogatorio sia stato assunto dal giudice per le indagini preliminari con le garanzie proprie di tale tipo di atto; né, ai fini che qui rilevano, appare significativo il fatto che l'interrogatorio di garanzia costituisca uno strumento di difesa (Corte di cassazione, sezione sesta penale, sentenza 4 dicembre 2002-23 gennaio 2003, n. 3388), venendo esso in rilievo per le dichiarazioni concernenti la responsabilità di altri.

7.- Deve essere quindi dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 512, comma 1, cod. proc. pen., per violazione dell'art. 3 Cost., nella parte in cui non prevede che, alle condizioni ivi stabilite, sia data lettura delle dichiarazioni rese al giudice per le indagini preliminari in sede di interrogatorio di garanzia dall'imputato di un reato collegato a norma dell'art. 371, comma 2, lettera b), che, avendo ricevuto l'avvertimento di cui all'art. 64, comma 3, lettera c), sia stato citato per essere sentito come testimone.

7.1.- Resta assorbita la questione sollevata in riferimento all'art. 111 Cost.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 512, comma 1, del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede che, alle condizioni ivi stabilite, sia data lettura delle dichiarazioni rese al giudice per le indagini preliminari in sede di interrogatorio di garanzia dall'imputato di un reato collegato a norma dell'art. 371, comma 2, lettera b), che, avendo ricevuto l'avvertimento di cui all'art. 64, comma 3, lettera c), sia stato citato per essere sentito come testimone.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 settembre 2020.

F.to:

Mario Rosario MORELLI, *Presidente*

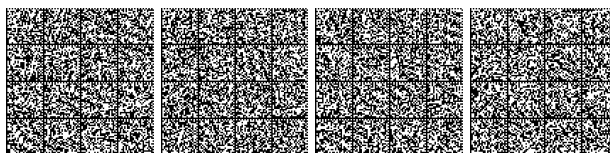
Stefano PETITTI, *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 20 ottobre 2020.

*Il Cancelliere*

F.to: Filomena PERRONE



N. 219

Ordinanza 23 settembre - 20 ottobre 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Reati e pene - Obbligo dell'istruzione elementare dei minori - Sanzione per la sua inosservanza - Analogo inadempimento in relazione alla scuola media inferiore di 1° grado ed ai primi due anni dell'istruzione secondaria superiore - Omessa previsione - Denunciata violazione dell'obbligatorietà dell'istruzione e trattamento ingiustificatamente differenziato - Manifesta inammissibilità delle questioni.**

- Codice penale, art. 731.
- Costituzione, artt. 3, 30 e 34, secondo comma.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Mario Rosario MORELLI;

*Giudici :* Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANO', Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA,

ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 731 del codice penale, promosso dal Giudice di pace di Taranto nel procedimento penale a carico di M. C. e altri, con ordinanza del 19 aprile 2019, iscritta al n. 224 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 50, prima serie speciale, dell'anno 2019.

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

udito nella camera di consiglio del 23 settembre 2020 il Giudice relatore Nicolò Zanon;

deliberato nella camera di consiglio del 23 settembre 2020.

Ritenuto che il Giudice di pace di Taranto, con ordinanza del 19 aprile 2019, iscritta al n. 224 del registro ordinanze 2019, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 30 e 34, secondo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 731 del codice penale, nella parte in cui sanziona l'inosservanza dell'obbligo di impartire o far impartire la «istruzione elementare» e non anche l'analogo inadempimento riguardo alla «scuola media inferiore di 1° grado» ed ai «primi due anni dell'istruzione secondaria superiore»;

che il rimettente, nell'ambito del dibattimento relativo a un procedimento penale promosso nei confronti di varie persone per il reato di cui all'art. 731 cod. pen., rileva in via preliminare come, secondo la giurisprudenza di legittimità, tale disposizione sanziona ormai la sola violazione degli obblighi di istruzione concernenti la scuola elementare, così come si desume dal suo tenore letterale;

che, infatti, non è più vigente la norma che aveva esteso l'applicazione della previsione incriminatrice all'inadempimento degli obblighi in parola riguardo alla scuola media inferiore, cioè l'art. 8 della legge 31 dicembre 1962, n. 1859 (Istituzione e ordinamento della scuola media statale), abrogato mediante l'art. 1 del decreto legislativo 13 dicembre 2010, n. 212 (Abrogazione di disposizioni legislative statali, a norma dell'articolo 14, comma 14-*quater*, della legge 28 novembre 2005, n. 246);

che gli obblighi di istruzione, nel corso del tempo, sono stati estesi fino a comprendere un ciclo di studi della durata di almeno dodici anni, o comunque fino all'ottenimento di una qualifica professionale triennale entro il diciottesimo anno di età (art. 1, comma 3, del decreto legislativo 15 aprile 2005, n. 76, recante «Definizione delle norme generali sul diritto-dovere all'istruzione e alla formazione, a norma dell'articolo 2, comma 1, lettera c, della legge 28 marzo 2003, n. 53»), e poi riferiti a una istruzione impartita per almeno dieci anni e finalizzata a consentire il conseguimento di un titolo di studio di scuola secondaria superiore o una qualifica professionale triennale [art. 1, comma 622, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)»];



che, a parere del rimettente, a fronte di tali previsioni, la penalizzazione solo parziale degli obblighi di istruzione sarebbe «manifestamente incostituzionale», valendo anzitutto a istituire, senza razionale giustificazione, un trattamento difforme tra genitori di ragazzi chiamati a ricevere l'istruzione elementare e genitori di giovani interessati al ciclo degli studi secondari;

che la disciplina censurata contrasterebbe anche con gli artt. 30 e 34, secondo comma, Cost., il cui disposto - specie attraverso il riferimento alla istruzione obbligatoria e gratuita impartita per almeno otto anni - obbligherebbe il legislatore ordinario a garantire nella stessa misura l'osservanza dei doveri genitoriali, anche attraverso il presidio della sanzione penale;

che l'intervento additivo proposto riguardo all'art. 731 cod. pen. garantirebbe la migliore aderenza della norma alla mutata realtà dei rapporti sociali, e non risulterebbe invasivo di spazi riservati alla discrezionalità legislativa, posto che proprio il legislatore, con il già citato comma 622 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006, ha elevato fino alla soglia dei dieci anni la durata dell'obbligo di istruzione;

che il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto nel giudizio con atto depositato il 31 dicembre 2019;

che l'Avvocatura generale ha chiesto dichiararsi, per una pluralità di ragioni, la manifesta inammissibilità delle questioni sollevate;

che farebbe anzitutto difetto, nel provvedimento di remissione, qualsiasi informazione sui fatti perseguiti nel giudizio *a quo* e sull'andamento del giudizio stesso, così da precludere ogni valutazione in punto di rilevanza delle questioni sollevate;

che il rimettente avrebbe individuato in modo errato, o comunque in termini solo parziali, la normativa della cui legittimità ha inteso dubitare, posto che, come si legge nella stessa ordinanza di remissione, l'irrelevanza penale delle violazioni concernenti l'istruzione secondaria sarebbe dovuta a una disposizione abrogatrice della precedente incriminazione, disposizione che avrebbe dunque dovuto costituire oggetto (esclusivo o parziale) delle questioni sollevate;

che comunque, risolutivamente, dette questioni sarebbero inammissibili perché sollecitano un provvedimento additivo degli ambiti di responsabilità penale, come tale precluso dal secondo comma dell'art. 25 Cost.

Considerato che il Giudice di pace di Taranto, con ordinanza del 19 aprile 2019, iscritta al n. 224 del registro ordinanze 2019, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 30 e 34, secondo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 731 del codice penale, nella parte in cui sanziona l'inosservanza dell'obbligo di impartire o far impartire la «istruzione elementare» e non anche l'analogo inadempimento riguardo alla «scuola media inferiore di 1° grado» ed ai «primi due anni dell'istruzione secondaria superiore»;

che l'attuale irrilevanza penalistica dell'inadempimento degli obblighi concernenti l'istruzione secondaria comporterebbe un trattamento ingiustificatamente differenziato tra soggetti tutti gravati dal dovere di procurare ai minori i livelli di istruzione resi obbligatori dalla legge e contrasterebbe, altresì, con gli artt. 30 e 34, secondo comma, Cost., poiché da queste stesse disposizioni costituzionali si evincerebbe il carattere obbligatorio dell'istruzione per la durata di almeno otto anni;

che la disposizione (art. 8 della legge 31 dicembre 1962, n. 1859, recante «Istituzione e ordinamento della scuola media statale») che aveva esteso l'applicazione della previsione incriminatrice, limitatamente all'inadempimento degli obblighi di istruzione presso la scuola media inferiore, è stata abrogata a opera dell'art. 1 del decreto legislativo 13 dicembre 2010, n. 212 (Abrogazione di disposizioni legislative statali, a norma dell'articolo 14, comma 14-*quater*, della legge 28 novembre 2005, n. 246);

che ne consegue, secondo costante giurisprudenza di legittimità, il mancato allineamento tra durata del periodo di istruzione obbligatoria e relativo presidio sanzionatorio penale;

che il rimettente, peraltro, nulla argomenta su tale specifica vicenda abrogativa e comunque non coinvolge nelle proprie censure la ricordata disposizione abrogatrice;

che, inoltre, l'ordinanza di remissione riassume assai succintamente gli elementi della fattispecie per cui è giudizio, impedendo qualunque controllo sulla rilevanza delle questioni di legittimità sollevate;

che, in ogni caso e soprattutto, il rimettente richiede un intervento additivo in *malam partem* poiché domanda di estendere l'ambito di applicazione di una norma incriminatrice;

che, tuttavia, la giurisprudenza costituzionale, alla luce della riserva di legge posta nel secondo comma dell'art. 25 Cost., ha da tempo chiarito che non sono consentite, in materia penale, pronunce che estendano il novero delle condotte punibili (tra le decisioni più recenti, *ex multis*, sentenze n. 155 e n. 37 del 2019, n. 236 e n. 143 del 2018);

che inoltre, nel caso di specie, non si è al cospetto dell'introduzione di norme penali di ingiustificato favore riguardo a determinati soggetti o a comportamenti sottratti a una previsione incriminatrice di carattere generale, oppure a fenomeni di scorretto esercizio del potere legislativo, o ancora alla violazione di obblighi di matrice sovranazionale (in particolare, sentenza n. 37 del 2019), cioè alle specifiche ipotesi in cui la giurisprudenza costituzionale considera ammissibile il controllo di legittimità costituzionale con potenziali effetti in *malam partem*;



che, in particolare, la lamentata irrilevanza penalistica delle condotte sommariamente descritte dal rimettente non costituisce deroga a un regime generalizzato di penalizzazione delle omissioni concernenti gli obblighi di istruzione; che, dunque, le questioni devono essere dichiarate manifestamente inammissibili.

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, commi 1 e 2, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 731 del codice penale, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 30 e 34, secondo comma, della Costituzione, dal Giudice di pace di Taranto con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 settembre 2020.

F.to:

Mario Rosario MORELLI, *Presidente*

Nicolò ZANON, *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 20 ottobre 2020.

*Il Cancelliere*

F.to: Filomena PERRONE

T\_200219

N. 220

*Ordinanza 23 settembre - 20 ottobre 2020*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Sanità pubblica - Commissariamenti per l'attuazione dei piani di rientro dai disavanzi sanitari delle Regioni - Incompatibilità dell'incarico di Commissario *ad acta* con l'espletamento di incarichi istituzionali presso la Regione commissariata - Applicazione anche agli incarichi in atto - Lamentata violazione dei principi di ragionevolezza e di buon andamento dell'azione amministrativa, nonché difetto di omogeneità delle previsioni censurate, aggiunte in sede di conversione di decreto-legge - Manifesta inammissibilità delle questioni.**

- Decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119, convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2018, n. 136, art. 25-*septies*, commi 1, 2 e 3.
- Costituzione, artt. 3, 77, 97, 114, 117, terzo comma, 118, primo e secondo comma, e 120.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Mario Rosario MORELLI;

*Giudici :* Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA,





ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 25-*septies*, commi 1, 2 e 3, del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2018, n. 136, promosso con ricorso della Regione Campania, notificato il 15-28 gennaio 2019, depositato in cancelleria il 21 gennaio 2019 ed iscritto al n. 3 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 6, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;  
udito nella camera di consiglio del 23 settembre 2020 il Giudice relatore Franco Modugno;  
deliberato nella camera di consiglio del 23 settembre 2020.

Ritenuto che, con ricorso notificato il 15-28 gennaio 2019 e depositato il 21 gennaio 2019, la Regione Campania ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 25-*septies*, commi 1, 2 e 3, del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2018, n. 136, per contrasto con gli artt. 3, 77, 97, 114, 117, terzo comma, 118, commi primo e secondo, e 120 della Costituzione;

che la norma impugnata - sottolinea la ricorrente - ha disposto, nei commi 1 e 2, la incompatibilità del conferimento e del mantenimento dell'incarico di commissario ad acta per l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario delle Regioni, rispetto all'espletamento di incarichi istituzionali presso la Regione soggetta a commissariamento;

che il comma 3 dello stesso articolo impugnato, ha, a sua volta, sancito l'applicabilità di tale incompatibilità anche agli incarichi in corso alla data di entrata in vigore della legge di conversione;

che, secondo la Regione Campania, l'attuazione di tale ultima previsione comporterebbe la «indiscriminata decadenza dall'incarico Commissariale dei Presidenti di Regione a far data dalla nomina dei nuovi Commissari ad acta»;

che la Regione ricorrente deduce, anzitutto, la violazione degli artt. 114, 117, terzo comma, 118 e 120 Cost., per illegittima pretermissione del meccanismo di intesa in materia oggetto di legislazione concorrente;

che la disposizione impugnata, operando un intervento unilaterale in materia di legislazione concorrente, come la tutela della salute, violerebbe, dunque, gli artt. 114, 117, terzo comma, 118 e 120 Cost., nella parte in cui avrebbe obliterato del tutto il meccanismo della intesa, da realizzare in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano;

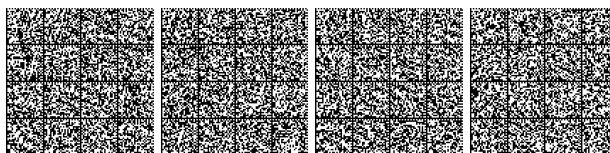
che, al riguardo, si sottolinea come questa Corte abbia affermato, nella sentenza n. 121 del 2010 che, anche nei casi di attrazione in sussidiarietà di funzioni relative a materie rientranti nella competenza concorrente di Stato e Regioni, è necessario il raggiungimento di una intesa, attraverso procedure volte a superare le eventuali divergenze;

che si deduce, poi, la violazione degli artt. 3, 97, 114, 117, 118 e 120 Cost., in riferimento alla mancata previsione di meccanismi di codecisione o collaborazione nella nomina del commissario ad acta;

che sarebbero violati anche gli artt. 3 e 97 Cost., laddove le norme impugnite non escludono dalla prevista incompatibilità i Presidenti di Regione che, quali commissari, abbiano conseguito risultati positivi dalla gestione commissariale, come si sarebbe realizzato nella Regione Campania, alla luce di quanto emerge dal decreto commissariale 14 dicembre 2018, n. 99 (Piano triennale 2019-2021 di sviluppo e riqualificazione del Servizio Sanitario Campano ex art. 2, comma 88, della Legge 23 dicembre 2009, n.191);

che risulterebbe inoltre violato l'art. 77 Cost., in quanto sarebbe stato fatto un uso improprio del potere di conversione del d.l. n. 119 del 2018, in carenza dei presupposti di «nesso interfunzionale tra le norme impugnite e la legge di conversione»;

che il decreto-legge, infatti, come recita il preambolo, risponderebbe alla «straordinaria necessità e urgenza di prevedere misure per esigenze fiscali e finanziarie indifferibili», sicché le disposizioni che prevedono la censurata incompatibilità risulterebbero del tutto avulse dalla natura fiscale e finanziaria delle misure adottate con il decreto-legge, con conseguente violazione dell'art. 77 Cost., alla luce dei principi affermati da questa Corte nella sentenza n. 22 del 2012;



che la Regione ricorrente, infine, ha formulato istanza di sospensione della efficacia delle norme impugnate, ai sensi dell'art. 35 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), ricorrendo, nella specie, i presupposti tanto del *fumus boni iuris* - alla luce dei rilievi svolti nel ricorso - quanto del *periculum in mora*;

che, riguardo al secondo profilo, si sottolinea che la nomina di un nuovo commissario, estraneo al processo di risanamento in corso e giunto sostanzialmente in fase conclusiva, cagionerebbe il blocco delle relative attività, con conseguente ritardo nella uscita della Regione Campania dal regime di commissariamento;

che, tale ultima affermazione sarebbe confermata da quanto emerge dal verbale della riunione congiunta del Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti e del Comitato permanente per la verifica dei livelli essenziali di assistenza, tenutasi il 18 luglio 2018, nel quale si legge che, in considerazione dei positivi risultati di gestione, è stato autorizzato da parte del Ministero dell'economia e delle finanze lo svincolo per finalità extra-sanitarie di alcune risorse fiscali;

che, inoltre, la interruzione delle attività in corso comprometterebbe il miglioramento dei livelli essenziali di assistenza, registrato nell'ultimo biennio;

che il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha depositato memoria di costituzione nella quale ha chiesto di respingere la domanda di sospensione della efficacia della norma impugnata e di dichiarare inammissibili o infondate tutte le questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso proposto dalla Regione Campania;

che le censure prospettate nei primi tre motivi di ricorso sarebbero inammissibili, in quanto le procedure di collaborazione tra Stato e Regioni non rilevano ai fini del sindacato di legittimità degli atti legislativi (si citano le sentenze di questa Corte n. 278 del 2010, n. 371 del 2008 e n. 387 del 2007), dal momento che non si può rinvenire un principio cooperativo nella procedura di formazione legislativa;

che ciò varrebbe in particolare nel caso del decreto-legge, dal momento che la sua adozione è condizionata soltanto al presupposto dei casi di straordinarietà della necessità e urgenza (si citano le sentenze di questa Corte n. 298 del 2009 e n. 79 del 2011);

che anche nella sentenza n. 100 del 2010, citata dalla ricorrente, si è ribadito l'orientamento di questa Corte, secondo il quale l'esercizio della funzione legislativa «sfugge alle procedure di leale collaborazione»;

che le censure sarebbero comunque infondate, perché il titolo di competenza non è nella specie ravvisabile nella tutela della salute, ma in quello, di esclusiva pertinenza statale, previsto dall'art. 120, secondo comma, Cost., in quanto la nomina dei commissari ad acta per la predisposizione e l'attuazione dei piani di rientro dai disavanzi in materia sanitaria è sviluppo dello stesso potere statale, volto a garantire l'unità economica e il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni in tema di salute;

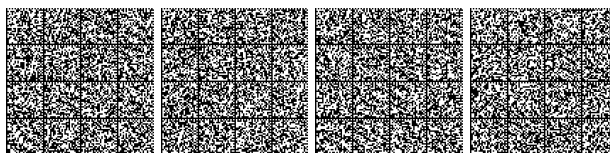
che le censure regionali di mancata attuazione di meccanismi di codecisione e di violazione del principio di ragionevolezza e buon andamento dell'azione amministrativa non si rivelerebbero coerenti rispetto al quadro normativo di riferimento;

che, frutto di accordo tra Stato e Regioni, sarebbero, infatti, il piano di rientro dal disavanzo sanitario e le relative misure attuative e non la disciplina dei casi e dei modi di esercizio del potere sostitutivo spettante in via esclusiva allo Stato;

che non sussisterebbe neppure la dedotta violazione dell'art. 77 Cost., sotto il profilo della mancanza di correlazione tra la disposizione introdotta in sede di conversione e l'oggetto della decretazione d'urgenza, in quanto l'art. 25-*septies* del d.l. n. 119 del 2018, come convertito, sarebbe intervenuto su norme contenute in due leggi finanziarie e l'oggetto del decreto-legge era pacificamente materia di finanza pubblica, essendo la sanità regionale componente non trascurabile dell'assetto finanziario nazionale;

che ciò è tanto più vero, in particolare, con riferimento al caso dei commissariamenti, nei quali si prospetta una situazione patologica di squilibrio economico, da cui discenderebbe la necessità di un intervento immediato per il contenimento delle spese, a tutela della unità economica e dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti il settore sanitario;

che inammissibile o infondata sarebbe quindi anche la richiesta di sospensiva, motivata sul presupposto che la normativa censurata produrrebbe l'effetto di interrompere il processo virtuoso avviato dalla Regione Campania nell'attuale gestione commissariale, come risulterebbe dal citato decreto commissariale n. 99 del 2018, nonché dal ricordato verbale della riunione congiunta del 18 luglio 2018;



che, peraltro, secondo l'Avvocatura, proprio da tale ultimo documento emergerebbero, accanto alle note positive poste in evidenza dalla Regione, «persistenti criticità e carenze direttamente riconducibili all'operato dell'attuale gestione commissariale»;

che, con atto depositato in data 1° ottobre 2019, la Regione Campania ha chiesto il rinvio dell'udienza fissata per il giorno 22 ottobre 2019, al fine di attendere l'auspicata uscita dal commissariamento della Regione, fondata sul riscontrato positivo percorso di miglioramento dei saldi contabili del sistema sanitario regionale;

che, in data 2 ottobre 2019, avendo l'Avvocatura generale dello Stato, per conto del Presidente del Consiglio dei ministri, accettato la suddetta istanza di rinvio, questa Corte ha rinviato la causa a nuovo ruolo;

che, da ultimo, il Presidente del Consiglio dei ministri, con atto depositato in data 1° settembre 2020, ha chiesto, per il tramite dell'Avvocatura, che il ricorso venga dichiarato inammissibile per sopraggiunta carenza di oggetto, a seguito della declaratoria di illegittimità costituzionale della norma impugnata, resa con la sentenza n. 247 del 2019.

Considerato che, con ricorso notificato il 15-28 gennaio 2019 e depositato il 21 gennaio 2019, la Regione Campania ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 25-septies, commi 1, 2 e 3, del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2018, n. 136, per contrasto con gli artt. 3, 77, 97, 114, 117, terzo comma, 118, commi primo e secondo, e 120 della Costituzione;

che, con la sentenza n. 247 del 2019, successiva alla proposizione del ricorso, questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'intero art. 25-septies del d.l. n. 119 del 2018, come convertito;

che, dunque, le questioni vanno dichiarate manifestamente inammissibili per sopravvenuta mancanza di oggetto, in quanto, a seguito della sentenza da ultimo citata, la norma impugnata è già stata rimossa dall'ordinamento con efficacia ex tunc (*ex plurimis*, sentenza n. 138 del 2014; ordinanze n. 54 del 2013 e n. 206 del 2012).

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

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 25-septies, commi 1, 2 e 3, del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2018, n. 136, promosse dalla Regione Campania, in riferimento agli artt. 3, 77, 97, 114, 117, terzo comma, 118, commi primo e secondo, e 120 della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 settembre 2020.

F.to:

Mario Rosario MORELLI, *Presidente*

Franco MODUGNO, *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 20 ottobre 2020.

*Il Cancelliere*

F.to: Filomena PERRONE



## N. 221

Ordinanza 23 settembre - 20 ottobre 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Sanità pubblica - Commissario *ad acta* per l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario delle Regioni - Modifica, in sede di conversione di decreto-legge, dei criteri per la nomina - Incompatibilità dell'incarico con l'espletamento di incarichi istituzionali presso la Regione commissariata - Applicazione anche agli incarichi in corso - Lamentata violazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità, di buon andamento della pubblica amministrazione, di leale collaborazione, di quelli fondamentali nelle materie della tutela della salute e del coordinamento della finanza pubblica, nonché difetto di omogeneità e dei presupposti per la decretazione d'urgenza - Successiva rinuncia accettata dalla controparte costituita in giudizio - Estinzione del processo.**

- Decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119, convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2018, n. 136, art. 25-*septies*, commi 1, 2 e 3.
- Costituzione, artt. 3, 77, 97, 114, 117, secondo, terzo e sesto comma, 118, primo e secondo comma, 120, secondo comma, 122 e 123.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente*: Mario Rosario MORELLI;

*Giudici*: Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA,

ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 25-*septies*, commi 1, 2 e 3, del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2018, n. 136, promosso con ricorso della Regione Lazio, notificato l'8-12 febbraio 2019, depositato in cancelleria l'11 febbraio 2019 ed iscritto al n. 20 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 9, prima serie speciale, dell'anno 2019.

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

udito nella camera di consiglio del 23 settembre 2020 il Giudice relatore Franco Modugno;

deliberato nella camera di consiglio del 23 settembre 2020.

Ritenuto che, con ricorso notificato l'8-12 febbraio 2019 e depositato l'11 febbraio 2019, la Regione Lazio ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 25-*septies*, commi 1, 2 e 3, del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2018, n. 136;

che l'art. 25-*septies*, commi 1, 2 e 3, del d.l. n. 119 del 2018 - il quale ha disposto, nei commi 1 e 2, la incompatibilità del conferimento e del mantenimento dell'incarico di commissario *ad acta* per l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario delle Regioni rispetto all'espletamento di incarichi istituzionali presso la Regione soggetta a com-



missariamento, e, nel comma 3, l'applicabilità di tale incompatibilità anche agli incarichi in corso alla data di entrata in vigore della legge di conversione, come avviene per la Regione Lazio - si porrebbe anzitutto in contrasto con gli artt. 114, 117, secondo, terzo e sesto comma, 118, primo e secondo comma, e 120, secondo comma, della Costituzione, per mancata osservanza del principio di leale collaborazione;

che la disciplina dei commissariamenti in tema di risanamento del deficit sanitario appare, infatti, inscindibilmente collegata anche a materie di competenza concorrente, quali la tutela della salute e il coordinamento della finanza pubblica, e ricade sulle corrispondenti funzioni regolamentari e amministrative della Regione, a norma degli artt. 117, sesto comma, e 118, primo e secondo comma, Cost.;

che tale intreccio di competenze avrebbe dovuto impedire al legislatore statale di introdurre unilateralmente le disposizioni oggetto di censura, presupponendo esse, invece, una procedura concertativa, sotto forma di intesa con le Regioni;

che le disposizioni impugnate violerebbero anche i principi sanciti dall'art. 120, secondo comma, Cost., in tema di esercizio dei poteri sostitutivi statali, e dall'art. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), in quanto, nel disciplinare l'esercizio dei poteri sostitutivi da parte dello Stato, tali disposizioni non prevederebbero meccanismi che garantiscano, in fase di attuazione, una procedura rispettosa dei principi di sussidiarietà e leale collaborazione;

che il mancato coinvolgimento della Regione ridonderebbe anche in una violazione del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., in quanto la Regione e i commissari da sostituire potrebbero contribuire a indicare le criticità, i progressi raggiunti e il soggetto più idoneo a succedere al Presidente della Regione;

che si deduce, poi, la violazione degli artt. 3 e 97 Cost., attesa la irragionevolezza e il difetto di proporzionalità della previsione di incompatibilità *ex lege* tra l'incarico di commissario ad acta e qualsiasi altro incarico istituzionale presso la Regione soggetta a commissariamento e in particolare quello di Presidente della Regione;

che l'automatica esclusione del Presidente della Regione, infatti, malgrado il più stretto rapporto con la realtà regionale, sarebbe contraria agli scopi che le norme contestate si prefiggono e comunque sia non proporzionata agli stessi;

che in termini ancor più evidenti il contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost. riguarderebbe anche il comma 3 dell'art. 25-*septies* del d.l. n. 119 del 2018, come convertito;

che anche in questo caso sarebbe introdotto un automatismo irragionevole e contrario alle finalità dell'intervento, giacché ciò oblitera completamente qualsiasi considerazione del contributo positivo al risanamento finanziario e del possesso dei requisiti richiesti dal comma 2, fra i quali, in particolare, quello della «specifica esperienza di gestione sanitaria»;

che altrettanto evidente sarebbe la violazione degli artt. 3 e 97 Cost., sotto il profilo della violazione del principio della continuità amministrativa, corollario dei principi di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento, che scaturirebbe dalla automatica sostituzione dei commissari Presidenti di Regione in carica, dal momento che il subentro di un soggetto terzo, estraneo al processo di risanamento in corso, non potrebbe non nuocere alla continuità ed efficacia della azione amministrativa;

che la denunciata irragionevolezza e difetto di proporzionalità rilevarebbero anche come elementi perturbatori della stessa forma di governo regionale ai sensi degli artt. 122 e 123 Cost.;

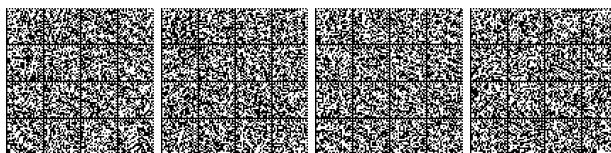
che la prevista incompatibilità della gestione commissariale con il ruolo di Presidente della Regione, nel quadro di un regime in essere da oltre un decennio e dell'esautoramento delle attribuzioni consiliari che da esso conseguono, determinerebbe una distorsione della forma di governo regionale e del suo equilibrio;

che risulterebbe violato anche l'art. 77 Cost., in quanto l'articolo impugnato, inserito dalla legge di conversione, non rispetterebbe i requisiti di omogeneità rispetto al decreto-legge, tanto con riferimento alla *ratio* complessiva del decreto, quanto alle singole disposizioni, fra le quali in particolare l'art. 25, su cui è stato "innestato" l'articolo oggetto di censura;

che si sottolinea che il decreto detta «[d]isposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria» e adotta la formula «[r]itenuta la straordinaria necessità ed urgenza di prevedere misure per esigenze fiscali e finanziarie indifferibili»;

che l'urgenza del provvedere non sarebbe ravvisabile nella disciplina impugnata, anche a volerla considerare riferita alla materia finanziaria;

che, inoltre, non vi sarebbe alcuna attinenza tra il contenuto del decreto-legge e il menzionato art. 25 il quale detta «[d]isposizioni in materia di CIGS [Cassa Integrazione Guadagni Straordinaria] per riorganizzazione o crisi aziendale»;



che non vi sarebbe dunque alcun nesso funzionale tra la disposizione impugnata e i contenuti e le finalità del decreto-legge, con violazione dell'art. 77 Cost., che ridonda sulle competenze e attribuzioni della Regione ricorrente;

che la ricorrente formula, infine, istanza di sospensione della efficacia, in particolare, del comma 3 dell'art. 25-*septies* del d.l. n. 119 del 2018, come convertito, a norma dell'art. 35 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale) e dell'art. 21 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale. Si deduce, infatti, il periculum in mora, in quanto il subentro di un soggetto terzo nel commissariamento comporterebbe, secondo la ricorrente, «un gravissimo nocumento alla continuità e all'efficacia dell'azione amministrativa, vulnerando il coordinamento con l'assetto istituzionale dell'ente e il necessario raccordo tra la programmazione regionale e l'azione amministrativa commissariale, peraltro in un momento cruciale per la Regione, che sta raccogliendo i frutti del lungo percorso di risanamento posto in essere»;

che il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha depositato memoria di costituzione nella quale ha chiesto di respingere la domanda di sospensione della efficacia della norma impugnata e di dichiarare inammissibili o infondate tutte le questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso proposto dalla Regione Lazio;

che le censure prospettate nei primi cinque motivi di ricorso sarebbero inammissibili, in quanto le procedure di collaborazione tra Stato e Regioni non rilevano ai fini del sindacato di legittimità degli atti legislativi (si citano le sentenze di questa Corte n. 278 del 2010, n. 371 del 2008 e n. 387 del 2007), dal momento che non si può rinvenire un principio cooperativo nella procedura di formazione legislativa;

che ciò varrebbe a maggior ragione nel caso del decreto-legge, dal momento che la sua adozione è condizionata soltanto al presupposto dei casi di straordinarietà della necessità e urgenza (si citano le sentenze di questa Corte n. 298 del 2009 e n. 79 del 2011);

che anche nella sentenza n. 100 del 2010, citata dalla ricorrente, si è ribadito l'orientamento di questa Corte, secondo il quale l'esercizio della funzione legislativa «sfugge alle procedure di leale collaborazione»;

che le censure sarebbero comunque infondate, perché il titolo di competenza non è nella specie ravvisabile nella tutela della salute, ma in quello, di esclusiva pertinenza statale, previsto dall'art. 120, secondo comma Cost., in quanto la nomina dei commissari ad acta per la predisposizione e l'attuazione dei piani di rientro dai disavanzi in materia sanitaria è sviluppo dello stesso potere statale, volto a garantire l'unità economica e il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni in tema di salute;

che le censure regionali di mancata attuazione di meccanismi di codecisione e di violazione del principio di ragionevolezza e buon andamento dell'azione amministrativa si rivelerebbero completamente avulse dal contesto normativo di riferimento;

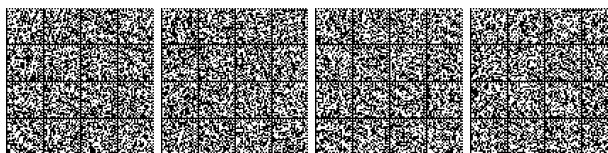
che frutto di accordo tra Stato e Regioni sarebbe, infatti, il piano di rientro dal disavanzo sanitario e le relative misure attuative, e non la disciplina dei casi e dei modi di esercizio del potere sostitutivo spettante in via esclusiva allo Stato;

che priva di fondamento sarebbe la denunciata violazione degli artt. 122 e 123 Cost., poiché, contrariamente a quanto sostenuto dalla ricorrente, le ripercussioni sugli equilibri della forma di governo regionale si determinerebbero proprio dal cumulo dell'incarico commissariale e di quello di Presidente della Giunta regionale;

che non sussisterebbe neppure la dedotta violazione dell'art. 77 Cost., sotto il profilo della mancanza di correlazione tra la disposizione introdotta in sede di conversione e l'oggetto della decretazione d'urgenza, in quanto l'art. 25-*septies* del d.l. n. 119 del 2018, come convertito, sarebbe intervenuto su norme contenute in due leggi finanziarie e l'oggetto del decreto era pacificamente materia di finanza pubblica, essendo la sanità regionale componente non trascurabile dell'assetto finanziario nazionale;

che ciò, in particolare con riferimento al caso dei commissariamenti, per i quali si prospetta una situazione patologica di squilibrio economico che postula un intervento immediato per il contenimento delle spese, a tutela della unità economica e dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti il settore sanitario;

che inammissibile o infondata sarebbe quindi anche la richiesta di sospensiva, motivata sul presupposto che la norma impugnata interromperebbe il lungo percorso di risanamento posto in essere dalla Regione e certificato dai competenti organismi di verifica;



che, infatti, osserva l'Avvocatura, proprio dai verbali redatti da questi organismi emergerebbero, accanto alle note positive evidenziate dalla Regione, anche persistenti criticità e carenze che sarebbero direttamente riconducibili all'attuale gestione commissariale;

che il 12 giugno 2019, la Regione Lazio ha depositato memoria, con annessa documentazione, nella quale ha insistito nelle conclusioni già rassegnate nel ricorso;

che, con atto depositato in data 1° ottobre 2019, la Regione Lazio ha chiesto il rinvio dell'udienza fissata per il giorno 22 ottobre 2019, al fine di attendere l'auspicata uscita dal commissariamento della Regione, fondata sul riscontrato positivo percorso di miglioramento dei saldi contabili del Sistema sanitario regionale;

che, in data 2 ottobre 2019, avendo l'Avvocatura generale dello Stato, per conto del Presidente del Consiglio dei ministri, accettato la suddetta istanza di rinvio, questa Corte ha rinviato la causa a nuovo ruolo;

che, il 7 agosto 2020, la Regione Lazio, su conforme deliberazione della Giunta regionale del 4 agosto 2020, ha depositato atto di rinuncia al ricorso, in quanto, per un verso, nelle more del giudizio è stata dichiarata costituzionalmente illegittima la norma impugnata con la sentenza n. 247 del 2019 e, per l'altro, in occasione del Tavolo di verifica del 22 luglio del 2020 è stata dichiarata l'uscita della Regione dal commissariamento e quindi il rientro della stessa nella gestione ordinaria della sanità;

che il Presidente del Consiglio dei ministri, in data 15 settembre 2020, ha depositato l'accettazione della rinuncia.

Considerato che la Regione Lazio, in data 7 agosto 2020, su conforme deliberazione della Giunta regionale del 4 agosto 2020, ha depositato atto di rinuncia al ricorso;

che il Presidente del Consiglio dei ministri, in data 15 settembre 2020, ha depositato l'accettazione della rinuncia;

che la rinuncia al ricorso accettata dalla controparte costituita determina, ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'estinzione del processo.

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

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara estinto il processo.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 settembre 2020.

F.to:

Mario Rosario MORELLI, *Presidente*

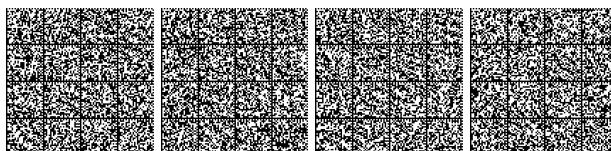
Franco MODUGNO, *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 20 ottobre 2020.

*Il Cancelliere*

F.to: Filomena PERRONE







## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

n. 76

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 3 settembre 2020*  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Sicurezza pubblica - Norme della Regione Veneto - Previsione che la Regione sostiene la collaborazione istituzionale con i vari enti e organismi pubblici, territoriali e statali, o anche con privati e organismi del terzo settore, mediante la stipulazione di intese o accordi per favorire l'attuazione, l'integrazione e il coordinamento delle politiche di sicurezza.**

**Polizia locale - Norme della Regione Veneto - Regolamenti di polizia locale - Prevista possibilità dell'impiego di istituti di vigilanza e delle associazioni di volontariato, con compiti di affiancamento e supporto all'azione della polizia locale e la possibilità di effettuare servizi per conto terzi.**

**Polizia locale - Norme della Regione Veneto - Sicurezza partecipata e sicurezza sussidiaria - Collaborazione con le associazioni di volontariato - Previsione che la Giunta regionale promuove e sostiene la partecipazione delle associazioni di volontariato per iniziative finalizzate a fornire assistenza alla polizia locale.**

**Polizia locale - Norme della Regione Veneto - Ruoli, distintivi e caratteristiche delle dotazioni del personale di polizia locale - Articolazione della struttura organizzativa di polizia locale in determinati ruoli funzionali e relativi distintivi di grado.**

**Polizia locale - Norme della Regione Veneto - Ruoli, distintivi e caratteristiche delle dotazioni del personale di polizia locale - Previsione che la Giunta regionale definisce con proprio atto le caratteristiche delle uniformi e dei distintivi di grado nonché dei mezzi e degli strumenti operativi e di autotutela in dotazione.**

**Sicurezza pubblica - Norme della Regione Veneto - Promozione e sostegno alle politiche integrate per la sicurezza - Previsione che la Giunta regionale agisce anche mediante accordi sottoscritti con organi e autorità di pubblica sicurezza ed enti locali nonché cooperando con soggetti pubblici o privati, per realizzare o sostenere iniziative di interesse regionale volte a rafforzare e valorizzare l'azione coordinata della polizia locale.**

– Legge della Regione Veneto 23 giugno 2020, n. 24 (Normativa regionale in materia di polizia locale e politiche di sicurezza), artt. 3, comma 2, lettera *b*); 8, commi 1, 2 e 3; 9, comma 3; 13, comma 2, lettere *d*), *e*), *g*) e *i*); e 18, comma 1.

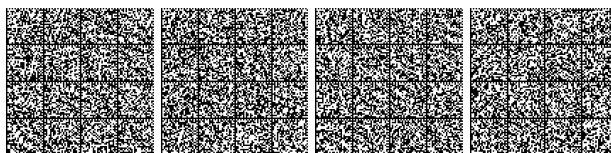
Ricorso *ex art. 127* Costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore* rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato presso i cui uffici è domiciliato in Roma, via dei Portoghesi n. 12,

Nei confronti della Regione Veneto in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore*,

Per la dichiarazione di illegittimità costituzionale degli articoli 3, comma 2, lett. *b*); 9, comma 3; 18, comma 1; 8, comma 1 e comma 2; 8, comma 3 e 13, comma 2, lettere *d*), *e*), *g*), ed *i*) della legge della Regione Veneto 23 giugno 2020, n. 24 pubblicata nel B.U.R n. 94 del 26 giugno 2020 recante: «Normativa regionale in materia di polizia locale e politiche di sicurezza», giusta delibera del Consiglio dei ministri in data 7 agosto 2020.

La legge regionale del 23 giugno 2020, n. 24 detta norme in materia di polizia locale e politiche di sicurezza definendo i principi generali afferenti la funzione di polizia locale e lo svolgimento dei servizi, l'organizzazione territoriale, nonché la valorizzazione della formazione degli operatori di polizia locale.

È avviso del Governo che, con le norme denunciate in epigrafe, la Regione Veneto abbia ecceduto dalla propria competenza in violazione della normativa costituzionale, atteso che le suddette norme si pongono in contrasto con la normativa statale prevista dal decreto legislativo n. 117 del 2017 (Codice del terzo settore) e con la legge n. 65 del 1986 recante «Legge-quadro sull'ordinamento della polizia municipale», che fungono da norme interposte nella violazione dei parametri costituzionali stabiliti dall'art. 117, secondo comma, lettere *l*) e *h*), in materia di ordinamento civile e ordine pubblico e sicurezza, nonché dall'art. 118, ultimo comma (sussidiarietà orizzontale), dall'art. 3 (principio di uguaglianza) e dall'art. 97 della Costituzione (buon andamento della pubblica amministrazione), come si confida di dimostrare con l'illustrazione dei seguenti



## MOTIVI

1) *L'art. 3, comma 2, lett. b) della legge Regione Veneto n. 24/20 viola l'art. 117, comma 2, lett. l) e h), della Costituzione.*

L'art. 3, comma 2, lett. b) della legge regionale, prevede che la regione, per il perseguimento delle finalità indicate al comma 1, sostiene «la collaborazione istituzionale con i vari enti e organismi pubblici, territoriali e statali, o anche con privati e organismi del terzo settore, mediante la stipulazione di intese o accordi per favorire, nel rispetto delle competenze di ciascun soggetto, l'attuazione, l'integrazione e il coordinamento delle politiche di sicurezza». L'utilizzo, nella disposizione, di locuzioni espressamente riferibili agli enti del terzo settore ma impiegate verso soggetti aventi caratteristiche diverse da quelle individuate dal decreto legislativo n. 117 del 2017, viola l'art. 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione in materia di ordinamento civile, che necessita di uniformità sull'intero territorio nazionale ed è oggetto di legislazione esclusiva statale.

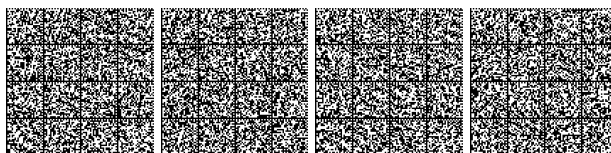
La Corte costituzionale, con la sentenza n. 167/2010, ha affrontato plurime tematiche inerenti la normativa regionale in materia di polizia locale e politiche di sicurezza, in particolare censurando, nel caso esaminato, la normativa regionale del Friuli-Venezia Giulia laddove prevedeva forme di collaborazione nell'esercizio di funzioni di pubblica sicurezza tra la polizia locale e le forze di polizia dello Stato.

In particolare, nella citata sentenza, la Corte costituzionale ha affermato che già con la legge 7 marzo 1986, n. 65 (Legge-quadro sull'ordinamento della polizia municipale), il legislatore statale, nell'esercizio della propria competenza aveva fissato i principi fondamentali in tema di polizia municipale, stabilendo espressamente che gli addetti alla polizia municipale «collaborano, nell'ambito delle proprie attribuzioni, con le forze di polizia dello Stato» (art. 3), precisando che ciò può avvenire solo «previa disposizione del sindaco, quando ne venga fatta, per specifiche operazioni, motivata richiesta dalle competenti autorità» e puntualizzando che «il personale che svolge servizio di polizia municipale, nell'ambito territoriale dell'ente di appartenenza e nei limiti delle proprie attribuzioni, esercita anche [...] funzioni ausiliarie di pubblica sicurezza» (art. 5).

Prima dell'entrata in vigore del nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione, poi, l'art. 159, comma 2, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), nell'ambito dell'ampio conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed agli enti locali operato in attuazione della legge di delega n. 59 del 1997, ha precisato che restano riservate allo Stato le funzioni ed i compiti amministrativi relativi all'ordine pubblico ed alla sicurezza pubblica che si riferiscono alle misure preventive e repressive atte al mantenimento dell'ordine pubblico, inteso come il complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale. In attuazione di tale previsione, è stato adottato il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 settembre 2000 (Individuazione delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative da trasferire alle regioni ed agli enti locali per l'esercizio delle funzioni e dei compiti amministrativi in materia di polizia amministrativa), con il quale si è stabilito, fra l'altro, che «lo Stato, le regioni e gli enti locali collaborano in via permanente, nell'ambito delle rispettive competenze, al perseguimento di condizioni ottimali di sicurezza delle città e del territorio extraurbano e di tutela dei diritti di sicurezza dei cittadini, nonché per la realizzazione di specifici progetti di ammodernamento e potenziamento tecnico-logistico delle strutture e dei servizi di polizia amministrativa regionale e locale, nonché dei servizi integrativi di sicurezza e di tutela sociale, agli interventi di riduzione dei danni, all'educazione alla convivenza nel rispetto della legalità» (art. 7, comma 1). Si è, poi, aggiunto, al comma 3, che «il Ministro dell'interno, nell'ambito delle sue attribuzioni, promuove le iniziative occorrenti per incrementare la reciproca collaborazione fra gli organi dello Stato, le regioni e le Amministrazioni locali in materia, anche attraverso la stipula di protocolli d'intesa o accordi per conseguire specifici obiettivi di rafforzamento delle condizioni di sicurezza delle città e del territorio extraurbano».

Soggiunge la Corte costituzionale che, con la modifica del Titolo V è stata riservata allo Stato, dall'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., la competenza in tema di ordine pubblico e pubblica sicurezza; ed alla competenza regionale residuale — e non più concorrente — è stata attribuita la materia della polizia amministrativa locale. Quanto alla necessità di una collaborazione fra forze di polizia municipale e forze di polizia di Stato, l'art. 118, terzo comma, Cost., ha provveduto espressamente a demandare alla legge statale il compito di disciplinare eventuali forme di coordinamento nella materia dell'ordine pubblico e della sicurezza.

Sul tema, poi, codesta Corte si è già pronunciata, affermando che le «auspicabili forme di collaborazione tra apparati statali, regionali e degli enti locali volti a migliorare le condizioni di sicurezza dei cittadini e del territorio, sulla falsariga di quanto ad esempio prevede il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 settembre 2000 [...] non possono essere disciplinate unilateralmente e autoritativamente dalle regioni, nemmeno nell'esercizio della loro potestà legislativa» (sentenza n. 134 del 2004; sentenze n. 10 del 2008, n. 322 del 2006, n. 429 del 2004).



Alla luce dei suesposti principi, la norma regionale impugnata viola comunque l'art. 117, comma 2, lett. h) Cost. in materia di ordine pubblico e sicurezza.

Nella specie, la norma regionale censurata dispone, pur in assenza di indicazioni del legislatore statale, «la collaborazione istituzionale con i vari enti e organismi pubblici, territoriali e statali, o anche con privati e organismi del terzo settore, mediante la stipulazione di intese o accordi per favorire, nel rispetto delle competenze di ciascun soggetto, l'attuazione, l'integrazione e il coordinamento delle politiche di sicurezza», disciplinando non solo modalità di esercizio delle funzioni di pubblica sicurezza da parte della polizia locale, ma anche le forme della collaborazione con le forze della polizia dello Stato, in evidente violazione della competenza esclusiva statale in tema di sicurezza pubblica.

Codesta Corte ha affrontato analoga questione riguardante la normativa regionale della Basilicata (sentenza n. 35 del 2011) affermando che la regolamentazione delle «intese di collaborazione» oggetto di censura viene a collocarsi nell'ambito della materia «ordine pubblico e sicurezza», di competenza legislativa esclusiva statale: materia che, per consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale, attiene «alla prevenzione dei reati e al mantenimento dell'ordine pubblico», inteso quest'ultimo quale «complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale» (*ex plurimis*, sentenza n. 129 del 2009 e — in rapporto a fattispecie nelle quali veniva specificamente in rilievo il concetto di «sicurezza urbana» — sentenze n. 274 e n. 226 del 2010, n. 196 del 2009).

Donde la sussistenza della violazione denunciata sotto entrambi i profili.

2) *L'art. 9, comma 3, della legge Regione Veneto n. 24/20 viola l'art. 117, comma 2, lett. l), della Costituzione.*

L'art. 9, comma 3, prevede che «nei regolamenti di polizia locale può anche essere previsto l'impiego di istituti di vigilanza e delle associazioni di volontariato di cui all'art. 18, con compiti di affiancamento e supporto all'azione della polizia locale e la possibilità di effettuare servizi per conto terzi, in coerenza con quanto previsto agli articoli 16 e 17 e nel rispetto della normativa statale in materia». Lo svolgimento — non in via residuale ma in via primaria — da parte degli enti di attività diverse da quelle individuate dall'art. 5 del codice del terzo settore, da considerare quale norma interposta nella valutazione della conformità ai parametri costituzionali, viola anch'esso l'art. 117, secondo comma, lett. l) della Costituzione in materia di ordinamento civile, che necessita di uniformità sull'intero territorio nazionale ed è oggetto di legislazione esclusiva statale.

La giurisprudenza di codesta Corte è, del resto, costante nell'affermare che «la novazione della fonte con intrusione negli ambiti di competenza esclusiva statale costituisce causa di illegittimità della norma» (*ex plurimis*, sentenze n. 35 del 2011 e n. 26 del 2005).

Inoltre, l'art. 9, comma 3, stabilisce che i regolamenti comunali possano prevedere lo svolgimento da parte delle «associazioni» di volontariato di «compiti di affiancamento e supporto all'azione della polizia locale» e «l'effettuazione di servizi per conto terzi»; questi ultimi, ai sensi del successivo art. 20, consistono in «attività o servizi richiesti da soggetti privati e pubblici», sulla base di «tariffe decise dall'ente locale», ovvero dietro corresponsione di un corrispettivo.

Ai sensi del codice del terzo settore, le organizzazioni di volontariato (art. 33), «per l'attività di interesse generale prestata ... possono ricevere soltanto il rimborso delle spese effettivamente sostenute e documentate, salvo che tale attività sia svolta quale attività secondaria e strumentale nei limiti di cui all'art. 6» del medesimo codice. Pertanto, non sembra che la previsione di specifiche tariffe stabilite con regolamenti comunali di cui alla legge regionale sia sovrapponibile a quella del mero rimborso delle spese sostenute dall'organizzazione o, secondo analogo principio, dal singolo volontario appartenente all'associazione (art. 17, comma 3, del codice).

Anche sotto tale profilo, la norma viola l'art. 117, comma 2, lett. l) Cost.

3) *L'art. 18, comma 1, della legge Regione Veneto n. 24/20 viola l'art. 118, ultimo comma, l'art. 117, comma 2, lett. l) e l'art. 3 della Costituzione.*

L'art. 18, comma 1, prevede l'attribuzione agli enti del terzo settore di compiti ausiliari di quelli delle Amministrazioni dello Stato o degli enti locali, quali quelli della polizia locale. Data l'assenza di autonomia che qualifica la funzione ausiliaria, deve ritenersi integrata una violazione dell'art. 118, ultimo comma, della Costituzione, che chiarisce che l'iniziativa dei cittadini singoli o associati per lo svolgimento di attività di interesse generale deve essere autonoma rispetto ai pubblici poteri e in rapporto di sussidiarietà con essi.

L'art. 18, comma 1, limitando unicamente alle «associazioni di volontariato» le attività volte a «favorire la partecipazione dei cittadini», risulta violare, oltre che il citato art. 118, ultimo comma, anche dell'art. 3 della Costituzione (principio di uguaglianza), considerato che, fatta salva la possibilità per ciascun ente di individuare autonomamente i propri assetti istituzionali, tutti gli enti del terzo settore possono svolgere le attività di cui all'art. 5 del codice del terzo settore e sono strumento di partecipazione dei cittadini allo svolgimento delle attività di interesse comune.



In particolare, l'utilizzo di tali locuzioni negli articoli citati è effettuato senza particolari riferimenti alla normativa nazionale, quale norma interposta, che definisce gli enti del terzo settore e le organizzazioni di volontariato (enti del terzo settore costituiti in forma specifica) e prevede quale requisito costitutivo ai fini della qualificazione degli stessi l'iscrizione al registro unico nazionale del terzo settore o ai registri istituiti ai sensi della normativa rivista ad opera del codice del terzo settore (decreto legislativo n. 117/2017). Il parametro di costituzionalità invocabile è l'art. 117, secondo comma, lett. l) della Costituzione in quanto la materia dell'ordinamento civile, che necessita di uniformità sull'intero territorio nazionale, è oggetto di legislazione esclusiva statale.

Inoltre, mentre è pacifica, per espressa previsione del codice, attuativa anche del principio di sussidiarietà orizzontale ex art. 118, ultimo comma della Costituzione, la possibilità per gli enti locali e le altre amministrazioni pubbliche, di coinvolgere gli enti del terzo settore attraverso forme di co-programmazione, co-progettazione e il ricorso a forme di partenariato, più problematica sembra la previsione recata dall'art. 18 della legge regionale secondo cui la regione promuove e sostiene la partecipazione delle «associazioni» di volontariato ad iniziative finalizzate, tra l'altro, ad assistere la polizia locale in occasione di eventi (non viene specificato il contenuto dell'assistenza), e a «svolgere attività di ausilio nella sorveglianza dei luoghi pubblici, finalizzate ad allertare tempestivamente gli organi di polizia locale o nazionale per i necessari interventi».

Il codice del terzo settore individua puntualmente all'art. 5 le attività che possono costituire oggetto delle attività istituzionali degli enti del terzo settore;

le attività indicate dall'art. 18 della legge regionale in esame sono difficilmente riconducibili a queste ultime data la mancanza di autonomia che le caratterizza.

Ne deriva la sussistenza della violazione denunciata.

4) L'art. 8, comma 1 e comma 2 della legge Regione Veneto n. 24/20 viola l'art. 117, comma 2, lett. l), l'art. 3 e l'art. 97 della Costituzione.

Le disposizioni di cui all'art. 8, comma 1 e comma 2 articolano la struttura organizzativa di polizia locale prevedendo determinati ruoli funzionali e distintivi di grado (agenti, sottoufficiali, ufficiali e comandanti) e ne individuano anche i relativi rapporti gerarchici interni.

Codesta Corte, nella citata sentenza n. 35 del 2011, ha ritenuto costituzionalmente illegittima una norma che, al pari di quella oggi censurata, «provveda ad attribuire al personale della polizia locale la qualifica di ufficiale o agente di polizia giudiziaria, trattandosi di compito riservato in via esclusiva alla legislazione statale (sentenze n. 167 del 2010 e n. 313 del 2003)».

Né, soggiunge codesta Corte, «il richiamo contenuto nella legge regionale alla legge statale (e comunque la conformità della prima alla seconda)» — peraltro nella fattispecie nemmeno sussistente, come si vedrà — «vale ad emendare il vizio denunciato. Il problema qui in discussione, infatti, non è di stabilire se la legge regionale sia o non sia conforme a quella statale, ma, ancor prima, se sia competente o meno a disporre il riconoscimento delle qualifiche di cui si tratta, indipendentemente dalla conformità o dalla difformità rispetto alla legge dello Stato».

Peraltro, come accennato, la norma si pone anche in contrasto con gli articoli 6 e 7, comma 3, della legge n. 65 del 1986, quali norme interposte, in quanto ultronea rispetto al perimetro della competenza legislativa regionale in materia di polizia locale definito dalla legge quadro ed in particolare disomogenea rispetto alle diverse qualifiche ordinamentali indicate, per il suddetto personale, dall'art. 7, comma 3.

La disposizione viola, per tali profili, la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione.

Inoltre, trattandosi, anche per il personale della polizia locale, di rapporto di diritto privato con una pubblica amministrazione, si osserva che una diversa disciplina dei ruoli e delle qualifiche potrebbe impattare, soprattutto per i profili economici, anche sulla relativa disciplina prevista dal contratto collettivo nazionale del comparto enti locali che detta, secondo quanto considerato dalla stessa Corte costituzionale, principi che «costituiscono tipici limiti di diritto privato, fondati sull'esigenza, connessa al precetto costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti tra privati» (sentenza n. 189 del 2007).

Sotto tale profilo, la norma regionale viola inoltre l'art. 3 della Costituzione, in quanto introduce una disparità di trattamento e una disomogeneità della disciplina ordinamentale generale, con presumibili effetti anche sull'art. 97 della Costituzione in quanto altera il principio del buon andamento.



5) *L'art. 8, comma 3 della legge Regione Veneto n. 24/20 viola l'art. 117, comma 2, lett. l) della Costituzione.*

L'art. 8, comma 3, prevede che la Giunta regionale definisca, sentita la Commissione consiliare, le caratteristiche delle uniformi e dei distintivi di grado, nonché dei mezzi e degli strumenti operativi e di autotutela in dotazione agli appartenenti alla polizia locale.

Al riguardo, si evidenzia che l'art. 6, comma 2, numeri 4 e 5), della legge-quadro n. 65 del 1986 prevede che le regioni disciplinino con legge regionale le caratteristiche delle uniformi, dei distintivi, dei mezzi e degli strumenti operativi in dotazione ai Corpi o ai servizi, mentre nel caso di specie la disposizione si limita a delegare l'esecutivo regionale ad individuare i suddetti segni distintivi e strumenti operativi tramite atti non legislativi. Ciò in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione in materia di ordinamento civile.

6) *L'art. 13, comma 2, lettere d), e) g) ed i) della legge Regione Veneto n. 24/20 viola l'art. 117, comma 2, lett. h) della Costituzione.*

Le disposizioni di cui all'art. 13, comma 2, lettere d), e), g), ed i) confliggono con il sistema delineato dal legislatore statale in materia di presidio del territorio, pianificazione e coordinamento delle Forze di polizia di cui alla legge n. 121 del 1981 di competenza esclusiva dello Stato.

Quanto alla lettera d) del citato art. 13, comma 2, si osserva che i processi di pianificazione e razionalizzazione dei presidi di polizia sono rimessi dall'ordinamento alla competenza esclusiva dello Stato esercitata con la legge 1° aprile 1981, n. 121, recante «Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza».

L'art. 6, comma 1, lett. e) della suddetta legge prevede espressamente che la «pianificazione generale e coordinamento delle pianificazioni operative della dislocazione delle Forze di polizia e dei relativi servizi tecnici» rientra tra i compiti attribuiti al Dipartimento della pubblica sicurezza. In tale contestualizzazione sistematica la stessa legge conferisce al prefetto e al questore — in quanto autorità provinciali di pubblica sicurezza — rispettivamente, la facoltà di «disporre della forza pubblica» (art. 13) e «la direzione, la responsabilità e il coordinamento, a livello tecnico operativo, dei servizi di ordine e di sicurezza e dell'impiego a tal fine della forza pubblica» (art. 14).

Sotto tale profilo, la disposizione regionale, nel prevedere che la Giunta regionale rafforzi e valorizzi azioni coordinate finalizzate al potenziamento e alla condivisione degli strumenti e delle procedure necessarie al coordinamento degli apparati di sicurezza, viola la competenza esclusiva dello Stato in materia di ordine e sicurezza di cui all'art. 117, secondo comma, lettera h).

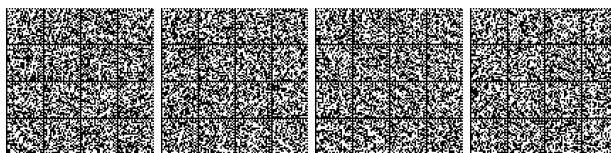
Quanto alle lettere e), g) ed i) del citato art. 13, comma 2, si formulano analoghe considerazioni, atteso che dette disposizioni prevedono che la Giunta promuova e programmi azioni di sistema sul territorio regionale coinvolgendo «anche le forze dell'ordine» per «la lotta ad ogni forma di illegalità e di infiltrazione criminale» anche attraverso «la partecipazione a specifici programmi comunitari» (lettera e); inoltre la disposizione di cui alla lettera g) esplicitamente rimette alla Giunta interventi volti a «razionalizzare e potenziare presidi di sicurezza presenti sul territorio regionale» e quella di cui alla lettera i) dispone che la Giunta costituisca «tavoli a livello provinciale per la definizione e l'implementazione continua delle politiche per la sicurezza».

Pur considerando che tali attività sarebbero svolte, ai sensi del comma 2, dell'art. 13, anche mediante accordi sottoscritti con organi e autorità di pubblica sicurezza — che comunque non paiono conformi a quanto disposto dall'art. 2 del decreto-legge n. 14 del 2017, secondo il quale, come previsto dalle linee generali in materia di sicurezza integrata, detti accordi sono sottoscritti dai prefetti dei capoluoghi di regione — si osserva che la natura convenzionale dello strumento così delineato non è compatibile con i processi di pianificazione e razionalizzazione dei presidi di polizia che l'ordinamento rimette alla competenza strettamente statale.

Si evidenzia inoltre che i meccanismi convenzionali e pattizi cui la legge regionale fa riferimento si riferiscono alle iniziative di sicurezza integrata, rispetto alle quali la legge dello Stato, nel dare attuazione al principio del coordinamento normativo Stato-regioni in materia di sicurezza, presuppone il rispetto delle rispettive competenze dei diversi livelli di Governo.

Le politiche di sicurezza non si realizzano, attraverso trasferimento di funzioni, da un plesso all'altro dei livelli di governo, ma prevedono che essi operino nel rispetto delle rispettive sfere di competenza, nella trama definita dalla Costituzione.

La stessa giurisprudenza della Corte costituzionale ha, in tal senso, sempre ribadito e confermato la competenza esclusiva dello Stato in materia di presidio e controllo del territorio (sentenza n. 285 del 2019). La Corte ha infatti osservato che proprio con riguardo al controllo del territorio, il comma 8 dell'art. 12 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152 recante «Provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata e di trasparenza e buon andamento dell'attività amministrativa», convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 1991, n. 203, assegna al Ministro dell'interno il potere di emanare direttive «per la realizzazione a livello provinciale, nell'ambito delle potestà attribuite



al prefetto [...], di piani coordinati di controllo del territorio da attuarsi a cura dei competenti uffici della Polizia di Stato e dei comandi provinciali dell'Arma dei carabinieri e della Guardia di finanza, ai quali possono partecipare, previa richiesta al sindaco, contingenti dei corpi o servizi di polizia municipale».

In tal senso, è al Ministro dell'interno e ai prefetti in ambito provinciale che spetta coinvolgere la polizia municipale per compiti di controllo del territorio, eventualmente promuovendo «le iniziative occorrenti per incrementare la reciproca collaborazione fra gli organi dello Stato, le regioni e le Amministrazioni locali in materia, anche attraverso la stipula di protocolli d'intesa o accordi per conseguire specifici obiettivi di rafforzamento delle condizioni di sicurezza delle città e del territorio extraurbano» (art. 7, comma 3, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 settembre 2000, recante «Individuazione delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative da trasferire alle regioni ed agli enti locali per l'esercizio delle funzioni e dei compiti amministrativi in materia di polizia amministrativa»). Come ha chiarito la Corte costituzionale, i compiti di polizia amministrativa, esclusi dalla competenza esclusiva statale *ex art. 117, lett. h)*, Cost., «concernono le attività di prevenzione o di repressione dirette a evitare danni o pregiudizi che possono essere arrecati alle persone o alle cose nello svolgimento di attività ricomprese nelle materie sulle quali si esercitano le competenze regionali (sanità, turismo, cave e torbiere, etc.), senza che ne risultino lesi o messi in pericolo i beni o gli interessi tutelati in nome dell'ordine pubblico. In altri termini, al fine di decidere se un determinato potere rientri nelle competenze di polizia amministrativa trasferite o delegate alle regioni, occorre applicare un duplice criterio:

a) verificare se le funzioni di polizia in contestazione accedano ad una delle materie trasferite o delegate alle regioni;

b) accertare che gli interessi o i beni che si intende tutelare con le funzioni di cui si tratta non rientrino in quelli compresi nel concetto di ordine pubblico.» (sentenza. n. 218/88).

Infatti, «solo quando le funzioni di polizia accedano ad una delle materie regionali e gli interessi o i beni pubblici che si mira a tutelare con l'esercizio dei poteri ad esse connessi siano del tutto interni alla disciplina amministrativa della materia in questione, quelle misure possono essere ricondotte alle funzioni regionali (o provinciali) di polizia amministrativa» (sentenza n. 129/09).

In tal senso, la Corte costituzionale ha chiarito, con la sentenza da ultimo citata, che la rilevanza dei compiti di polizia amministrativa deve necessariamente esaurirsi all'interno delle attribuzioni regionali e non può toccare quegli interessi di fondamentale importanza per l'ordinamento complessivo che è compito dello Stato curare.

Se ciò vale per la delimitazione «per attribuzioni» della competenza legislativa regionale (da intendersi limitata a quelle attività, rientranti nel concetto di sicurezza pubblica, di competenza regionale), analoga conclusione deve raggiungersi anche in relazione alla delimitazione «territoriale» della competenza legislativa regionale, traducendosi la possibilità di raggiungere intese con altri enti locali, per tutelare la sicurezza pubblica in una indebita invasione della competenza legislativa statale che, per definizione, riguarda l'intero territorio nazionale.

La norma viola dunque l'art. 117, secondo comma, lettera *h)* Cost.

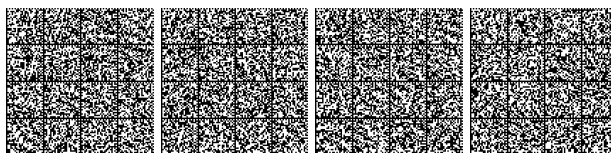
*P.Q.M.*

*Alla luce di quanto sopra esposto, si conclude affinché sia dichiarata l'illegittimità costituzionale degli articoli 3, comma 2, lett. b); 9, comma 3; 18, comma 1; 8, comma 1 e comma 2; 8, comma 3 e 13, comma 2, lettere d), e), g), ed i) della legge della Regione Veneto 23 giugno 2020, n. 24 pubblicata nel B.U.R. n. 94 del 26 giugno 2020 recante: «Normativa regionale in materia di polizia locale e politiche di sicurezza», per contrasto con gli articoli 117, comma 2 lett. h) e l), 118, comma 1, 3 e 97 Cost.*

Si produce l'estratto della delibera del Consiglio dei ministri del 7 agosto 2020.

Roma, 21 agosto 2010

*L'Avvocato dello Stato: WALLY FERRANTE*



n. 77

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'8 settembre 2020  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Sicurezza pubblica - Norme della Regione Lombardia - Sicurezza del personale sanitario e sociosanitario - Previsione che la Regione promuove protocolli d'intesa con gli Uffici territoriali del Governo finalizzati a potenziare la presenza e la collaborazione con le Forze di polizia nei pronto soccorso e nelle strutture ritenute a più alto rischio di violenza e assicurare un rapido intervento *in loco*.**

– Legge della Regione Lombardia 8 luglio 2020, n. 15 (Sicurezza del personale sanitario e sociosanitario), art. 4, comma 1.

Ricorso per la Presidenza del Consiglio dei ministri (c.f. 97163520584), in persona del Presidente *pro tempore*, *ex lege* rappresentata e difesa dall'Avvocatura generale dello Stato (c.f. 80224030587) presso i cui uffici domicilia *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi n. 12, fax 06/96514000, Pec ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it

Nei confronti della Regione Lombardia, in persona del Presidente *pro tempore*, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge della Regione Lombardia n. 15 dell'8 luglio 2020, recante «Sicurezza del personale sanitario e socio-sanitario», pubblicata nel B.U.R. n. 28 del 10 luglio 2020.

La legge della Regione Lombardia n. 15 dell'8 luglio 2020, recante «Sicurezza del personale sanitario e socio-sanitario», presenta profili di illegittimità costituzionale con riferimento all'art. 4, comma 1, per violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e di ordine pubblico e sicurezza, di cui all'art. 117, secondo comma, lettere *g*) e *h*) della Costituzione.

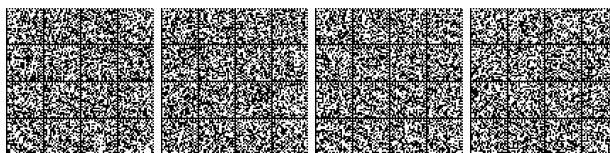
In particolare, nell'ambito delle finalità della legge, volte a prevenire e contrastare violenze ai danni degli operatori sanitari e socio-sanitari, l'art. 4, comma 1, stabilisce che «la Regione promuove protocolli d'intesa con gli uffici territoriali del Governo finalizzati a potenziare la presenza e la collaborazione con le forze di polizia nei pronto soccorsi e nelle strutture ritenute a più elevato rischio di violenza e assicurare un rapido intervento *in loco*».

Con la norma in esame il legislatore regionale rimette dunque a «protocolli d'intesa» tra Regione e Prefettura la definizione della dislocazione dei presidi di ordine e sicurezza pubblica («potenziare la presenza delle forze dell'ordine»), nonché l'individuazione di meccanismi necessari ad «assicurare un rapido intervento» delle forze di polizia. Così disponendo, la norma regionale realizza un'indebita ingerenza in settori riservati all'esclusiva competenza dello Stato, quali quelli dell'ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e dell'ordine pubblico e sicurezza, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere *g*) e *h*) della Costituzione, per i seguenti

#### MOTIVI

*a*) Innanzitutto va rilevato che la natura, pur convenzionale, dello strumento, scelto, quello del protocollo, non è compatibile con i processi di pianificazione e razionalizzazione dei presidi di polizia che l'ordinamento rimette alla competenza esclusiva statale, competenza esercitata, tra l'altro, con la legge 1° aprile 1981, n. 121, recante «Nuovo ordinamento dell'amministrazione della pubblica sicurezza».

In particolare la previsione regionale contrasta con l'art. 6, comma 1, lettera *e*) della suddetta legge, secondo il quale la «pianificazione generale e il coordinamento delle pianificazioni operative della dislocazione delle forze di polizia e dei relativi servizi tecnici» rientrano tra i compiti attribuiti al Dipartimento della pubblica sicurezza. La medesima legge conferisce al Prefetto e al Questore — in quanto autorità provinciali di pubblica sicurezza — rispettivamente, la facoltà di «disporre della forza pubblica» (art. 13) e «la direzione, la responsabilità e il coordinamento, a livello tecnico-operativo, dei servizi di ordine e di sicurezza e dell'impiego a tal fine della forza pubblica» (art. 14). Ne deriva che un eventuale potenziamento delle risorse e degli stessi presidi territoriali non può costituire oggetto di intese da raggiungersi tra Regione e Prefettura, atteso che, da un lato, per un eventuale incremento del personale, è necessario un provvedimento del Questore e, dall'altro, l'istituzione di un posto di polizia avviene con decreto del Capo della polizia – Direttore generale della pubblica sicurezza, ai sensi degli articoli 2 e 9 del decreto del Presidente della Repubblica n. 208/2001, del decreto ministeriale – Interno 16 marzo 1989 (art. 13) e del decreto ministeriale – Interno del 18 aprile 1989 (art. 4).



b) In secondo luogo, riguardo alla sussistenza di presidi di polizia presso gli ospedali, occorre rilevare che, allo stato attuale, tali presidi risultano operanti solo presso le strutture sanitarie situate in alcune realtà territoriali e costituiscono «unità distaccate» poste alle dipendenze delle Questure o dei Commissariati sezionali di pubblica sicurezza.

c) Da tale inquadramento organizzativo deriva che i compiti assegnati a tali presidi riguardano lo svolgimento degli ordinari compiti istituzionalmente attribuiti alle citate articolazioni periferiche del Dipartimento di pubblica sicurezza, ai sensi dell'art. 2 del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 208/2001, e pertanto essi non svolgono le specifiche funzioni di tutela dell'integrità psico-fisica degli operatori del settore sanitario e socio-sanitario presenti nei pronto soccorso e in strutture assimilate, che la norma regionale in esame intende invece attribuire loro.

d) Inoltre la norma in esame, laddove prevede che i protocolli d'intesa siano finalizzati a potenziare la presenza e la collaborazione con le forze di polizia «nelle strutture ritenute a più elevato rischio di violenza e assicurare un rapido intervento in loco», introduce unilateralmente, con formulazione generica e poco chiara, nell'ambito di intervento dei suddetti protocolli, un'assegnazione di compiti o funzioni ulteriori alle forze di polizia che la Costituzione attribuisce esclusivamente allo Stato. Ne consegue la violazione delle competenze esclusive statali in materia di ordinamento ed organizzazione amministrativa di cui all'art. 117, secondo comma, lettera g) della Costituzione. La Corte costituzionale ha, infatti, in varie occasioni affermato che le attribuzioni degli organi dello Stato non possono essere disciplinate unilateralmente e autoritativamente dalle regioni; esse debbono trovare il fondamento o il loro presupposto in leggi statali che le prevedono o le consentano, o in accordi tra gli enti interessati (*cf.*, Corte costituzionale n. 322/2006; Corte costituzionale n. 429/2004; Corte costituzionale n. 134/2004). Si veda al riguardo, in particolare, la sentenza n. 322/2006 citata: «... le regioni non possono porre a carico di organi e amministrazioni dello Stato compiti e attribuzioni ulteriori rispetto a quelli individuati con legge statale (sentenza n. 134 del 2004). Ed ha sottolineato che — pur non essendo ovviamente escluso “che si sviluppino auspicabili forme di collaborazione tra apparati statali, regionali e degli enti locali volte a migliorare le condizioni di sicurezza dei cittadini e del territorio” — tuttavia “le forme di collaborazione e di coordinamento che coinvolgono compiti e attribuzioni di organi dello Stato non possono essere disciplinate unilateralmente e autoritativamente dalle regioni, nemmeno nell'esercizio della loro potestà legislativa: esse debbono trovare il loro fondamento o il loro presupposto in leggi statali che le prevedano o le consentano, o in accordi tra gli enti interessati” (*cf.* anche sentenza n. 429 del 2004)». Nel caso di specie l'attribuzione alla Regione del compito di promuovere e potenziare «la presenza e la collaborazione, con le forze di polizia nei pronto soccorsi e nelle strutture ritenute a più elevato rischio di violenza e assicurare un rapido intervento in loco» incide unilateralmente sull'organizzazione e sull'impiego delle forze dell'ordine e di pubblica sicurezza, senza trovare alcun fondamento o presupposto in leggi statali.

Pertanto la violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e in materia di ordine pubblico e sicurezza è resa palese anche dalla lettura dell'art. 1, comma 1 della legge n. 15/2020 in esame, ove si statuisce che «la presente legge reca disposizioni volte a prevenire e contrastare ogni forma di violenza ai danni degli operatori dei settori sanitario e socio-sanitario, nel rispetto della normativa statale in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro»; nessun cenno, dunque, al rispetto della normativa statale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e in materia di ordine pubblico e sicurezza e di ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato, infatti palesemente violata dal successivo art. 4.

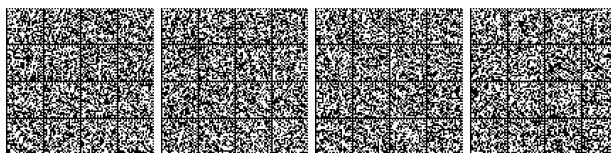
*P.Q.M.*

*La norma regionale sopra indicata viene impugnata dinanzi alla Corte costituzionale ai sensi dell'art. 127 della Costituzione, come da delibera del Consiglio dei ministri in data 4 settembre 2020.*

*Si conclude pertanto affinché sia dichiarata l'illegittimità costituzionale, nei sensi sopra esposti, dell'art. 4, comma 1 della legge della Regione Lombardia n. 15 dell'8 luglio 2020, recante «Sicurezza del personale sanitario e socio-sanitario».*

Roma, 5 settembre 2020

*L'Avvocato dello Stato:* DE GIOVANNI





## n. 78

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'8 settembre 2020*  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Impiego pubblico - Norme della Regione Puglia - Istituzione del servizio di psicologia di base e delle cure primarie - Organizzazione - Previsione, da parte del piano triennale di fabbisogni del personale delle aziende sanitarie locali (ASL), del dirigente psicologo per la programmazione e la valutazione delle nuove attività, nell'ambito del personale a tempo determinato.**

- Legge della Regione Puglia 7 luglio 2020, n. 21 (Istituzione del servizio di psicologia di base e delle cure primarie), art. 2, comma 3.

Ricorso ai sensi dell'art. 127 della Costituzione per il Presidente del Consiglio dei ministri (C.F. 80188230587), in persona del Presidente del Consiglio *pro tempore*, rappresentato e difeso in virtù di legge dall'Avvocatura generale dello Stato (fax 06/96514000, pec: ags\_m2@mailcert.avvocaturastato.it), presso i cui uffici è legalmente domiciliato in Roma, alla via dei Portoghesi n. 12;

Contro la Regione Puglia, in persona del Presidente *pro tempore* della Giunta regionale, nella sua sede in Bari, Lungomare Nazario Sauro 31, per la declaratoria della illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, della legge regionale 7 luglio 2020, n. 21, giusta deliberazione del Consiglio dei ministri assunta nella seduta del giorno 3 settembre 2020.

## PREMESSE DI FATTO

Nel Bollettino ufficiale della Regione Puglia n. 99, suppl. del 9 luglio 2020, è stata pubblicata la legge regionale n. 21 del 7 luglio 2020, intitolata «Istituzione del servizio di psicologia di base e delle cure primarie».

L'art. 2, comma 3, di tale legge è costituzionalmente illegittimo, in quanto si pone in contrasto:

a) con l'art. 117, secondo comma, lettera 1), della Costituzione, che attribuisce allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di «ordinamento civile»;

b) con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in quanto eccede le competenze regionali e invade quelle statali in materia di «coordinamento della finanza pubblica».

Pertanto, la suddetta disposizione viene impugnata con il presente ricorso *ex art. 127* Costituzione affinché ne sia dichiarata l'illegittimità costituzionale e ne sia pronunciato il conseguente annullamento per i seguenti

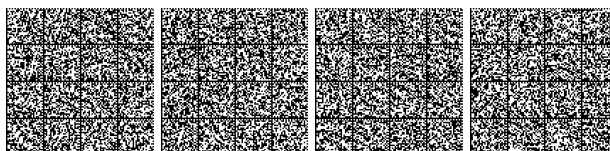
## MOTIVI DI DIRITTO

1. La legge regionale 7 luglio 2020, n. 21, istituisce nella Regione Puglia il servizio di psicologia di base e delle cure primarie.

Segnatamente l'art. 2 disciplina l'organizzazione del servizio, prevedendo - in primo luogo - il suo inserimento nel distretto socio sanitario per l'attività di assistenza primaria territoriale e la sua collocazione all'interno dell'unità operativa cure primarie (comma 1).

In secondo luogo, l'art. 2 precisa come il servizio in questione sia affidato a psicologi, che svolgono «funzioni di coordinamento e programmazione per la psicologia territoriale nei presidi territoriali di assistenza (PTA), per i percorsi diagnostico terapeutico assistenziali (PDTA) e delle reti» (comma 1), nonché «funzioni di coordinamento e programmazione per la psicologia territoriale nell'ambito delle strutture sanitarie territoriali afferenti al distretto sociosanitario (poliambulatori, consultori, PTA, servizi domiciliari, ospedali di comunità) in collaborazione con la medicina convenzionata (medici di medicina generale, pediatri di libera scelta e specialisti ambulatoriali)» (comma 2).

Al fine di garantire l'efficiente organizzazione del servizio di psicologia di base e delle cure primarie, l'art. 2, comma 3, stabilisce che «Dalla data di entrata in vigore della presente legge, il piano triennale di fabbisogni del personale delle aziende sanitarie locali (ASL) deve prevedere il dirigente psicologo per la programmazione e la valutazione delle nuove attività, nell'ambito del personale a tempo determinato» (enfasi aggiunte).



2. Ebbene, tale disposizione - nel prevedere l'assunzione a tempo determinato del dirigente psicologo, al di fuori delle condizioni stabilite dall'art. 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 - viola anzitutto l'art. 117, comma 2, lettera 1), della Costituzione, che attribuisce in via esclusiva allo Stato la competenza legislativa in materia di «ordinamento civile».

3. Come chiarito da codesta ecc.ma Corte, la potestà legislativa delle regioni incontra alcuni limiti di carattere «trasversale», tra i quali si annovera - sin dalla nota sentenza n. 7 del 1956 - la disciplina dei rapporti di diritto privato.

Il limite alla potestà legislativa regionale derivante dal diritto privato è stato espressamente codificato dalla riforma del Titolo V della Costituzione nel 2001 ed esso trova fondamento nella stessa esigenza, connessa al precetto costituzionale di eguaglianza, «di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti fra privati» (cfr: sentenza n. 189 del 2007).

Secondo il costante orientamento di codesta ecc.ma Corte, a seguito della privatizzazione del rapporto di pubblico impiego — operata dall'art. 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421, rubricata «Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale», dall'art. 11, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59, intitolata «Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa», e dai decreti legislativi emanati in attuazione di dette leggi delega — la disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione attiene al diritto privato (cfr: sentenza n. 211 del 2014).

In altri termini, la privatizzazione del pubblico impiego - operata dal decreto legislativo n. 29 del 1993, sulla base dell'art. 2 della legge n. 421 del 1992 - ha scisso l'organizzazione del rapporto di lavoro:

a) da un lato, mantenendo la cd. macro-organizzazione nell'orbita del diritto amministrativo, in attuazione dell'art. 97 della Costituzione;

b) dall'altro, attribuendo la disciplina della cd. micro-organizzazione e del rapporto di impiego al diritto civile.

Secondo la giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte, peraltro, la «specialità» delle norme contenute nel decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, che derogano in parte alla disciplina dei rapporti di lavoro nell'ambito dell'impresa, non costituisce ostacolo alla qualificazione giuridica delle stesse in termini «civiltistici» (cfr: sentenza n. 191 del 2017).

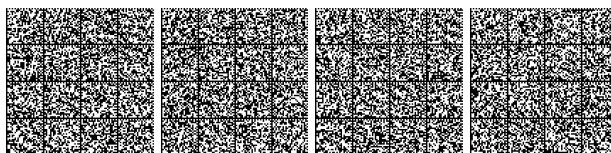
Ciò trova espressa conferma - a livello normativo - negli articoli 2, commi 2 e 3, e 5, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, che stabiliscono rispettivamente quanto segue:

a) «I rapporti di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche sono disciplinati dalle disposizioni del capo I, titolo II, del libro V del codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, fatte salve le diverse disposizioni contenute nel presente decreto, che costituiscono disposizioni a carattere imperativo. Eventuali disposizioni di legge, regolamento o statuto, che introducano o che abbiano introdotto discipline dei rapporti di lavoro la cui applicabilità sia limitata ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche, o a categorie di essi, possono essere derogate nelle materie affidate alla contrattazione collettiva ai sensi dell'art. 40, comma 1, e nel rispetto dei principi stabiliti dal presente decreto, da successivi contratti o accordi collettivi nazionali e, per la parte derogata, non sono ulteriormente applicabili» (art. 2, comma 2, enfasi aggiunte);

b) «I rapporti individuali di lavoro di cui al comma 2 sono regolati contrattualmente. I contratti collettivi sono stipulati secondo i criteri e le modalità previste nel titolo III del presente decreto; i contratti individuali devono conformarsi ai principi di cui all'art. 45, comma 2. L'attribuzione di trattamenti economici può avvenire esclusivamente mediante contratti collettivi e salvo i casi previsti dal comma 3-ter e 3-quater dell'art. 40 e le ipotesi di tutela delle retribuzioni di cui all'art. 47-bis, o, alle condizioni previste, mediante contratti individuali. Le disposizioni di legge, regolamenti o atti amministrativi che attribuiscono incrementi retributivi non previsti da contratti cessano di avere efficacia a far data dall'entrata in vigore dal relativo rinnovo contrattuale. I trattamenti economici più favorevoli in godimento sono riassorbiti con le modalità e nelle misure previste dai contratti collettivi e i risparmi di spesa che ne conseguono incrementano le risorse disponibili per la contrattazione collettiva (art. 2, comma 3, enfasi aggiunte);

c) «Nell'ambito delle leggi e degli atti organizzativi di cui all'art. 2, comma 1, le determinazioni per l'organizzazione degli uffici e le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro, nel rispetto del principio di pari opportunità, e in particolare la direzione e l'organizzazione del lavoro nell'ambito degli uffici sono assunte in via esclusiva dagli organi preposti alla gestione con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro, fatte salve la sola informazione ai sindacati ovvero le ulteriori forme di partecipazione, ove previsti nei contratti di cui all'art. 9» (art. 5, comma 2, enfasi aggiunte).

La natura «privatistica» - e quindi di limite «trasversale» alla potestà legislativa delle regioni, anche a statuto speciale - delle disposizioni del decreto legislativo n. 165 del 2001, concernenti la micro-organizzazione degli uffici e il rapporto di impiego, è confermata dall'art. 17 della legge n. 124 del 2015, recante «Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche».



Infatti, l'art. 17 della citata legge delega, intitolato «Riordino della disciplina del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche», stabilisce - al comma 1, lettera v) - il seguente criterio direttivo «riconoscimento alle regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano della potestà legislativa in materia di lavoro del proprio personale dipendente, nel rispetto della disciplina nazionale sull'ordinamento del personale alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, come definita anche dal decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, dei principi di coordinamento della finanza pubblica, anche con riferimento alla normativa volta al contenimento del costo del personale, nonché dei rispettivi statuti speciali e delle relative norme di attuazione. Dalle disposizioni di cui alla presente lettera non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica (enfasi aggiunta).

Ne consegue che - come già riconosciuto in più occasioni da codesta ecc.ma Corte -attengono alla materia «ordinamento civile», rientrando - quindi - nella competenza legislativa esclusiva dello Stato, le norme del decreto legislativo n. 165 del 2001 che disciplinano:

a) la costituzione del rapporto di pubblico impiego e la mobilità dei dipendenti pubblici (cfr: sentenze n. 32/2017; n. 175 del 2016; n. 17 del 2014; n. 130 del 2013; n. 69 del 2011);

b) il trattamento giuridico ed economico del personale regionale (cfr: sentenze n. 175 del 2017; n. 160 del 2017; n. 121 del 2017; n. 257 del 2016; n. 251 del 2016; n. 175 del 2016; n. 269 del 2014; n. 211 del 2014; n. 61 del 2014; n. 19 del 2014; n. 286 del 2013; n. 265 del 2013; n. 225 del 2013; n. 218 del 2013; n. 36 del 2013; n. 18 del 2013);

c) la dotazione organica regionale di certe figure dirigenziali, nonché il conferimento degli incarichi ai dirigenti regionali (cfr: sentenze n. 256 del 2017; n. 257 del 2016; n. 180 del 2015; n. 17 del 2014; n. 105 del 2013; n. 310 del 2011 e n. 324 del 2010);

d) la responsabilità dei dipendenti pubblici regionali e il cumulo degli incarichi (cfr: sentenze 19 del 2014; n. 265 del 2013; n. 77 del 2013; n. 345 del 2004).

4. Alla luce dell'anzidetto contesto normativo e giurisprudenziale, si ritiene che - come affermato anche da codesta ecc.ma Corte - non possa sussistere alcun dubbio circa la sussumibilità dell'art. 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nella materia «ordinamento civile» di cui all'art. 117, comma 2, lettera 1), della Costituzione (cfr: sentenza n. 217 del 2012).

E invero, il citato art. 36, rubricato «Personale a tempo determinato o assunto con forme di lavoro flessibile», disciplina i tipi contrattuali di cui le amministrazioni pubbliche possono avvalersi per sopperire alle proprie esigenze di personale.

In particolare, tale norma dispone che «Per le esigenze connesse con il proprio fabbisogno ordinario le pubbliche amministrazioni assumono esclusivamente con contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato seguendo le procedure di reclutamento previste dall'art. 35» (comma 1, enfasi aggiunta).

Esse, quindi, possono stipulare «contratti di lavoro subordinato a tempo determinato, contratti di formazione e lavoro e contratti di somministrazione di lavoro a tempo determinato, nonché avvalersi delle forme contrattuali flessibili previste dal codice civile e dalle altre leggi sui rapporti di lavoro nell'impresa, esclusivamente nei limiti e con le modalità in cui se ne preveda l'applicazione nelle amministrazioni pubbliche. Le amministrazioni pubbliche possono stipulare i contratti di cui al primo periodo del presente comma soltanto per comprovate esigenze di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale e nel rispetto delle condizioni e modalità di reclutamento stabilite dall'art. 35. I contratti di lavoro subordinato a tempo determinato possono essere stipulati nel rispetto degli articoli 19 e seguenti del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, escluso il diritto di precedenza che si applica al solo personale reclutato secondo le procedure di cui all'art. 35, comma 1, lettera b), del presente decreto. I contratti di somministrazione di lavoro a tempo determinato sono disciplinati dagli articoli 30 e seguenti del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, fatta salva la disciplina ulteriore eventualmente prevista dai contratti collettivi nazionali di lavoro. Non è possibile ricorrere alla somministrazione di lavoro per l'esercizio di funzioni direttive e dirigenziali. Per prevenire fenomeni di precariato, le amministrazioni pubbliche, nel rispetto delle disposizioni del presente articolo, sottoscrivono contratti a tempo determinato con i vincitori e gli idonei delle proprie graduatorie vigenti per concorsi pubblici a tempo indeterminato. È consentita l'applicazione dell'art. 3, comma 61, terzo periodo, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, ferma restando la salvaguardia della posizione occupata nella graduatoria dai vincitori e dagli idonei per le assunzioni a tempo indeterminato» (comma 2, enfasi aggiunte).

La *ratio* dell'art. 36 è quella di evitare l'abuso dei contratti di lavoro «flessibile» da parte delle pubbliche amministrazioni, rendendo siffatti «tipi» contrattuali del tutto residuali rispetto alla stipulazione dei contratti di lavoro a tempo indeterminato.



Per questa ragione, il legislatore statale ha condizionato la conclusione dei contratti di lavoro a tempo determinato, da parte delle amministrazioni pubbliche, alla sussistenza di comprovate esigenze di carattere temporaneo o eccezionale.

5. Nella specie, invece, la norma regionale impugnata prevede che l'assunzione del dirigente psicologo avvenga a tempo determinato, prescindendo dalla effettiva e comprovata sussistenza di esigenze temporanee oppure eccezionali.

E invero, dall'esame del contesto normativo in cui si colloca la disposizione censurata, si evince piuttosto che l'assunzione dei dirigenti psicologi è preordinata al soddisfacimento di esigenze organizzative e funzionali, di carattere ordinario e permanente.

Ciò si desume - in particolare - dalle seguenti disposizioni dove si statuisce che:

a) «Lo psicologo del servizio di psicologia di base e delle cure primarie svolge funzioni di coordinamento e programmazione per la psicologia territoriale nei presidi territoriali di assistenza (PTA), per i percorsi diagnostico terapeutico assistenziali (PDTA) e delle reti» (art. 2, comma 1);

b) «Lo psicologo del servizio di psicologia di base e delle cure primarie svolge funzioni di coordinamento e programmazione per la psicologia territoriale nell'ambito delle strutture sanitarie territoriali afferenti al distretto socio-sanitario (poliambulatori, consultori, PTA, servizi domiciliari, ospedali di comunità) in collaborazione con la medicina convenzionata» (art. 2, comma 2);

c) «Presso l'Agenzia regionale strategica per la salute e il sociale (AReSS) viene istituito il coordinamento regionale dei dirigenti psicologi delle singole ASL, con lo scopo di avanzare nuovi modelli organizzativi innovativi e verificare la eventuale loro applicabilità. Tale organismo, costituito da un dirigente psicologo per ciascuna ASL e integrato con la presenza di due rappresentanti designati dall'Ordine regionale professionale degli psicologi e di due rappresentanti designati dai Dipartimenti universitari corrispondenti, definisce linee guida rispetto alle problematiche prioritarie» (art. 2, comma 4, enfasi aggiunte);

d) «Lo psicologo del servizio di psicologia di base e delle cure primarie assume in carico la richiesta di assistenza [avanzata dalla rete territoriale di prossimità al medico di base o al medico di fiducia del paziente o al pediatra di libera scelta] e sviluppa un progetto clinico comprensivo di una dimensione diagnostica, di un programma di supporto psicologico, avvalendosi anche delle strutture pubbliche e private di secondo livello competenti sul problema individuato» (art. 2, comma 7);

e) al fine di consentire il monitoraggio e il controllo qualitativo dell'assistenza psicologica, «gli psicologi del servizio di psicologia di base e delle cure primarie sono tenuti a trasmettere al dirigente psicologo individuato dalla propria ASL, una relazione annuale sull'attività di assistenza psicologica prestata, che il dirigente psicologo di cui all'art. 2, comma 3 invia ai competenti servizi del Sistema sanitario regionale» (art. 3, comma 3);

f) «L'Osservatorio regionale, sulla base delle relazioni trasmesse dal servizio istituito presso l'AReSS riferite all'attività prestata dallo psicologo del servizio di psicologia di base e delle cure primarie su tutto il territorio regionale, individua i bisogni di salute emergenti nel territorio della Regione Puglia. [...] All'Osservatorio regionale partecipano i dirigenti psicologi di cui all'art. 2, comma 4» (art. 4, commi 3 e 4).

Dunque, ai dirigenti psicologi è demandata - in definitiva - la complessiva organizzazione del servizio di supporto psicologico territoriale, che si esplica attraverso:

a) l'elaborazione di modelli organizzativi;

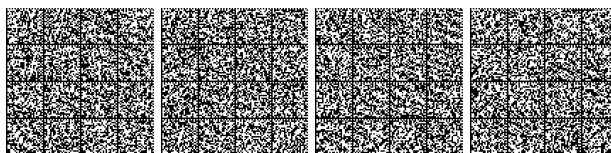
b) la predisposizione di linee guida;

c) il controllo e il monitoraggio dell'attività di assistenza psicologica prestata dagli psicologi del servizio di psicologia di base e delle cure primarie; nonché,

d) l'individuazione - nell'ambito dell'Osservatorio regionale - dei bisogni di salute emergenti nel territorio della Regione Puglia.

Si tratta, quindi, di funzioni che non appaiono affatto connesse ad esigenze temporanee o eccezionali, che - ai sensi dell'art. 36, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 - potrebbero giustificare la stipulazione di contratti di lavoro a tempo determinato.

6. Peraltro, si evidenzia che la disposizione censurata - nel prevedere che «Dalla data di entrata in vigore della presente legge, il piano triennale di fabbisogni del personale delle aziende sanitarie locali (ASL) deve prevedere il dirigente psicologo per la programmazione e la valutazione delle nuove attività, nell'ambito del personale a tempo determinato» (enfasi aggiunta) - prescinde evidentemente dal periodo di sperimentazione del servizio di durata annuale previsto dall'art. 1.



La previsione nel «piano triennale dei fabbisogni» della figura del dirigente psicologo si proietta - infatti - in un orizzonte temporale successivo al periodo di sperimentazione e non può che riferirsi al soddisfacimento delle esigenze ordinarie del servizio sanitario regionale: tant'è che - nella disposizione censurata - si prevede l'assunzione del dirigente psicologo a tempo determinato, senza alcun riferimento alle esigenze contingenti dell'anzidetto periodo di sperimentazione.

Pertanto, sulla base delle considerazioni che precedono, la norma di cui all'art. 2, comma 3, della legge regionale 7 luglio 2020, n. 21, si pone in evidente contrasto con l'art. 117, comma 2, lettera 1), della Costituzione.

7. Inoltre, la norma impugnata si pone in contrasto anche con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in quanto eccede le competenze regionali e invade quelle statali in materia di «coordinamento della finanza pubblica».

8. E invero, l'art. 11 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 35, convertito dalla legge 25 giugno 2019, n. 60, ha introdotto dei limiti di spesa in materia di personale degli enti del servizio sanitario regionale.

In particolare, tale articolo dispone che «1. A decorrere dal 2019, la spesa per il personale degli enti del Servizio sanitario nazionale delle regioni, nell'ambito del livello del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale *standard* cui concorre lo Stato e ferma restando la compatibilità finanziaria, sulla base degli indirizzi regionali e in coerenza con i piani triennali dei fabbisogni di personale, non può superare il valore della spesa sostenuta nell'anno 2018, come certificata dal Tavolo di verifica degli adempimenti di cui all'art. 12 dell'Intesa 23 marzo 2005 sancita in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, o, se superiore, il valore della spesa prevista dall'art. 2, comma 71, della legge 23 dicembre 2009, n. 191. I predetti valori sono incrementati annualmente, a livello regionale, di un importo pari al 5 per cento dell'incremento del Fondo sanitario regionale rispetto all'esercizio precedente. Nel triennio 2019-2021 la predetta percentuale è pari al 10 per cento per ciascun anno. Per il medesimo triennio, qualora nella singola regione emergano obiettivi ulteriori fabbisogni di personale rispetto alle facoltà assunzionali consentite dal presente articolo, valutati congiuntamente dal Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti e dal Comitato permanente per la verifica dell'erogazione dei livelli essenziali di assistenza, può essere concessa alla medesima regione un'ulteriore variazione del 5 per cento dell'incremento del fondo sanitario regionale rispetto all'anno precedente, fermo restando il rispetto dell'equilibrio economico e finanziario del Servizio sanitario regionale. Tale importo include le risorse per il trattamento accessorio del personale, il cui limite, definito dall'art. 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, è adeguato, in aumento o in diminuzione, per garantire l'invarianza del valore medio *pro-capite*, riferito all'anno 2018, prendendo a riferimento come base di calcolo il personale in servizio al 31 dicembre 2018. Dall'anno 2021, i predetti incrementi di spesa sono subordinati all'adozione di una metodologia per la determinazione del fabbisogno di personale degli enti del Servizio sanitario nazionale, in coerenza con quanto stabilito dal decreto ministeriale 2 aprile 2015, n. 70, e con l'art. 1, comma 516, lettera c), della legge 30 dicembre 2018, n. 145.

2. Ai fini del comma 1, la spesa è considerata, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'imposta regionale sulle attività produttive, per il personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, a tempo determinato, di collaborazione coordinata e continuativa e di personale che presta servizio con altre forme di rapporto di lavoro flessibile o con convenzioni. La predetta spesa è considerata al netto degli oneri derivanti dai rinnovi dei contratti collettivi nazionali di lavoro successivi all'anno 2004, per personale a carico di finanziamenti comunitari o privati e relativi alle assunzioni a tempo determinato e ai contratti di collaborazione coordinata e continuativa per l'attuazione di progetti di ricerca finanziati ai sensi dell'art. 12-*bis* del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502.

3. Le regioni, previo accordo da definirsi con il Ministero della salute ed il Ministero dell'economia e delle finanze, possono ulteriormente incrementare i limiti di spesa di cui al comma 1, di un ammontare non superiore alla riduzione strutturale della spesa già sostenuta per servizi sanitari esternalizzati prima dell'entrata in vigore del presente decreto.

4. Le disposizioni di cui all'art. 2, comma 73, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, si applicano con riferimento a quanto previsto dal presente articolo. Le regioni indirizzano e coordinano la spesa dei propri enti del servizio sanitario in conformità a quanto è previsto dal comma 1.

4.1. Resta ferma l'autonomia finanziaria delle regioni e delle province autonome che provvedono al finanziamento del fabbisogno complessivo del Servizio sanitario nazionale nel loro territorio senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato» (enfasi aggiunte).

L'articolo in esame ha quindi introdotto nell'ordinamento giuridico delle disposizioni di principio in materia di coordinamento della finanza pubblica, che vincolano le regioni a non incrementare le spese concernenti il personale del servizio sanitario regionale (ivi compreso il personale con rapporto di lavoro a tempo determinato) oltre i limiti espressamente stabiliti dal legislatore statale.

Si tratta di disposizioni che - come già ripetutamente affermato da codesta ecc.ma Corte - possono legittimamente limitare «l'autonomia legislativa concorrente delle regioni nel settore della tutela della salute ed in particolare nell'ambito della gestione del servizio sanitario [...] alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della



spesa», in quanto impongono «alle regioni vincoli alla spesa corrente per assicurare l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari» (cfr: sentenza n. 91 del 2012, enfasi aggiunte).

Ebbene, l'art. 2, comma 3, della legge regionale n. 21 del 2020 - nel prevedere la figura del dirigente psicologo nel piano triennale dei fabbisogni del personale delle aziende sanitarie locali - implica di fatto un consistente incremento di spesa per gli enti del servizio sanitario regionale, che - ponendosi in contrasto con le anzidette disposizioni di principio - invade la competenza legislativa dello Stato in materia di «coordinamento della finanza pubblica», in violazione dell'art. 117, comma 3, della Costituzione.

9. Peraltro, nel caso di specie, la violazione dell'anzidetto parametro costituzionale deriva anche dalla circostanza che la Regione Puglia ha stipulato, in data 29 novembre 2010, l'Accordo con il Ministro della salute e con il Ministro dell'economia avente ad oggetto «l'approvazione del Piano di rientro di riqualificazione e riorganizzazione e di individuazione degli interventi per il perseguimento dell'equilibrio economico ai sensi dell'art. 1, comma 180 della legge 30 dicembre 2004, n. 311».

In particolare, con il Piano di rientro e di riqualificazione del sistema sanitario regionale, approvato con il citato Accordo, nonché con i successivi programmi operativi, la Regione Puglia ha assunto l'impegno ad attuare azioni specifiche per garantire la riduzione della complessiva spesa per il personale, anche mediante la «razionalizzazione organizzativa» e la «riduzione degli incarichi di direzione di struttura complessa, semplice, dipartimentale, e di posizioni organizzative e di coordinamento» (cfr: punto B3 del piano di rientro).

Pertanto, la norma regionale censurata - nella misura in cui pregiudica il raggiungimento di tale obiettivo - si pone altresì in contrasto con quanto previsto dall'art. 2, commi 80 e 95, della legge 23 dicembre 2019, n. 191, secondo cui «gli interventi individuati dal piano sono vincolanti per la regione, che è obbligata a rimuovere i provvedimenti, anche legislativi, e a non adottarne di nuovi che siano di ostacolo alla piena attuazione del piano di rientro».

Ebbene, come chiarito da codesta ecc.ma Corte, l'anzidetta disciplina statale costituisce «espressione di un principio fondamentale diretto al contenimento della spesa pubblica sanitaria e, dunque, espressione di un correlato principio di coordinamento della finanza pubblica (cfr: sentenze n. 91 del 2012, n. 163 e n. 123 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010).

Tali norme, infatti, hanno «reso vincolanti per le regioni che li abbiano sottoscritti, gli interventi individuati negli accordi di cui all'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge finanziaria 2005), finalizzati a realizzare il contenimento della spesa sanitaria ed a ripianare i debiti anche mediante la previsione di speciali contributi finanziari dello Stato» (cfr: sentenza n. 79 del 2013).

Dunque, la norma impugnata - prevedendo nuove assunzioni di personale dirigenziale, con i relativi oneri finanziari - si pone in palese contrasto con l'obiettivo del rientro nell'equilibrio economico-finanziario perseguito con l'Accordo del 29 novembre 2010 e con il Piano di rientro e di riqualificazione del Sistema sanitario regionale.

Pertanto, anche sotto tale profilo, essa implica una evidente violazione dell'art. 117, comma 3, della Costituzione.

*P.Q.M.*

*Il Presidente del Consiglio dei ministri chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittima, e conseguentemente annullare, per i motivi sopra indicati ed illustrati, l'art. 2, comma 3, della legge della Regione Puglia n. 21/2020.*

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:

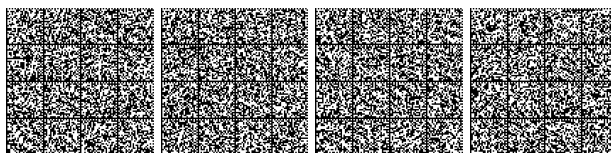
1. l'attestazione relativa alla approvazione, da parte del Consiglio dei ministri nella riunione del giorno 3 settembre 2020, della determinazione di impugnare la legge della Regione Puglia 7 luglio 2020, n. 21 secondo i termini e per le motivazioni di cui alla allegata relazione del Ministro per gli affari regionali e le autonomie;

2. la copia della legge regionale impugnata pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Puglia n. 99, suppl. del 9 luglio 2020.

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

Roma, 4 settembre 2020

*Gli Avvocati dello Stato: DE GIOVANNI - FEOLA*



n. 79

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'8 settembre 2020*  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Toscana - Costi di funzionamento della Regione e contenimento della spesa delle aziende e degli enti del Servizio sanitario regionale - Abrogazione dell'art. 1 della legge regionale n. 65 del 2010 (Legge finanziaria per l'anno 2011) nella parte in cui la disposizione reca norme attuative dell'art. 9, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, nella legge n. 122 del 2010.**

– Legge della Regione Toscana 6 luglio 2020, n. 51 (Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2019), art. 48.

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 Toscana, in persona del suo Presidente *pro tempore*;

Per la declaratoria dell'illegittimità costituzionale della legge della Regione Toscana n. 51 del 6 luglio 2020 recante: «Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2019», come da delibera del Consiglio dei ministri in data 7 agosto 2020.

FATTO

In data 9 luglio 2020, è stata pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Toscana n. 66/2020 la legge regionale n. 51 del 6 luglio 2020 recante: «Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2019».

La normativa dettata dall'art. 48 della suddetta legge collide con l'art. 117, comma 3 della Costituzione, per le seguenti ragioni in

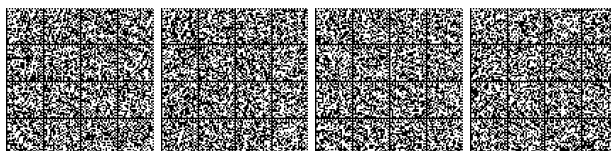
DIRITTO

*1. Violazione dell'art. 117, comma 3 della Costituzione;*

L'art. 48 della legge regionale n. 51/2020 viola l'art. 117, comma 3, della Costituzione («Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: ... coordinamento della finanza pubblica ... . Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato»): l'art. 48 infatti incide — abrogandolo — sull'art. 1 della legge regionale n. 65/2010, con il quale si è data attuazione a norme espressive di principi di coordinamento della finanza pubblica.

Giova, innanzi tutto, ricostruire il contesto normativo nel quale la norma qui censurata si inserisce.

L'art. 1 della legge regionale Toscana n. 65 del 29 dicembre 2010 ha dato attuazione — ai commi 1 e 2 — all'art. 6 (intitolato «Riduzione dei costi degli apparati amministrativi») del decreto-legge n. 78/2010 convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122; lo stesso art. 1 — ai commi 3 e 4 — ha dato attuazione all'art. 9, comma 28, del decreto-legge n. 78/2010 cit. il quale, a sua volta, stabilisce: «A decorrere dall'anno 2011, le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le agenzie, incluse le Agenzie fiscali di cui agli articoli 62, 63 e 64 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, e successive modificazioni, gli enti pubblici non economici, le università e gli enti pubblici di cui all'art. 70, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni e integrazioni, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura fermo quanto previsto dagli articoli 7, comma 6, e 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009. Per le medesime amministrazioni la spesa per personale relativa a contratti di formazione-lavoro, ad altri rapporti formativi, alla somministrazione di lavoro, nonché al lavoro accessorio di cui all'art. 70, comma 1, lettera *d*) del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, e successive modificazioni ed integrazioni, non può essere superiore al 50 per cento di quella sostenuta per le rispettive finalità nell'anno 2009. I limiti di cui al primo



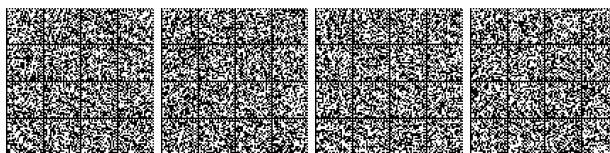
e al secondo periodo non si applicano, anche con riferimento ai lavori socialmente utili, ai lavori di pubblica utilità e ai cantieri di lavoro, nel caso in cui il costo del personale sia coperto da finanziamenti specifici aggiuntivi o da fondi dell'Unione europea; nell'ipotesi di cofinanziamento, i limiti medesimi non si applicano con riferimento alla sola quota finanziata da altri soggetti. Le disposizioni di cui al presente comma costituiscono principi generali ai fini del coordinamento della finanza pubblica ai quali si adeguano le regioni, le province autonome, gli enti locali e gli enti del Servizio sanitario nazionale. Per gli enti locali in sperimentazione di cui all'art. 36 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, per l'anno 2014, il limite di cui ai precedenti periodi è fissato al 60 per cento della spesa sostenuta nel 2009. A decorrere dal 2013 gli enti locali possono superare il predetto limite per le assunzioni strettamente necessarie a garantire l'esercizio delle funzioni di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale nonché per le spese sostenute per lo svolgimento di attività sociali mediante forme di lavoro accessorio di cui all'art. 70, comma 1, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276. Le limitazioni previste dal presente comma non si applicano alle regioni e agli enti locali in regola con l'obbligo di riduzione delle spese di personale di cui ai commi 557 e 562 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e successive modificazioni, nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente. Resta fermo che comunque la spesa complessiva non può essere superiore alla spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009. Sono in ogni caso escluse dalle limitazioni previste dal presente comma le spese sostenute per le assunzioni a tempo determinato ai sensi dell'art. 110, comma 1, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Per il comparto scuola e per quello delle istituzioni di alta formazione e specializzazione artistica e musicale trovano applicazione le specifiche disposizioni di settore. Resta fermo quanto previsto dall'art. 1, comma 188, della legge 23 dicembre 2005, n. 266. Per gli enti di ricerca resta fermo, altresì, quanto previsto dal comma 187 dell'art. 1 della medesima legge n. 266 del 2005, e successive modificazioni. Alla copertura del relativo onere si provvede mediante l'attivazione della procedura per l'individuazione delle risorse di cui all'art. 25, comma 2, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98. Alle minori economie pari a 27 milioni di euro a decorrere dall'anno 2011 derivanti dall'esclusione degli enti di ricerca dall'applicazione delle disposizioni del presente comma, si provvede mediante utilizzo di quota parte delle maggiori entrate derivanti dall'art. 38, commi 13-bis e seguenti. Il presente comma non si applica alla struttura di missione di cui all'art. 163, comma 3, lettera a), del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163. Il mancato rispetto dei limiti di cui al presente comma costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale. Per le amministrazioni che nell'anno 2009 non hanno sostenuto spese per le finalità previste ai sensi del presente comma, il limite di cui al primo periodo è computato con riferimento alla media sostenuta per le stesse finalità nel triennio 2007-2009» (enfasi aggiunta).

Per l'esattezza, in attuazione dell'art. 9, comma 28 cit. del decreto-legge n. 78/2010, l'art. 1 della legge regionale n. 65/2010, ai commi 3 e 4, ha stabilito: «3. A decorrere dall'anno 2011, la Regione può avvalersi di personale a tempo determinato o con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, relativamente alle tipologie ricomprese nella disposizione di cui all'art. 9, comma 28, del decreto-legge n. 78/2010 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122/2010, nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009, fatta salva l'applicazione di quanto previsto dal medesimo art. 9, comma 28, settimo e ottavo periodo, del decreto-legge n. 78/2010. Sono fatti salvi gli effetti dei contratti già in essere alla data del 1° gennaio 2011. 4. Per gli enti dipendenti della Regione e per le aziende sanitarie la misura di contenimento della spesa di cui al comma 3 si intende assolta nell'ambito della riduzione complessiva della spesa di personale di cui all'art. 2, comma 4, della legge regionale 24 dicembre 2013, n. 77 (Legge finanziaria per l'anno 2014).».

Successivamente, il decreto-legge n. 124/2019 recante «Disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili», convertito, con modificazioni, dalla legge n. 157/2019, all'art. 57, comma 2, ha previsto: «A decorrere dall'anno 2020, alle regioni, alle Province autonome di Trento e di Bolzano, agli enti locali e ai loro organismi ed enti strumentali, come definiti dall'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, nonché ai loro enti strumentali in forma societaria cessano di applicarsi le seguenti disposizioni in materia di contenimento e di riduzione della spesa e di obblighi formativi: ( ... ) b) art. 6, commi 7, 8, 9, 12 e 13, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122;» (enfasi aggiunta).

Ciò posto, l'art. 48, legge regionale n. 51/2020 ha integralmente abrogato l'art. 1 della legge regionale n. 65/2010, senza discriminare fra i commi recanti attuazione dell'art. 6, decreto-legge n. 78/2010 e quelli recanti attuazione dell'art. 9 dello stesso decreto-legge.

Tuttavia — mentre le disposizioni attuative dell'art. 6 potevano essere abrogate, in quanto tale articolo è stato interdetto dalla previsione di cui all'art. 57, comma 2, del decreto-legge n. 124/2019, che ne ha sancito la non applicabilità alle regioni, alle Province autonome di Trento e di Bolzano, agli enti locali e ai loro organismi ed enti strumentali, come definiti dall'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, nonché ai loro enti strumentali in forma societaria — non altrettanto può affermarsi riguardo alle disposizioni attuative dell'art. 9, comma 28, che è tuttora vigente ed applicabile alle regioni.





Ne discende che l'abrogazione dell'art. 1 della legge regionale n. 65 del 2010, nella parte in cui lo stesso reca norme attuative dell'art. 9, comma 28 del decreto-legge n. 78/2010, ha determinato la caducazione di un presidio qualificante ai fini del rispetto della spesa per il personale, ciò che integra la violazione di un principio di coordinamento di finanza pubblica cui la Regione non può derogare, a mente dell'art. 117, comma 3 Cost., ostandovi ragioni di coordinamento finanziario dirette a salvaguardare l'equilibrio unitario e complessivo della finanza pubblica.

Per le ragioni e nei termini suesposti, la legge regionale Toscana n. 51/2020 deve essere dichiarata incostituzionale.

*P.Q.M.*

*Si chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittima, e conseguentemente annullare, per i motivi e nei termini sopra specificati, la legge regionale Toscana n. 51 del 6 luglio 2020.*

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:

1. estratto della delibera del Consiglio dei ministri in data 7 agosto 2020;
2. rapporto del Dipartimento degli affari regionali;
3. copia della legge regionale impugnata.

Roma, 31 agosto 2020

*L'Avvocato dello Stato: RUSSO*

20C00241

N. 146

*Ordinanza del 28 febbraio 2020 della Corte di cassazione nel procedimento civile promosso da Agenzia delle dogane e dei Monopoli contro Sestrieres S.p.a.*

**Imposte e tasse - Imposte sulla produzione e sui consumi e relative sanzioni penali e amministrative - Decorrenza del termine di prescrizione quinquennale per il recupero dell'imposta dalla data in cui è avvenuto il consumo - Previsione che, in caso di comportamenti omissivi, la prescrizione opera dal momento della scoperta del fatto illecito - Omessa previsione di una data certa di inizio della decorrenza del termine di prescrizione delle sanzioni amministrative dovute per il mancato pagamento dei tributi.**

- 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. 57, comma 3, secondo periodo, in relazione all'art. 20, comma 1, del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 472 (Disposizioni generali in materia di sanzioni amministrative per le violazioni di norme tributarie, a norma dell'articolo 3, comma 133, della legge 23 dicembre 1996, n. 662).

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

QUINTA SEZIONE CIVILE

Composta da:

- Magda Cristiano, presidente;
- Enrico Manzon, consigliere rel.;
- Giacomo Maria Nonno, consigliere;
- Filippo D'Aquino, consigliere;
- Salvatore Leuzzi, consigliere;

Ha pronunciato la seguente ordinanza interlocutoria sul ricorso iscritto al n. 16132/2012 R.G. proposto da Agenzia delle dogane e dei monopoli, in persona del direttore *pro tempore*, domiciliata in Roma, via dei Portoghesi n. 12, presso l'Avvocatura generale dello Stato che la rappresenta e difende; - ricorrente -



Contro Sestrieres S.p.a. in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avv. Claudio Pellicciari e Alessandro Tomassini, con domicilio eletto in Roma, via Aterno n. 9, presso lo studio del primo; - contro-ricorrente -

Avverso la sentenza della Commissione tributaria regionale del Piemonte n. 44/05/11 del 6 aprile 2011, depositata il 27 maggio 2011.

Udita la relazione svolta nella camera di consiglio del 15 maggio 2019 dal consigliere Enrico Manzoni;

Lette le conclusioni scritte del pubblico ministero, in persona del Sostituto Procuratore generale Stefano Visonà, che ha chiesto l'accoglimento del ricorso.

*Rilevato che:*

Il 17 gennaio 2006 Sestrieres S.p.a. presentava all'Agenzia delle dogane e dei monopoli, ufficio locale, denuncia di primo impianto di alcune officine di produzione di energia elettrica «in proprio», peraltro dichiarando che le prime attivazioni di tali officine erano rispettivamente avvenute negli anni 1989, 1993, 1995, 1996, 1998;

conseguentemente l'Ufficio effettuava nel febbraio 2008 un sopralluogo presso la società contribuente, all'esito del quale il 10 e 13 ottobre 2008 venivano emessi avvisi di pagamento per omessa denuncia preventiva di attivazione, omesso versamento del diritto di licenza, omesso versamento dell'imposta erariale di consumo e delle addizionali comunali e provinciali sull'energia elettrica;

successivamente, il 17 dicembre 2008, venivano altresì emessi atti di contestazione per l'irrogazione delle correlative sanzioni amministrative;

la società contribuente definiva in via agevolata le pretese/contestazioni relative agli anni 2003/2007 ed invece impugnava, con separati ricorsi, gli atti impositivi e sanzionatori per le annualità precedenti, affermando l'infondatezza delle relative pretese erariali in quanto estinte per maturata prescrizione.

La Commissione tributaria provinciale di Torino, con sentenza n. 135/05/2009 in data 11 novembre 2009, accoglieva il ricorso proposto contro gli atti sanzionatori.

Con sentenza n. 44/05/11 del 6 aprile 2011, depositata il 27 maggio 2011, la Commissione tributaria regionale del Piemonte respingeva l'appello avanzato dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli, ufficio locale, avverso la decisione.

La CTR osservava, in particolare, che doveva considerarsi corretta l'affermazione dei primi giudici di intervenuta prescrizione dei diritti erariali dedotti in giudizio per il periodo precedente il 2003, retroagendo a quella annualità l'effetto interruttivo della scoperta, avvenuta nel febbraio 2008, dei fatti omissivi sui quali si fondava la pretesa dell'Agenzia.

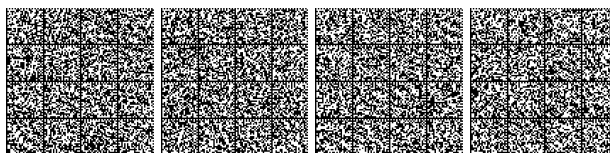
Il giudice tributario di appello ribadiva che tale conclusione era conseguente alla interpretazione della frase «[...] la prescrizione opera dal momento della scoperta del fatto illecito» contenuta nell'art. 15, comma 1, secondo periodo, del decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504 (*breviter* TUA), per l'appunto riferita alla prescrizione di detti diritti erariali in caso di «comportamenti omissivi» - così qualificati e sussunti quelli in oggetto - dovendosi attribuire a tale proposizione normativa il significato di «è compiuta»: ciò, secondo la CTR piemontese, in stretta analogia con quanto disposto dall'art. 2962 del codice civile in ordine al compimento del termine prescrizione, ossia individuandosi il «compimento» della prescrizione con il «momento della scoperta» del fatto illecito;

rilevavano i giudici regionali che, altrimenti, la norma avrebbe dovuto indicare il «momento di partenza» e non di scadenza del termine prescrizione, soggiungendo che, quanto al primo, bisognava far riferimento al tempo dell'insorgenza dell'obbligazione tributaria, coincidente, nella specie, con l'attivazione dell'officina di produzione dell'energia elettrica.

Avverso la sentenza ha proposto ricorso per cassazione l'Agenzia delle dogane e dei monopoli deducendo due motivi.

Resiste con controricorso la società contribuente.

Con il primo motivo - *ex art.* 360, primo comma, n. 3, del codice di procedura civile - l'agenzia fiscale ricorrente deduce la violazione/falsa applicazione degli articoli 15, comma 1, secondo periodo (relativo ai crediti per le accise in generale), 57, comma 3, secondo periodo (relativo ai crediti per l'accisa sull'energia elettrica), del decreto legislativo n. 504/1995, 12 disp. prel. del codice civile, poiché la CTR ha ritenuto che l'espressione «In caso di comportamenti omissivi la prescrizione opera dal momento della scoperta del fatto illecito» - contenuta in entrambe le disposizioni del TUA evocate - debba essere intesa nel senso che tale «scoperta» fissi il termine finale del periodo di maturazione



della prescrizione e in particolare perché ha attribuito alla voce verbale «opera dal» il significato di «è compiuta», con ciò affermando la parziale illegittimità delle pretese ereditarie di cui agli atti sanzionatori impugnati, con riferimento a quelle riguardanti obbligazioni di imposta antecedenti i cinque anni dalla «scoperta» degli illeciti omissivi (dichiarativi e di versamento di imposta) *de quibus*, avvenuta nel febbraio 2008: in tal modo il giudice di appello avrebbe violato i canoni ermeneutici generali fissati dalla pure evocata disposizione delle preleggi.

Con il secondo motivo - *ex art.* 360, primo comma, n. 3, del codice di procedura civile - la ricorrente lamenta la violazione/falsa applicazione degli articoli 15, 57, TUA, 2935 del codice civile, poiché la CTR ha ritenuto che il momento determinativo dell'inizio della decorrenza della prescrizione nel caso di specie deve essere fissato al tempo dell'insorgenza dell'obbligazione tributaria, secondo le regole ordinarie, ossia dal momento della produzione dell'energia elettrica mediante un'officina ad uso proprio e non, come allegato dall'agenzia fiscale, dal momento della scoperta dell'omissione di denuncia della produzione medesima: secondo la ricorrente, infatti, la CTR avrebbe erroneamente affermato che la regola della decorrenza dalla scoperta dell'omissione è prevista dalla legge nei soli casi in cui sia stato commesso un illecito penale e non anche, come nel caso di specie, quando la scoperta derivi dal semplice fatto dell'«autodenuncia» della società contribuente.

*Considerato che:*

Questa Corte ritiene che si profili come rilevante e non manifestamente infondata una questione di legittimità costituzionale dell'art. 57, comma 3, secondo periodo, del TUA, quale applicabile nel caso di specie per effetto del rinvio di cui all'art. 20, comma 1, decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 472 (Disposizioni generali in materia di sanzioni amministrative per le violazioni di norme tributarie, a norma dell'art. 3, comma 133, della legge 23 dicembre 1996, n. 662).

Tale questione, non dedotta dalle parti, viene sollevata d'ufficio *ex art.* 23, terzo comma, legge 11 marzo 1953, n. 87.

In punto «rilevanza» deve osservarsi quanto segue.

Oggetto specifico del presente procedimento sono gli atti sanzionatori, essendo quelli impositivi oggetto di altro processo, anch'esso pendente avanti a questa Corte (R.G. n. 16133/2012).

Risulta pacifico in fatto che Sestrieres S.p.a. ha attivato alcune officine di produzione di energia elettrica per l'uso proprio senza farne la preventiva denuncia all'Ufficio tecnico di finanza (UTIF) competente per territorio.

Altrettanto pacifico è che sulla società contribuente incombesse il relativo obbligo formale, come previsto dall'art. 53, commi 1-2, TUA, nella versione vigente *ratione temporis*, e che di conseguenza sulla stessa gravassero gli obblighi tributari sostanziali previsti dagli articoli 52, comma 1, 53, comma 1, ultima parte, TUA, sempre nella versione vigente *ratione temporis* (rispettivamente, imposta di consumo con relative addizionali e diritto annuale di licenza).

Da ciò consegue la sussumibilità, neanch'essa controversa tra le parti, della condotta *de qua* nella fattispecie sanzionatoria astratta di cui all'art. 59, primo comma, lettera a), TUA, secondo il quale «Indipendentemente dall'applicazione delle pene previste per i fatti costituenti reato, è punito con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro dal doppio al decuplo dell'imposta evasa o che si è tentato di evadere ... il fabbricante ... che: a) attiva l'officina a scopo di produzione di energia elettrica senza essere provvisto della licenza di esercizio».

L'unica questione dibattuta fra le parti attiene alla decorrenza del termine di prescrizione del diritto dell'Agenzia alla riscossione delle sanzioni irrogate.

Tale fatto estintivo è strettamente correlato alla prescrizione dei diritti di credito erariali evasi da Sestrieres in conseguenza della mancata denuncia di impianto e delle successive ulteriori omissioni formali (in particolare, della dichiarazione di consumo annuale *ex art.* 55 TUA, nella versione applicabile *ratione temporis*), attesa la previsione di cui all'art. 20, comma 1, decreto legislativo n. 472/1997, il quale dispone che «L'atto di contestazione (delle sanzioni, *ndr*) di cui all'art. 16, ovvero l'atto di irrogazione, devono essere notificati, a pena di decadenza, entro il 31 dicembre del quinto anno successivo a quello in cui è avvenuta la violazione o nel diverso termine previsto per l'accertamento dei singoli tributi».

Per effetto di questo rinvio al «diverso termine previsto per l'accertamento dei singoli tributi», nel caso di specie trova quindi applicazione l'art. 57, comma 3, secondo il quale «Il termine di prescrizione per il recupero dell'imposta è di cinque anni dalla data in cui è avvenuto il consumo. In caso di comportamenti omissivi la prescrizione opera dal momento della scoperta del fatto illecito».



La disposizione è (*rectius*, era: v. *infra*) sostanzialmente omologa quanto al contenuto normativa ed identica nella seconda parte (che è quella la cui interpretazione è fondamentale in questo giudizio) all'art. 15, comma 1, TUA, nella versione applicabile *ratione temporis*, secondo il quale «Il credito dell'amministrazione finanziaria per l'accisa si prescrive in cinque anni. In caso di comportamenti omissivi la prescrizione opera dal momento di scoperta del fatto illecito»: risulta pertanto privo di rilevanza che il giudice tributario di appello abbia fatto ermeneusi ed applicazione di questa seconda disposizione, riguardante diverse imposte (accise sugli oli minerali, sugli alcolici ed altre), anziché della prima, che, in quanto espressamente riferita alla decorrenza del termine di prescrizione di quella che - allora - era l'«imposta erariale di consumo» sull'energia elettrica, regola specificamente la fattispecie oggetto di causa.

Poiché la questione dibattuta è di mero diritto, il presente giudizio - stante il disposto dell'art. 384, secondo comma, ultimo periodo, del codice di procedura civile, che consente a questa Corte di decidere nel merito qualora non siano necessari ulteriori accertamenti in fatto - è destinato ad essere definito nella presente sede di legittimità non solo in caso di rigetto del ricorso, ma anche in caso di suo accoglimento.

Ciò premesso, il collegio ritiene errata l'interpretazione data a detti enunciati del TUA dai giudici dei gradi di merito e quindi fondate le critiche alla sentenza impugnata mosse dall'agenzia fiscale ricorrente.

Infatti l'art. 57, comma 3, decreto legislativo n. 504/1995, in relazione alla prescrizione dei diritti erariali inerenti all'imposta sulla produzione dell'energia elettrica (e dei correlati poteri sanzionatori), prevede una regola ed un'eccezione:

la prima, espressamente, fissa il *dies a quo* di decorrenza del termine prescrizionale nella «data in cui è avvenuto il consumo»;

la seconda, appunto in via di eccezione, sancisce che la prescrizione «opera dal momento della scoperta del fatto illecito» nel caso in cui esso consista in «comportamenti omissivi».

Non è dubbio che il caso in esame riguardi l'«eccezione», non la «regola», posto che, come sopra si è rilevato in fatto, è pacifico che Sestrieres S.p.a. avesse omesso la denuncia di impianto delle sue officine elettriche (per uso proprio), effettuandola soltanto nel 2006, a distanza di molti anni, e che quindi - *medio tempore* - avesse altresì omesso qualsiasi adempimento formale (dichiarazione di consumo annuale) e sostanziale (pagamento del diritto di licenza e del tributo) previsti dall'art. 55, TUA, nella versione applicabile *ratione temporis*.

Ad avviso di questa Corte la prescrizione dei diritti così evasi e delle correlative sanzioni non poteva che ritenersi decorrente dalla scoperta di tali «comportamenti omissivi» atteso che il significato letterale della locuzione «opera dal momento», contenuta nell'art. 57, comma 3, TUA, non può che essere inteso come equipollente della locuzione «decorre dalla data», in termini lessicalmente variati, ma del tutto omologhi nel significato, rispetto a quelli utilizzati nella prima parte della medesima disposizione.

In questo senso milita la *ratio* - peraltro evidente - della previsione stessa, poiché essa è, semplicemente, un «pre-sidio» normativo nei confronti degli «evasori totali» dell'imposta sul consumo dell'energia elettrica, ossia è diretta ad evitarne l'impunità conseguente alla mancata «scoperta» del loro comportamento omissivo.

Né, d'altro canto, trova fondamento nella *littera legis* l'ulteriore argomento utilizzato dalla CTR piemontese, per la quale il secondo periodo dell'art. 57, comma 3, TUA troverebbe applicazione soltanto nei casi di rilevanza penale dell'illecito omissivo.

Anzi, l'espressa previsione dell'illecito omissivo *de quo* da parte dell'art. 59, comma 1, lettera a), TUA, che nel suo *incipit* fa chiara «riserva di specialità» («Indipendentemente dall'applicazione delle pene previste per i fatti costituenti reato ...»), induce a ritenere del tutto «autosufficiente» la disciplina della prescrizione dei diritti di licenza/di imposta in esame (e della specifica sanzione tributaria), quale appunto dettata dall'art. 53, comma 3, secondo periodo, dello stesso TU.

Ebbene, come appena rilevato, non potendosi aderire - per ragioni letterali e teleologiche - all'interpretazione conformemente adottata dai giudici dei gradi di merito, risulta inequivoco che nei casi come quello in esame la decorrenza della prescrizione non ha un «termine iniziale» determinato ovvero determinabile, sicché il contribuente, pur infedele, rimane indefinitamente soggetto alla «condizione sospensiva legale» della «scoperta» della sua originaria omissione dichiarativa, essendo appunto solo questo «fatto naturalistico» idoneo a far decorrere il termine prescrizionale.

Va precisato a questo punto, sempre in tema di rilevanza della questione di legittimità costituzionale che si solleva, che, poiché nella specie il giudizio di primo grado è stato definito con sentenza della CTP dell'11 novembre del 2009, la notifica degli atti sanzionatori di cui si discute (la cui data non è evincibile dalla lettura della sentenza impugnata, che indica solo la data di loro emissione, né da quella del ricorso o del controricorso) è certamente intervenuta entro il quinquennio dalla «scoperta», anche qualora questa dovesse farsi risalire (come pare più corretto) al momento della denuncia della contribuente, avvenuta nel 2006, ovvero due anni prima dell'effettuazione del sopralluogo da parte dell'Agenzia.



Vi è infine da osservare, al fine dell'ammissibilità della questione medesima, che, stante la chiarezza del dato testuale, non appare percorribile una interpretazione alternativa - costituzionalmente orientata - della norma in esame.

Così come - necessariamente - interpretato, l'art. 57, comma 3, secondo periodo TUA, viola, ad avviso del collegio, gli articoli 3 e 24 della Costituzione, sotto i profili della disparità di trattamento, dell'intrinseca - manifesta - irragionevolezza e del mancato rispetto del principio della certezza dei rapporti giuridici.

Pur vero che una disposizione analoga, addirittura di portata generale, è rinvenibile nell'art. 2941, n. 8), del codice civile, («La prescrizione rimane sospesa ... tra il debitore che ha dolosamente occultato l'esistenza del debito e il creditore, finché il dolo non sia stato scoperto»), ma (al di là del rilievo che la norma trova applicazione a condizione che sia accertato il dolo del debitore), di contro va rilevato che nella legislazione speciale tributaria sono rinvenibili disposizioni tutt'affatto diverse, che, per l'omogeneità della materia disciplinata, devono ritenersi più propriamente utilizzabili come paradigmi normativi equiordinati (*tertia comparationis*).

Si tratta:

dell'art. 43, comma 2, decreto del Presidente della Repubblica n. 600/1973, che nella versione attualmente vigente dispone «Nei casi di omessa presentazione della dichiarazione o di presentazione di dichiarazione nulla l'avviso di accertamento può essere notificato entro il 31 dicembre del settimo anno successivo a quello in cui la dichiarazione avrebbe dovuto essere presentata»;

dell'art. 57, comma 2, decreto del Presidente della Repubblica n. 633/1972, che detta una disposizione sostanzialmente identica;

dell'art. 76, comma 1, decreto del Presidente della Repubblica n. 131/1986, che prevede che «L'imposta sugli atti soggetti a registrazione ... non presentati per la registrazione deve essere richiesta, a pena di decadenza, nel termine di cinque anni dal giorno in cui ... avrebbe dovuto essere richiesta la registrazione o ... si è verificato il fatto che legittima la registrazione d'ufficio».

È dunque evidente che, nella disciplina delle principali imposte erariali, i soggetti passivi delle stesse che si siano sottratti agli obblighi di natura dichiarativa previsti dalla legge non sono esposti all'azione accertatrice (e sanzionatoria) dell'agenzia fiscale per un tempo indefinito (ovvero a partire dalla data, eventuale ed incerta, in cui sia stata scoperta la loro omissione), ma lo sono per un periodo di tempo ben determinato (in quanto decorrente da un giorno certo), superato il quale l'ente impositore non può più agire per il recupero dell'imposta evasa.

In tutte le fattispecie appena richiamate il *dies a quo* è stato dal legislatore - ragionevolmente - individuato nella data di scadenza dell'obbligo inadempito, e quindi della consumazione dell'illecito fiscale omissivo, con - altresì ragionevole - eventuale maggior durata del termine ordinario entro il quale l'amministrazione deve procedere alla riscossione in considerazione della indiscutibile maggiore decettività/lesività della condotta dell'«evasore totale».

Non si comprende, dunque, per quale motivo razionale discrezionale i soggetti debitori dell'imposta di consumo sull'energia elettrica che siano inadempienti ad obblighi dichiarativi omologhi a quelli cui sono tenuti i soggetti passivi delle imposte dirette, dell'IVA e dell'imposta di registro, debbano, diversamente dai debitori di questi ultimi tributi, essere esposti ad una azione accertatrice/sanzionatoria temporalmente indefinita dell'ente impositore.

Né può obiettarsi che le disposizioni legislative indicate quali *tertia comparationis* disciplinino fattispecie di decadenza anziché di prescrizione, posto che ciò che qui rileva è il dato strutturale che determina l'irragionevole disparità di trattamento, ossia la mancata fissazione di un termine certo nell'an e nel quando, da cui computare il periodo di tempo complessivo entro il quale l'Agenzia può incidere nella sfera patrimoniale dei soggetti che, in conseguenza di un comportamento omissivo, si siano sottratti al pagamento delle imposte sull'energia elettrica.

Ciò non senza aggiungere che alla riscontrata disparità di trattamento si potrebbe ovviare proprio attraverso la previsione di un termine di decadenza dell'ente impositore dall'azione accertatrice, decorrente, così come per le imposte dirette, l'IVA e l'imposta di registro, dalla data di commissione dell'illecito.

Va in ogni caso osservato che, come costantemente sancito dal giudice delle leggi (per tutte, v. Corte costituzionale, sentenza n. 280/2005), la soggezione del contribuente all'azione del fisco per un tempo indeterminato integra, di per sé, la violazione dell'art. 24 della Costituzione.

Ulteriore argomento a sostegno della questione di legittimità prospettata può, infine, rinvenirsi nella recente novellazione legislativa del TUA.

Infatti, con l'art. 4-ter del decreto-legge 22 ottobre 2016, n. 193, convertito dalla legge 1° dicembre 2016, n. 225, il testo dell'art. 15, decreto legislativo n. 504/1995 è stato completamente modificato.



Specificamente, in relazione alla disciplina generale della prescrizione dei diritti di accisa, il legislatore ha stabilito che «Il termine di prescrizione per il recupero del credito da parte dell’Agenzia è di cinque anni ovvero, limitatamente ai tabacchi lavorati di dieci anni» (art. 15, comma 3, TUA, attualmente vigente): nel nuovo testo normativo è dunque completamente scomparsa la previsione «eccezionale» del testo previgente riguardante il caso dei «comportamenti omissivi», con la fissazione del termine iniziale della prescrizione a partire dalla data della loro scoperta.

Il testo dell’art. 57 del TUA, che regola specificamente la prescrizione dell’accisa sull’energia elettrica, è invece rimasto immutato e ciò, appunto, alimenta ancor più i dubbi di incongruenza/irrazionalità sistematica, anche settoriale, e dunque di incostituzionalità, della norma.

Non si comprende infatti per quale ragione, oggi, quanto al decorso della prescrizione delle obbligazioni d’imposta (e relative sanzioni), vi sia un diverso e deteriore trattamento per l’imposta di consumo sull’energia elettrica rispetto agli analoghi tributi disciplinati dal TUA.

A ben vedere è quindi proprio nella recente novella legislativa dell’art. 15, TUA che si individua il *tertium comparationis* più stringente e logicamente fondato della prospettata questione di costituzionalità dell’immutato testo dell’art. 57, comma 3, stesso TU.

*P. Q. M.*

*La Corte, visti gli articoli 134 della Costituzione e 23 della legge n. 87/1953, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento all’art. 3, primo comma, ed all’art. 24, primo e secondo comma, della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell’art. 57, comma 3, secondo periodo, del decreto legislativo n. 504/1995, in relazione all’art. 20, comma 1, del decreto legislativo n. 472/1997, nella parte in cui non prevede una data certa di inizio della decorrenza del termine di prescrizione delle sanzioni amministrative correlate al mancato pagamento dei tributi nel caso di comportamenti omissivi del soggetto contribuente;*

*Dispone la sospensione del presente giudizio;*

*Dispone che la cancelleria notifichi la presente ordinanza alle parti del giudizio di cassazione, al pubblico ministero presso questa Corte e al Presidente del Consiglio dei ministri; che l’ordinanza stessa venga comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento;*

*Dispone che gli atti, comprensivamente dei documenti relativi alle notificazioni e comunicazioni disposte, vengano immediatamente trasmessi alla Corte costituzionale.*

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio del 15 maggio 2019.

*Il Presidente:* CRISTIANO

20C00243

N. 147

*Ordinanza del 28 febbraio 2020 della Corte di cassazione nel procedimento civile promosso da Agenzia delle dogane e dei Monopoli contro Sestrieres S.p.a.*

**Imposte e tasse - Imposte sulla produzione e sui consumi e relative sanzioni penali e amministrative - Decorrenza del termine di prescrizione quinquennale per il recupero dell’imposta dalla data in cui è avvenuto il consumo - Previsione che, in caso di comportamenti omissivi, la prescrizione opera dal momento della scoperta del fatto illecito - Omessa previsione di una data certa di inizio della decorrenza del termine di prescrizione delle obbligazioni tributarie nel caso di comportamenti omissivi del contribuente.**

- 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. 57, comma 3, secondo periodo, in relazione all’art. 20, comma 1, del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 472 (Disposizioni generali in materia di sanzioni amministrative per le violazioni di norme tributarie, a norma dell’articolo 3, comma 133, della legge 23 dicembre 1996, n. 662).



## LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

## QUINTA SEZIONE CIVILE

Composta da:

Magda Cristiano, Presidente;  
Enrico Manzon, consigliere rel.;  
Giacomo Maria Nonno, consigliere;  
Filippo D'Aquino, consigliere;  
Salvatore Leuzzi, consigliere.

Ha pronunciato la seguente ordinanza interlocutoria sul ricorso iscritto al n. 16133/2012 R.G. proposto da Agenzia delle dogane e dei Monopoli, in persona del direttore *pro tempore*, domiciliata in Roma, via dei Portoghesi n. 12, presso l'Avvocatura generale dello Stato che la rappresenta e difende; ricorrente;

Contro Sestrieres S.p.a. in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avv. Claudio Pellicciari e Alessandro Tomassini, con domicilio eletto in Roma, via Aterno n. 9, presso lo studio del primo; controricorrente;

Avverso la sentenza della Commissione tributaria regionale del Piemonte n. 43/05/11 del 6 aprile 2011, depositata il 27 maggio 2011.

Udita la relazione svolta nella Camera di consiglio del 15 maggio 2019 dal Consigliere Enrico Manzon.

Rilevato che:

il 17 gennaio 2006 Sestrieres S.p.a. presentava all'Agenzia delle dogane e dei monopoli, ufficio locale, denuncia di primo impianto di alcune officine - di produzione di energia elettrica «in proprio», peraltro dichiarando che le prime attivazioni di tali officine erano rispettivamente avvenute negli anni 1989, 1993, 1995, 1996, 1998;

conseguentemente l'Ufficio effettuava nel febbraio 2008 un sopralluogo presso la società contribuente, all'esito del quale il 10 e 13 ottobre 2008 venivano emessi avvisi di pagamento per omessa denuncia preventiva di attivazione, omesso versamento del diritto di licenza, omesso versamento dell'imposta erariale di consumo e delle addizionali comunali e provinciali sull'energia elettrica;

successivamente, il 17 dicembre 2008, venivano altresì emessi atti di contestazione per l'irrogazione delle correlative sanzioni amministrative;

la società contribuente definiva in via agevolata le pretese/contestazioni relative agli anni 2003/2007 ed invece impugnava, con separati ricorsi, gli atti impositivi e sanzionatori per le annualità precedenti, affermando l'infondatezza delle relative pretese erariali in quanto estinte per maturata prescrizione. La Commissione tributaria provinciale di Torino, con sentenza n. 134/05/2009 in data 11 novembre 2009, accoglieva il ricorso proposto contro gli atti impositivi.

Con sentenza n. 43/05/11 del 6 aprile 2011, depositata il 27 maggio 2011, la Commissione tributaria regionale del Piemonte respingeva l'appello avanzato dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli, ufficio locale, avverso la decisione.

La CTR osservava, in particolare, che doveva considerarsi corretta l'affermazione dei primi giudici di intervenuta prescrizione dei diritti erariali per il periodo precedente il 2003, retroagendo a quella annualità l'effetto interruttivo della scoperta, avvenuta nel febbraio 2008, dei fatti omissivi sui quali si fondava la pretesa dell'Agenzia.

Il giudice tributario di appello ribadiva che tale conclusione era conseguente alla interpretazione della frase «[...] la prescrizione opera dal momento della scoperta del fatto illecito» contenuta nell'art. 15, comma 1, secondo periodo, del decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504 (breviter *TUA*), per l'appunto riferita alla prescrizione di detti diritti erariali (e delle relative sanzioni) in caso di «comportamenti omissivi» — così qualificati e sussunti quelli in oggetto — dovendosi attribuire a tale proposizione normativa il significato di «è compiuta»: ciò, secondo la CTR piemontese, in stretta analogia con quanto disposto dall'art. 2962 codice civile in ordine al compimento del termine prescrizione, ossia individuandosi il «compimento» della prescrizione con il «momento della scoperta» del fatto illecito;

Rilevavano i giudici regionali che, altrimenti, la norma avrebbe dovuto indicare il «momento di partenza» e non di scadenza del termine prescrizione, soggiungendo che, quanto al primo, bisognava far riferimento al tempo dell'insorgenza dell'obbligazione tributaria, coincidente, nella specie, con l'attivazione dell'officina di produzione dell'energia elettrica.

Avverso la sentenza ha proposto ricorso per cassazione l'Agenzia delle dogane e dei monopoli deducendo due motivi.

Resiste con controricorso la società contribuente.



Con il primo motivo — *ex art. 360, primo comma, n. 3, cod. proc. civ.* — l'agenzia fiscale ricorrente deduce la violazione/falsa applicazione degli articoli 15, comma 1, secondo periodo (relativo ai crediti per le accise in generale), 57, comma 3, secondo periodo (relativo ai crediti per l'accisa sull'energia elettrica), del decreto legislativo n. 504/1995, 12 disp. prel. codice civile, poiché la CTR ha ritenuto che l'espressione «In caso di comportamenti omissivi prescrizione, opera dal momento della scoperta del fatto illecito» -contenuta in entrambe le disposizioni del TUA evocate-débba essere intesa nel senso che tale «scoperta» fissi il termine finale del periodo di maturazione della prescrizione e in particolare perché ha attribuito alla voce verbale «opera dal» il significato di «è compiuta», con ciò affermando la parziale infondatezza delle pretese creditorie di cui agli atti impositivi impugnati, con riferimento a quelle riguardanti obbligazioni di imposta antecedenti i cinque anni dalla «scoperta» degli illeciti omissivi (dichiarativi e di versamento di imposta) *de quibus*, avvenuta nel febbraio 2008: in tal modo il giudice di appello avrebbe violato i canoni ermeneutici generali fissati dalla pure evocata disposizione delle preleggi.

Con il secondo motivo — *ex art. 360, primo comma, n. 3, codice di procedura civile* — la ricorrente lamenta la violazione/falsa applicazione degli articoli 15, 57, TUA, 2935 codice civile, poiché la CTR ha ritenuto che il momento determinativo dell'inizio della decorrenza della prescrizione nel caso di specie deve essere fissato al tempo dell'insorgenza dell'obbligazione tributaria, secondo le regole ordinarie, ossia dal momento della produzione dell'energia elettrica mediante un'officina ad uso proprio e non, come allegato dall'agenzia fiscale, dal momento della scoperta dell'omissione di denuncia della produzione medesima: secondo la ricorrente, infatti, la CTR avrebbe erroneamente affermato che la regola della decorrenza dalla scoperta dell'omissione è prevista dalla legge nei soli casi in cui sia stato commesso un illecito penale e non anche, come nel caso di specie, quando la scoperta derivi dal semplice fatto dell'«autodenuncia» della società contribuente.

Considerato che:

questa Corte ritiene che si profili come rilevante e non manifestamente infondata una questione di legittimità costituzionale dell'art. 57, comma 3, secondo periodo, del TUA. Tale questione, non dedotta dalle parti, viene sollevata d'ufficio *ex art. 23, terzo comma, legge 11 marzo 1953, n. 87*.

In punto «rilevanza» deve osservarsi quanto segue.

Oggetto specifico del presente procedimento sono gli atti impositivi, essendo quelli sanzionatori oggetto di altro processo, anch'esso pendente avanti a questa Corte (R.G. n. 16132/2012).

Risulta pacifico in fatto che Sestrieres S.p.a. ha attivato alcune officine di produzione di energia elettrica per l'uso proprio senza farne la preventiva denuncia all'Ufficio tecnico di Finanza (UTIF) competente per territorio.

Altrettanto pacifico è che sulla società contribuente incombesse il relativo obbligo formale, come previsto dall'art. 53, commi 1-2, TUA, nella versione vigente *ratione temporis*, e che di conseguenza sulla stessa gravassero gli obblighi tributari sostanziali previsti dagli articoli 52, comma 1, 53, comma 1, ultima parte, TUA, sempre nella versione vigente *ratione temporis* (rispettivamente, imposta di consumo con relative addizionali e diritto annuale di licenza).

L'unica questione dibattuta fra le parti è di mero diritto ed attiene alla decorrenza del termine di prescrizione del diritto dell'Agenzia alla riscossione delle imposte per cui è causa: il presente giudizio - stante il disposto dell'art. 384, secondo comma, ultimo periodo, codice di procedura civile, che consente a questa Corte di decidere nel merito qualora non siano necessari ulteriori accertamenti in fatto - è perciò destinato ad essere definito nella presente sede di legittimità non solo in caso di rigetto del ricorso, ma anche in caso di suo accoglimento.

In ordine alla predetta questione viene in rilievo l'art. 57, comma 3, TUA, secondo il quale «il termine di prescrizione per il recupero dell'imposta è di cinque anni dalla data in cui è avvenuto il consumo. In caso di comportamenti omissivi la prescrizione opera dal momento della scoperta del fatto illecito».

La disposizione è (*rectius*, *era: v. infra*) sostanzialmente omologa quanto al contenuto normativo ed identica nella seconda parte (che è quella la cui interpretazione è fondamentale in questo giudizio) all'art. 15, comma 1, TUA, nella versione applicabile *ratione temporis*, secondo il quale «Il credito dell'amministrazione finanziaria per l'accisa si prescrive in cinque anni. In caso di comportamenti omissivi la prescrizione opera dal momento di scoperta del fatto illecito»: risulta pertanto privo di rilevanza che il giudice tributario di appello abbia fatto ermeneusi ed applicazione di questa seconda disposizione, riguardante diverse imposte (accise sugli oli minerali, sugli alcolici ed altre), anziché della prima, che, in quanto espressamente riferita alla decorrenza del termine di prescrizione di quella che -allora- era l'«imposta erariale di consumo» sull'energia elettrica, regola specificamente la fattispecie oggetto di causa.

Ciò premesso, questa Corte ritiene errata l'interpretazione data a detti enunciati dei TUA dai giudici dei gradi di merito e quindi fondate le critiche alla sentenza impugnata mosse dall'agenzia fiscale ricorrente.





Infatti l'art. 57, comma 3, decreto legislativo n. 504/1995 in relazione alla prescrizione dei diritti erariali inerenti all'imposta sulla produzione dell'energia elettrica prevede una regola ed un'eccezione:

la prima, espressamente, fissa il *dies a quo* di decorrenza del termine prescrizionale nella «data in cui è avvenuto il consumo»; la seconda, appunto in via di eccezione, sancisce che la prescrizione «opera dal momento della scoperta del fatto illecito» nel caso in cui esso consista in «comportamenti omissivi»,

Non è dubbio che il caso in esame riguardi l'«eccezione», non la «regola», posto che, come sopra si è rilevato in fatto, è pacifico che Sestrieres S.p.a. avesse omesso la denuncia di impianto delle sue officine elettriche (per uso proprio), effettuandola soltanto nel 2006, a distanza di molti anni, e che quindi -medio tempore- avesse altresì omesso qualsiasi adempimento formale (dichiarazione di consumo annuale) e sostanziale (pagamento del diritto di licenza e del tributo) previsti dall'art. 55, TUA, nella versione applicabile *ratione temporis*.

Ad avviso di questa Corte la prescrizione dei diritti così evasi e delle correlative sanzioni non poteva che ritenersi decorrente dalla scoperta di tali «comportamenti omissivi» atteso che il significato letterale della locuzione «opera dal momento», contenuta nell'art. 57, comma 3, TUA, non può che essere inteso come equipollente della locuzione «decorre dalla data», in termini lessicalmente variati, ma del tutto omologhi nel significato, rispetto a quelli utilizzati nella prima parte della medesima disposizione.

In questo senso milita la *ratio* -peraltro evidente- della previsione stessa, poiché essa è, semplicemente, un «presidio» normativo nei confronti degli «evasori totali» dell'imposta sul consumo dell'energia elettrica, ossia è diretta ad evitarne l'impunità conseguente alla mancata «scoperta» del loro comportamento omissivo.

Né, d'altro canto, trova fondamento nella *littera legis* l'ulteriore argomento utilizzato dalla CTR piemontese, per la quale il secondo periodo dell'art. 57, comma 3, TUA troverebbe applicazione soltanto nei casi di rilevanza penale dell'illecito omissivo.

Anzi, l'espressa previsione dell'illecito omissivo *de quo* da parte dell'art. 59, comma 1, lettera a), TUA, che nel suo *incipit* fa chiara «riserva di specialità» («Indipendentemente dall'applicazione delle pene previste per i fatti costituenti reato ...»), induce a ritenere del tutto «autosufficiente» la disciplina della prescrizione dei diritti di licenza (di imposta in esame (e della specifica sanzione tributaria), quale appunto dettata dall'art. 53, comma 3, secondo periodo, dello stesso TU.

Ebbene, come appena rilevato, non potendosi aderire -per ragioni letterali e teleologiche- all'interpretazione conformemente adottata dai giudici dei gradi di merito, risulta inequivoco che nei casi come quello in esame la decorrenza della prescrizione non ha un «termine iniziale» determinato ovvero determinabile, sicché il contribuente, pur infedele, rimane indefinitamente soggetto alla «condizione sospensiva legale» della «scoperta» della sua originaria omissione dichiarativa, essendo appunto solo questo «fatto naturalistico» idoneo a far decorrere il termine prescrizionale.

Va precisato a questo punto, sempre in tema di rilevanza della questione di legittimità costituzionale che si solleva, che, poiché nella specie il giudizio di primo grado è stato definito con sentenza della CTP dell'11 novembre del 2009, la notifica degli atti sanzionatori di cui si discute (la cui data non è evincibile dalla lettura della sentenza impugnata, che indica solo la data di loro emissione, né da quella del ricorso o del controricorso) è certamente intervenuta entro il quinquennio dalla «scoperta», anche qualora questa dovesse farsi risalire (come pare più corretto) al momento della denuncia della contribuente, avvenuta nel 2005, ovvero due anni prima dell'effettuazione del sopralluogo da parte dell'Agenzia.

Vi è infine da osservare, al fine dell'ammissibilità della questione medesima, che, stante la chiarezza del dato testuale, non appare percorribile una interpretazione alternativa — costituzionalmente orientata — della norma in esame.

Così come -necessariamente- interpretato, l'art. 57, comma 3, secondo periodo TUA, viola, ad avviso del collegio, gli articoli 3 e 24 della Costituzione, sotto i profili della disparità di trattamento, dell'intrinseca -manifesta- irragionevolezza e del mancato rispetto del principio della certezza dei rapporti giuridici.

Pur vero che una disposizione analoga, addirittura di portata generale, è rinvenibile nell'art. 2941, n. 8), codice civile, («La prescrizione rimane sospesa .. tra il debitore che ha dolosamente occultato l'esistenza del debito e il creditore, finché il dolo non sia stato scoperto»), ma (al di là del rilievo che la norma trova applicazione a condizione che sia accertato il dolo del debitore), di contro va rilevato che nella legislazione speciale tributaria sono rinvenibili disposizioni tutt'affatto diverse, che, per l'omogeneità della materia disciplinata, devono ritenersi più propriamente utilizzabili come paradigmi normativi equiordinati (*tertia comparationis*).



Si tratta:

dell'art. 43, comma 2, decreto del Presidente della Repubblica n. 600/1973, che nella versione attualmente vigente dispone «Nei casi di omessa presentazione della dichiarazione o di presentazione di dichiarazione nulla l'avviso di accertamento può essere notificato entro 31 dicembre del settimo anno successivo a quello in cui la dichiarazione avrebbe dovuto essere presentata»;

dell'art. 57, comma 2, decreto del Presidente della Repubblica 633/1972, che detta una disposizione sostanzialmente identica;

dell'art. 76, comma 1, decreto del Presidente della Repubblica n. 131/1986, che prevede che «L'imposta sugli atti soggetti a registrazione .. non presentati per la registrazione deve essere richiesta, a pena di decadenza, nel termine di cinque anni dal giorno in cui .. avrebbe dovuto essere richiesta la registrazione o .. si è verificato il fatto che legittima la registrazione d'ufficio».

È dunque evidente che, nella disciplina delle principali imposte erariali, i soggetti passivi delle stesse che si siano sottratti agli obblighi di natura dichiarativa previsti dalla legge non sono esposti all'azione accertatrice (e sanzionatoria) dell'agenzia fiscale per un tempo indefinito (ovvero a partire dalla data, eventuale ed incerta, in cui sia stata scoperta la loro omissione) ma lo sono per un periodo di tempo ben determinato (in quanto decorrente da un giorno certo), superato il quale l'ente impositore non può più agire per il recupero dell'imposta evasa.

In tutte le fattispecie appena richiamate il *dies a quo* è stato dal legislatore - ragionevolmente - individuato nella data di scadenza dell'obbligo inadempito, e quindi della consumazione dell'illecito fiscale omissivo, con -altresi ragionevole- eventuale maggior durata del termine ordinario entro il quale l'amministrazione deve procedere alla riscossione, in considerazione della indiscutibile maggiore decettività/lesività della condotta dell'«evasore rotale».

Non si comprende, dunque, per quale motivo razionale discrezionale i soggetti debitori dell'imposta di consumo sull'energia elettrica che vi siano inadempienti ad obblighi dichiarativi omologhi a quelli cui sono tenuti i soggetti passivi delle imposte dirette, dell'IVA e dell'imposta di registro, debbano, diversamente dai debitori di questi ultimi tributi, essere esposti ad una azione accertatrice/sanzionatoria temporalmente Indefinita dell'Ente impositore.

Né può obiettarsi che le disposizioni legislative indicate quale *tertium comparationis* fattispecie di decadenza anziché di prescrizione, posto che ciò che qui rileva è il dato strutturale che determina l'irragionevole disparità di trattamento, ossia la mancata fissazione di un termine certo nell'an e nel quando, da cui computare il periodo di tempo complessivo entro il quale l'Agenzia può incidere nella sfera patrimoniale dei soggetti che, in conseguenza di un comportamento omissivo, si siano sottratti al pagamento delle imposte sull'energia elettrica.

Ciò non senza aggiungere che alla riscontrata disparità di trattamento si potrebbe ovviare proprio attraverso la previsione di un termine di decadenza dell'ente impositore dall'azione accertatrice, decorrente, così come per le imposte dirette, IVA e l'imposta di registro, dalla data di commissione dell'illecito.

Va in ogni caso osservato che, come costantemente sancito dal giudice delle leggi (per tutte, v. Corte costituzionale, sentenza n. 280/2005), la soggezione del contribuente all'azione del fisco per un tempo indeterminato integra, di per sé, la violazione dell'art. 24 Cost.

Ulteriore argomento a sostegno della questione di legittimità prospettata può, infine, rinvenirsi nella recente novellazione legislativa del TUA.

Infatti, con l'art. 4-ter del decreto-legge 22 ottobre 2016, n. 193, convertito dalla legge 1 dicembre 2016, n. 225, il testo dell'art. 15, decreto legislativo n. 504/1995 è stato completamente modificato. Specificamente, in relazione alla disciplina generale della prescrizione dei diritti di accisa, il legislatore ha stabilito che «il termine di prescrizione per il recupero del credito da parte dell'Agenzia è di cinque anni ovvero, limitatamente ai tabacchi lavorati di dieci anni» (art. 15, comma 3, TUA, attualmente vigente): nel nuovo testo normativo è dunque completamente scomparsa la previsione «eccezionale» del testo previgente riguardante il caso dei «comportamenti omissivi», con la fissazione del termine iniziale della prescrizione a partire dalla data della loro scoperta.

Il testo dell'art. 57 del TUA, che regola specificamente la prescrizione dell'accisa sull'energia elettrica, è invece rimasto immutato e ciò, appunto, alimenta ancor più i dubbi di incongruenza/irrazionalità sistematica, anche settoriale, e dunque di incostituzionalità, della norma.

Non si comprende infatti per quale ragione, oggi, quanto al decorso della prescrizione delle obbligazioni d'imposta (e relative sanzioni), vi sia un diverso e deteriore trattamento per l'imposta di consumo sull'energia elettrica rispetto agli analoghi tributi disciplinati dal TUA.

A ben vedere è quindi proprio nella recente novella legislativa dell'art. 15, TUA che si individua il *tertium comparationis* più stringente e logicamente fondato della questione di costituzionalità dell'immutato testo dell'art. 57, comma 3, stesso TU.



*P.Q.M.*

*La Corte, visti gli articoli 134 della Costituzione e 23 della legge n. 87/1953;*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento all'art. 3, primo comma, ed all'art. 24, primo e secondo comma, della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 57, comma 3, secondo periodo, del decreto legislativo n. 504/1995, nella parte in cui non prevede una data certa di inizio della decorrenza del termine di prescrizione delle obbligazioni tributarie nel caso di comportamenti omissivi del soggetto contribuente;*

*Dispone la sospensione del presente giudizio;*

*Dispone che la cancelleria notifichi la presente ordinanza alle parti del giudizio di cassazione, al pubblico ministero presso questa Corte e ai Presidente del Consiglio dei ministri; che l'ordinanza stessa venga comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento;*

*Dispone che gli atti, comprensivamente dei documenti relativi alle notificazioni e comunicazioni disposte, vengano immediatamente trasmessi alla Corte costituzionale.*

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio del 15 maggio 2019.

*Il Presidente:* CRISTIANO

20C00244

N. 148

*Ordinanza del 21 maggio 2020 del Tribunale di Spoleto nel procedimento penale a carico di C. G.*

**Processo penale - Disposizioni di coordinamento e integrative riguardanti la disciplina sulla sospensione dei termini processuali di cui al decreto-legge n. 18 del 2020 - Svolgimento delle udienze penali mediante collegamenti da remoto - Esclusione dell'applicazione, salvo consenso delle parti, alle udienze di discussione finale, in pubblica udienza o in camera di consiglio e a quelle nelle quali devono essere esaminati testimoni, parti, consulenti o periti.**

- Decreto-legge 20 (*recte*: 30) aprile 2020, n. 28 (Misure urgenti per la funzionalità dei sistemi di intercettazioni di conversazioni e comunicazioni, ulteriori misure urgenti in materia di ordinamento penitenziario, nonché disposizioni integrative e di coordinamento in materia di giustizia civile, amministrativa e contabile e misure urgenti per l'introduzione del sistema di allerta Covid-19), art. 3, comma 1, lettera *d*).

## IL TRIBUNALE ORDINARIO DI SPOLETO

In composizione collegiale, composto dai seguenti magistrati:

dott. Silvio Magrini Alunno, Presidente;

dott. Luca Cercola, Giudice;

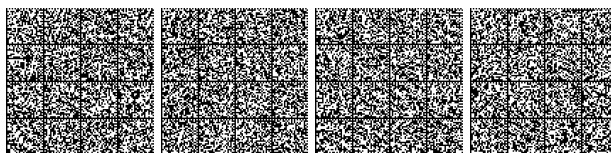
dott.ssa Martina Marini, Giudice,

all'udienza del 21 maggio 2020, all'esito della Camera di consiglio, ha pronunciato la seguente ordinanza (di deferimento alla Corte costituzionale di questione di legittimità costituzionale), nella causa penale:

a carico di C. G., nato il ... a ..., domiciliato e residente in ..., difeso di fiducia dall'avv. Petroni Riccardo del Foro di Perugia, imputato dei reati di cui all'art. 572, 61, n. 5 e n. 11 del codice penale e art. 609-*bis*, comma 1 del codice penale, meglio descritti nel capo di imputazione allegato;

nella quale si è costituita parte civile, la persona offesa S. I., nata a ... il ..., residente in ..., elettivamente domiciliata presso il difensore di fiducia e procuratore speciale, avv. Pasinato Paola, sia in proprio che nella qualità di genitore esercente la potestà genitoriale sulla figlia minore C. S., nata a ... il ...;

Visti gli atti del procedimento penale in epigrafe indicato;



Sentiti il pubblico ministero ed il difensore dell'imputato che hanno concluso per sollevare la questione di legittimità costituzionale;

Sentita anche la parte civile che si è rimessa alla libera valutazione del collegio;

Considerato che il presente giudizio, per i motivi di seguito illustrati, non può essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera *d*) del decreto-legge 20 aprile 2020, n. 28, recante «Disposizioni di coordinamento e integrative riguardanti la disciplina sulla sospensione dei termini processuali di cui al decreto-legge n. 18 del 2020», nella parte in cui ha modificato l'art. 83, comma 12-*bis* del decreto-legge del 17 aprile 2020, n. 18, convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, in riferimento agli articoli 70 e 77 della Costituzione ed ha previsto che «al comma 12-*bis* è aggiunto, in fine, il seguente periodo: “Fermo quanto previsto dal comma 12, le disposizioni di cui al presente comma non si applicano, salvo che le parti vi acconsentano, alle udienze di discussione finale, in pubblica udienza o in Camera di consiglio e a quelle nelle quali devono essere esaminati testimoni, parti, consulenti o periti”»;

Ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la predetta questione di legittimità costituzionale, per le ragioni meglio chiarite nel prosieguo;

#### OSSERVA

Con decreto del 25 maggio 2017, è stato disposto il giudizio immediato nei confronti di C. G. (compiutamente identificato in atti) per rispondere di fronte a questo Tribunale in composizione collegiale dei reati di cui all'art. 572, 61, n. 5 e n. 11 del codice penale e art. 609-*bis*, comma 1 del codice penale, meglio descritti nel capo di imputazione.

Alla prima udienza del 4 luglio 2017, il Tribunale ha rilevato l'omessa notifica dell'atto introduttivo del giudizio tanto all'imputato quanto alla persona offesa ed ha, quindi, disposto il rinnovo della notifica del decreto di giudizio immediato nei confronti di entrambi.

Il processo è stato aggiornato al 12 ottobre 2017, quando il difensore della persona offesa, S. I., ha depositato atto di costituzione di parte civile, ritenuto ammissibile dal Tribunale anche in assenza di eccezioni sollevate dalle altre parti.

Alla successiva udienza dell'8 marzo 2020, il collegio in diversa composizione, previo rigetto delle eccezioni preliminari proposte dal difensore dell'imputato, ha dichiarato l'apertura del dibattimento e sono state ammesse le prove richieste.

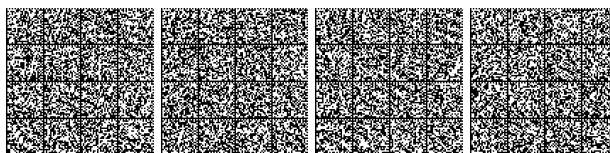
Al 22 novembre 2018, il processo ha subito un mero rinvio, attesa l'assenza dei testimoni citati, all'udienza 28 febbraio 2019. Qui, si è dato corso all'istruttoria di causa concretatasi nell'escussione orale dei testimoni d'accusa e nell'acquisizione della documentazione prodotta dal pubblico ministero.

Quindi, alla successiva udienza del 27 giugno 2019, ove la persona offesa era stata citata per essere sottoposta a contro esame della difesa, il collegio ha dato atto del nuovo mutamento della composizione ed il difensore dell'imputato non ha prestato il consenso né alla lettura delle prove orali già espletate, né alle dichiarazioni testimoniali che avrebbe reso la persona offesa in sede di contro esame; tuttavia, in ragione della particolare vulnerabilità della stessa e ritenuto applicabile l'art. 190-*bis* del codice di procedura penale, si è proceduto al contro esame secondo le modalità protette di S. I. ed è stata dichiarata l'utilizzabilità della testimonianza anche innanzi al collegio titolare, cui il fascicolo è stato restituito per il prosieguo.

L'istruttoria di causa è proseguita dinnanzi al collegio in diversa composizione alle udienze del 9 settembre 2019, 11 novembre 2019 e 27 gennaio 2020, con l'escussione degli ulteriori testimoni d'accusa e l'esame dell'imputato. Esauriti i predetti incumbenti istruttori, il processo è stato aggiornato per la discussione finale al 27 gennaio 2020, ove tuttavia ha subito un mero rinvio per ragioni organizzative del Tribunale.

Si è così giunti all'udienza del 21 maggio 2020 ove, non avendo le parti formulato istanza di celebrazione dell'udienza «da remoto» mediante l'applicativo *Teams* in conformità all'art. 83, comma 12-*bis*, decreto-legge n. 18/2020, convertito in legge n. 27/2020, come modificato dal decreto-legge n. 28/2020, si è proceduto con le modalità ordinarie e la presenza fisica delle parti in aula. Quindi, il Presidente ha chiesto alle parti presenti se intendessero prestare il consenso alla trattazione da remoto e, stante il mancato consenso della difesa dell'imputato, il collegio si è ritirato in Camera di consiglio, al cui esito, ha pronunciato la presente ordinanza.

Preme osservare che nelle more del giudizio si sono susseguiti numerosi interventi normativi d'urgenza, volti a fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, che hanno interessato anche l'esercizio della giurisdizione, imponendo, anzitutto, una sospensione forzata di larga parte dell'attività giudiziaria, con conseguente rinvio d'ufficio di



tutti i processi penali in corso di trattazione dapprima sino al 22 marzo 2020, poi sino al 15 aprile 2020 e, infine, sino all'11 maggio 2020 (per effetto del decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23, c.d. decreto «Liquidità» in attesa di conversione), ad eccezione dei processi urgenti, da celebrarsi a porte chiuse, o mediante collegamenti da remoto; nonché la possibilità, per il periodo successivo (inizialmente previsto sino al 30 giugno 2020 poi esteso al 31 luglio 2020) che i capi degli uffici giudiziari adottassero misure organizzative volte ad evitare assembramenti e rapporto ravvicinati tra le persone.

Segnatamente, il decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, recante «Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19», c.d. Cura Italia, convertito con modificazioni, in legge 24 aprile 2020, n. 27, abrogando gli articoli 1 e 2 del precedente decreto-legge 8 marzo 2020, n. 11, a sua volta titolato «Misure straordinarie ed urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e contenere gli effetti negativi sullo svolgimento dell'attività giudiziaria», ha dettato misure urgenti volte a contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e contenerne gli effetti in materia di giustizia civile, penale, tributaria e militare. In tale contesto, tra le novità certamente più rilevanti, va annoverata l'introduzione di specifiche norme volte a potenziare il c.d. «processo penale telematico» per consentire, nella fase di emergenza sanitaria, lo svolgimento da remoto di attività processuali relative prima alle udienze e poi, in sede di conversione in legge del richiamato decreto, anche alle indagini preliminari; sul contenuto di molte di queste norme, tuttavia, ha significativamente inciso il successivo — e per la verità, pressoché contestuale — decreto-legge del 30 aprile 2020, n. 28, denominato «misure urgenti in materia di conversazioni e comunicazioni, di ordinamento penitenziario e di coordinamento in materia di giustizia civile, amministrativa e contabile».

Più in radice: mentre con la legge di conversione del decreto c.d. Cura Italia era stato previsto che nel corso del periodo emergenziale, inizialmente compreso tra il 9 marzo ed il 30 giugno 2020, tutte le udienze penali non implicanti la partecipazione di soggetti diversi dal pubblico ministero, dalle parti private e dai rispettivi difensori, dagli ausiliari del giudice, da ufficiali o agenti di polizia giudiziari, da interpreti, consulenti o periti, potessero essere tenute mediante collegamenti da remoto, e ciò indipendentemente dalla tipologia di attività che nel corso di quelle udienze si sarebbe celebrata, purché venissero assicurate modalità idonee a salvaguardare il contraddittorio e l'effettiva partecipazione delle parti; di contro, con l'approvazione del decreto-legge n. 28/2020 e l'introduzione del «consenso delle parti», quanto meno avuto riguardo alla celebrazione delle udienze deputate alla discussione finale ed all'esame di testimoni, parti, consulenti e periti, il legislatore ha apportato modifiche di direzione diametralmente opposta rispetto alla disciplina appena divenuta vigente e, di fatto, ristretto fortemente l'ambito operativo delle udienze da remoto e delle relative camere di consiglio, individuando l'udienza «in presenza» quale modalità di partecipazione maggiormente garantita, con la conseguenza che le modalità «alternative» di partecipazione siano ora da intendere del tutto residuali.

Ritiene il collegio che la sollevanda questione di legittimità costituzionale sia rilevante e non manifestamente infondata.

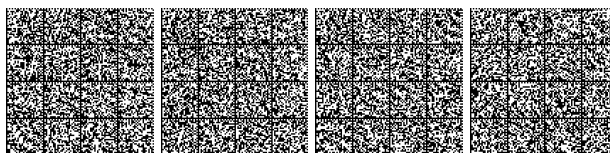
Sotto il primo profilo, preme sin da ora osservare come il requisito della rilevanza vada indagato *ex ante*, rispetto al «momento» in cui la questione si origina ed in relazione al giudizio in cui la stessa è prospettata. Nella specie, nessun dubbio pare porsi in ordine al fatto che la norma, della cui costituzionalità ci si trova a dubitare, vada necessariamente applicata nella vicenda processuale in esame (così, come richiesto dalla sent. 91/2013, red. Cartabia).

Invero, l'odierna udienza, fissata nel periodo compreso tra il 9 marzo ed il 30 giugno 2020 (ora 31 luglio 2020) e deputata alla sola discussione finale, si è svolta davanti a questo Tribunale in composizione collegiale con la presenza fisica di tutte le parti in aula; queste, infatti, sono state interpellate dal Tribunale e la difesa dell'imputato non ha espresso il consenso alla partecipazione con collegamento da remoto.

Sicché, nonostante si versasse in uno dei casi in cui la modifica apportata dalla legge n. 27, di conversione del decreto-legge n. 18 del 2020, art. 83, comma 12-*bis*, aveva ammesso la partecipazione tramite collegamento da remoto — posto che l'udienza in questione non richiedeva la presenza di «soggetti diversi dal pubblico ministero, dalle parti private e dai rispettivi difensori, dagli ausiliari del giudice, da ufficiali o agenti di polizia giudiziaria, da interpreti, consulenti o periti» — e che, in ragione della non complessità dell'attività processuale da espletare, questo collegio avrebbe certamente disposto di procedere tramite la modalità alternativa di partecipazione, tuttavia, avendo il successivo decreto-legge n. 28/2020, art 3, comma 1, lettera *d*), rimesso al consenso di tutte le parti l'accesso al c.d. processo da remoto — atteso che detto consenso nella specie è mancato — l'udienza si è dovuta celebrare nelle forme ordinarie.

Detta circostanza vale, quindi, a rendere attuale la rilevanza della questione, dovendosi necessariamente fare applicazione della norma oggetto della questione, così come prospettata.

Ancora con riguardo alla rilevanza della questione sottoposta alla Corte costituzionale, il collegio ritiene non se ne possa sostenere la mancanza in ragione del carattere temporaneo e/o eccezionale della normativa di dubbia costituzionalità. Sebbene, il giudice remittente sia consapevole che, avendo la norma richiamata vigenza sino al 31 luglio 2020, scaduto il quale cesserà di esistere senza bisogno dell'intervento di una norma abrogatrice e che la decisione della Corte



costituzionale ben potrebbe intervenire in un momento successivo a tale termine, ciò non pare sufficiente a scalfire il carattere di attualità della questione, a meno di non voler pervenire al non condivisibile assunto di escludere, a priori, il sindacato di costituzionalità delle leggi c.d. a tempo determinato, che per loro natura sono chiamate a regolare situazioni contingenti. Si veda sul punto C. Cost. n. 148/1983, che ha evidenziato come il requisito della rilevanza ai fini della ammissibilità dell'incidente di costituzionalità deve essere valutato *ex ante*, cioè nel momento in cui il giudice *a quo* solleva la questione, a prescindere dal fatto che la norma eventualmente risultante dalla declaratoria di incostituzionalità sia o meno applicabile al caso di specie, poiché altrimenti disposizioni di legge come quella in esame «rischierebbero di sfuggire ad ogni sindacato della Corte, non essendo mai pregiudiziale la loro impugnazione; e la Corte stessa verrebbe in tal senso privata — quanto meno nei giudizi instaurati in via incidentale — di ogni strumento atto a garantire la preminenza della Costituzione sulla legislazione statale ordinaria».

Tanto chiarito in punto di rilevanza, può passarsi al requisito nella non manifesta infondatezza della questione sollevata.

Ad avviso di questo collegio, la disposizione di cui al richiamato art. 3, comma 1, lettera *d*), del decreto-legge 30 aprile n. 28, si pone in contrasto con gli articoli 70 e 77 della Costituzione.

In primo luogo, pare sussistere un profilo di illegittimità costituzionale della citata disposizione nella parte in cui ha stabilito, l'ormai nota, deroga alla disciplina dello svolgimento del procedimento da remoto, avendone di fatto escluso l'applicabilità «salvo che le parti vi acconsentano, alle udienze di discussione finale, in pubblica udienza o in Camera di consiglio e a quelle nelle quali devono essere esaminati testimoni, parti, consulenti o periti», proprio perché le disposizioni sul procedimento a distanza erano state sancite quale regola generale dal comma 12-*bis* dell'art. 83 del decreto-legge n. 18/2020, come convertito dalla legge n. 27/2020. Del pari si osserva come, in stretta correlazione con ciò, sia stata introdotta un'ulteriore deroga — mediante l'art. 3, comma 1, lettera *g*), dell'atto *de quo* — al comma 12-*quinqies* dell'art. 83, che ha escluso la facoltà, ivi prevista in termini generali, che le deliberazioni collegiali in Camera di consiglio venissero svolte a distanza, nelle ipotesi in cui esse facciano seguito alle «udienze di discussione finale, in pubblica udienza o in Camera di consiglio, svolte senza il ricorso a collegamento da remoto».

A parere di questo collegio, detto intervento suscita forti perplessità quantomeno sul piano metodologico, se solo si considera che il decreto-legge n. 28/2020 è stato approvato dal Consiglio dei ministri lo stesso giorno della pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della citata legge di conversione, così aggirando il senso e la portata delle norme ivi dettate in punto di ambito di applicazione del processo telematico ed inibendone, in concreto, l'applicazione attraverso l'introduzione di disposizioni di segno diametralmente opposto, impacchettate nel provvedimento d'urgenza successivamente adottato.

Ne deriva infatti che, in forza della nuova disciplina, senza il consenso delle parti, si possa procedere con modalità «da remoto» solo per la trattazione del c.d. udienze filtro, mentre per tutte le altre attività, comprese le camere di consiglio, è necessario acquisire il preventivo consenso di tutte le parti.

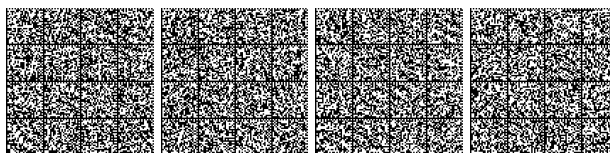
Il che, non fa altro che alimentare dubbi sull'utilizzo del decreto-legge quale strumento diretto a (o quantomeno in grado *di*) paralizzare l'attività parlamentare. Detto altrimenti, ove non si stigmatizzasse una simile prassi, si rischierebbe di legittimare il Governo a ritornare — addirittura nella stessa giornata — sulla medesima materia disciplinandola in maniera del tutto diversa, con l'introduzione di novità su questioni decisive, così svilendo l'essenziale attribuzione al Parlamento, quale organo il cui potere deriva direttamente dal popolo, nell'adozione di norme primarie, in aperta violazione dell'art. 70 della Costituzione.

Né, pare potersi escludere il prospettato vizio di costituzionalità in ragione dell'approvazione dell'ordine del giorno votato dalla Camera dei deputati in sede di approvazione finale della legge di conversione, che aveva impegnato il Governo a modificare la disciplina appena approvata. Detto ordine del giorno, invero, non può intendersi quale atto equipollente alla legge, sia perché approvato secondo un *iter* diverso, sia perché, in quanto tale, estromette la potestà legislativa del Senato della Repubblica, violando il c.d. bicameralismo perfetto.

Altro profilo di illegittimità costituzionale, attiene poi all'insussistenza dei presupposti di necessità e di urgenza.

Il collegio rileva come il preambolo del decreto-legge n. 28/2020 ometta qualsivoglia riferimento o esposizione in ordine ai requisiti cui l'art. 77 della Costituzione subordina le attribuzioni di poteri normativi al Governo che, per il vero, risultano solo genericamente enunciati.

Detta lacuna, lungi dall'esaurire il proprio rilievo su un piano meramente formale, pare celare, in realtà, un sostanziale difetto dei presupposti prescritti per il ricorso alla decretazione d'urgenza: posto che il decreto-legge n. 28/2020 è stato approvato lo stesso giorno della pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della legge di conversione del Decreto c.d. Cura Italia impedendone di fatto l'applicazione, la contestualità temporale tra i due provvedimenti non consente di ritenere che sia sopravvenuta alcun elemento di novità, tale da giustificare il ricorso al provvedimento d'urgenza.



Né, d'altronde, può trovare la propria giustificazione dal contesto emergenziale in cui il decreto-legge è andato ad inserirsi. Ed anzi, come più volte si è tentato di evidenziare, il provvedimento d'urgenza della cui legittimità costituzionale si è a dubitare, ha inciso in senso fortemente restrittivo su norme del decreto-legge n. 18/2020 e della relativa legge di conversione che, nel tentativo di irrobustire il ricorso al processo «da remoto», miravano prioritariamente a fronteggiare gli effetti negativi della situazione epidemiologica che ne aveva giustificato l'introduzione e che, al momento dell'adozione del successivo decreto-legge n. 28/2020, non poteva dirsi certo cessata, né sostanzialmente mutata.

In sostanza, non pare possa dubitarsi del fatto che, ripristinando per la quasi totalità dei processi penali la modalità «in presenza», la *ratio* sottesa alla prevenzione del contagio ne risulti inevitabilmente frustrata.

Parimenti, non può sostenersi la sussistenza dell'assoluta necessità dell'adozione del decreto-legge valorizzando i dubbi di costituzionalità, da taluni sollevati, rispetto alla precedente disciplina del processo da remoto contenuta nella legge di conversione, con riguardo alle garanzie della difesa, del contraddittorio e dell'oralità del processo penale, non essendo di certo il decreto-legge lo strumento individuato dall'ordinamento per fronteggiare eventuali vizi di costituzionalità degli atti normativi.

Da ultimo, il collegio osserva come tutte le censure di costituzionalità mosse alla normativa siano destinate a ripercuotersi anche nella legge di conversione che *medio tempore* dovesse essere approvata (*cf.*, Corte costituzionale, sentenza n. 171/2007 secondo cui l'esistenza dei requisiti della straordinarietà del caso di necessità ed urgenza può essere scrutinio di costituzionalità, ma che tale controllo «non si sostituisce e non si sovrappone a quello iniziale del Governo e a quello successivo del Parlamento in sede di conversione — in cui le valutazioni politiche potrebbero essere prevalenti — ma deve svolgersi su un piano diverso, con la funzione di preservare l'assetto delle fonti normative e con esso il rispetto dei valori a tutela dei quali detto computo è predisposto ... affermare che la legge di conversione sana in ogni caso i vizi del decreto significherebbe attribuire in concreto al legislatore ordinario il potere di alterare il riparto costituzionale delle competenze del Parlamento e del Governo, quanto alla produzione delle fonti primarie».

Per tutte le sopra enunciate ragioni, ad avviso di questo collegio sussiste dunque contrasto tra l'art. 3, comma 1, lettera d) del decreto-legge 20 aprile 2020, n. 28 e gli articoli 70 e 77 della Costituzione.

Pertanto, presuppostane la rilevanza per l'odierno procedimento, deve sollevarsi questione di legittimità costituzionale che si ritiene non manifestatamente infondata.

*P. Q. M.*

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

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera d) del decreto-legge 20 aprile 2020, n. 28, nella parte in cui ha stabilito, in aperto contrasto con la legge di conversione del decreto-legge n. 18/2020, che la modalità ordinaria di partecipazione all'udienza penale fosse quella «in presenza»;*

*Dispone l'immediata trasmissione degli atti del presente procedimento alla Corte costituzionale;*

*Sospende il procedimento in corso, a carico di C. G. in attesa della decisione della Corte costituzionale sulla questione così come sollevata;*

*Ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Spoletto, 21 maggio 2020

*Il Presidente: MAGRINI ALUNNO*

20C00245

MARIO DI IORIO, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2020-GUR-043) Roma, 2020 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.





€ 6,00

