

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 162° - Numero 21

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 26 maggio 2021

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. 101. Sentenza 14 aprile - 20 maggio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Paesaggio - Norme della Regione autonoma Sardegna - Strutture turistico-ricreative a servizio della balneazione - Possibile posizionamento, per quelle di facile rimozione, per l'intero anno solare - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela del paesaggio ed esorbitanza dalle competenze statutarie - Illegittimità costituzionale.

Paesaggio - Norme della Regione autonoma Sardegna - Strutture turistico-ricreative a servizio della balneazione - Permanenza, nelle more dell'approvazione del Piano di utilizzo dei litorali (PUL), delle strutture rimovibili assentite fino alla scadenza del titolo concessorio - Localizzazione non più limitata, per effetto della novella, alla sola stagione balneare e relativa durata del permesso di costruire - Ricorso del Governo - Lamentata violazione del principio della tutela del paesaggio, della competenza esclusiva statale in materia di tutela del paesaggio, di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e di ordinamento penale, esorbitanza dalle competenze statutarie - Non fondatezza delle questioni, nei sensi di cui in motivazione.

Paesaggio - Norme della Regione autonoma Sardegna - Strutture turistico-ricreative a servizio della balneazione - Disciplina transitoria nelle more dell'approvazione del Piano di utilizzo dei litorali (PUL) - Durata del permesso di costruire non più limitata, per effetto della novella, alla sola stagione balneare - Ricorso del Governo - Lamentata violazione del principio della tutela del paesaggio, della competenza esclusiva statale in materia di tutela del paesaggio, di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e di ordinamento penale, esorbitanza dalle competenze statutarie - Non fondatezza delle questioni.

- Legge della Regione Sardegna 21 febbraio 2020, n. 3, artt. 1, comma 2, lettere *b)*, *c)* e *d)* e 2, comma 1, lettere *a)* e *b)*.
- Costituzione, artt. 9 e 117, secondo comma, lettere *l)*, *m)* e *s)*; statuto speciale per la Sardegna, art. 3.

Pag. 1

N. 102. Sentenza 15 aprile - 20 maggio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Spese di giustizia - Incarichi collegiali - Consulenti tecnici d'ufficio e dei periti nei giudizi di responsabilità sanitaria - Determinazione del compenso globale - Aumento del 40 per cento per ciascuno degli altri componenti del collegio, come previsto per gli incarichi collegiali di natura tecnica relativi a materie diverse - Esclusione - Disparità di trattamento - Illegittimità costituzionale parziale.

- Legge 8 marzo 2017, n. 24, art. 15, comma 4.
- Costituzione, art. 3.

Pag. 10

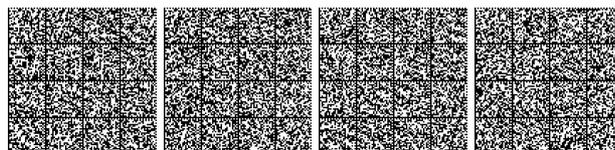
N. 103. Sentenza 27 aprile - 20 maggio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Casi di estinzione del reato - Oblazione nelle contravvenzioni punite con pene alternative - Possibilità, per il giudice, di determinare la misura massima dell'ammenda in considerazione delle condizioni economiche dell'imputato e della gravità del fatto contestato - Omessa previsione - Denunciata disparità di trattamento e violazione del principio della funzione rieducativa della pena - Inammissibilità delle questioni.

- Codice penale, art. 162-*bis*.
- Costituzione, artt. 3 e 27, terzo comma.

Pag. 17



N. 104. Sentenza 27 aprile - 20 maggio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Energia - Incentivi per l'efficientamento energetico o la riduzione del rischio sismico delle costruzioni - Possibilità di optare, in luogo della detraibilità fiscale, per uno sconto immediato di pari ammontare praticato dall'esecutore delle opere - Disciplina, nella seconda ipotesi, del relativo credito d'imposta - Ricorsi della Regione Umbria e della Regione Toscana - Successive rinunce, rispettivamente in mancanza di costituzione e con accettazione del resistente - Estinzione dei processi.

Impresa e imprenditore - Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese (PMI) - Semplificazione della gestione - Potere della Conferenza unificata di limitare l'operatività del fondo all'attività di controgaranzia dei fondi di garanzia regionali e dei consorzi di garanzia collettiva dei fidi (c.d. confidi) - Soppressione - Ricorsi della Regione Umbria e della Regione Toscana - Lamentata violazione della competenza regionale nella materia concorrente del sostegno all'innovazione per i settori produttivi e nella materia residuale degli incentivi e aiuti alle imprese, nonché dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione - Non fondatezza delle questioni.

- Decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito, con modificazioni, nella legge 28 giugno 2019, n. 58, artt. 10, commi 1 e 2, e 18, commi 1 e 2.
- Costituzione, artt. 3, 41, 117, commi primo, in relazione all'art. 169 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, terzo e quarto, e 119; principio di leale collaborazione.

Pag. 22

N. 105. Ordinanza 12 - 20 maggio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Pronunce della Corte costituzionale - Errori ed omissioni materiali nella sentenza n. 53 del 2021 - Correzione......

Pag. 30

N. 106. Sentenza 28 aprile - 21 maggio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Modifiche al Piano casa regionale - Rimborso degli oneri di urbanizzazione nei casi di diniego del titolo abilitativo, versamenti in eccesso o rinuncia - Assenza di copertura per gli anni 2021 e 2022 - Violazione del principio di copertura delle spese - Illegittimità costituzionale in parte qua.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Modifiche al Piano casa regionale - Rimborso degli oneri di urbanizzazione nei casi di diniego del titolo abilitativo, versamenti in eccesso o rinuncia - Copertura, per l'anno 2020, nell'ambito delle risorse stanziato sul capitolo di spesa del bilancio di previsione 11825 della Missione 1, Programma 04, Titolo 1 - Ricorso del Governo - *Ius superveniens* satisfattivo - Cessazione della materia del contendere.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Approvazione dei bilanci degli enti ed organismi strumentali - Previsione, nelle more, dell'esercizio provvisorio - Disposizioni in materia di approvazione dei rendiconti degli enti e organismi strumentali - Rifiinanziamento, per gli anni 2020, 2021 e 2022, degli interventi in materia di polizia locale - Disposizioni in materia di prevenzione e contrasto al fenomeno del bullismo e del cyberbullismo - Beneficiari - Associazioni operanti nel territorio regionale e attive da almeno tre anni nel campo del disagio sociale dei minorenni o in quello educativo iscritte nel registro regionale - Composizione della consulta regionale sul bullismo e sul cyberbullismo - Partecipazione, tra gli altri, di due rappresentanti delle associazioni su menzionate - Ricorso del Governo - Sopravvenuta rinuncia e difetto di contrario interesse a coltivare il giudizio - Cessazione della materia del contendere.



Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Fondo regionale per la promozione del patrimonio artistico dei “Paesi Dipinti” e “Paese Affrescato” - Costituzione di un fondo straordinario per gli anni 2020, 2021 e 2022 - Copertura finanziaria degli oneri con apposito stanziamento nello stato di previsione della spesa per gli anni 2020, 2021, 2022 nel Titolo 01, Missione 05, Programma 02, su apposito capitolo di nuova istituzione - Ricorso del Governo - *Ius superveniens* satisfattivo - Cessazione della materia del contendere.

- Legge della Regione Abruzzo 28 gennaio 2020, n. 3, artt. 10, commi 3, lettera *a*), e 4, 18, comma 2, 19, 22, comma 1, 25, comma 4 e 40, commi 5, lettera *d*), e 6, lettera *e*).
- Costituzione, artt. 2, 3, 81, terzo comma, 117, secondo comma, lettera *e*), e 118, quarto comma.

Pag. 31

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 66. Ordinanza del Consiglio di Stato del 12 gennaio 2021

Paesaggio - Norme della Regione Campania - Misure urgenti per la riqualificazione del patrimonio esistente - Intervento legislativo prevalente su ogni altra normativa regionale - Prevista applicazione anche nei territori sottoposti al Piano Territoriale Paesistico (PTP) e quelli di pertinenza del Piano Urbanistico Territoriale (PUT), ad eccezione delle aree su cui insistono vincoli di inedificabilità assoluti.

- Legge della Regione Campania 28 dicembre 2009, n. 19 (Misure urgenti per il rilancio economico, per la riqualificazione del patrimonio esistente, per la prevenzione del rischio sismico e per la semplificazione amministrativa), art. 12-*bis*, commi 2, 3 e 4.

Pag. 41

N. 67. Ordinanza del Consiglio di Stato del 12 gennaio 2021

Paesaggio - Norme della Regione Campania - Misure urgenti per la riqualificazione del patrimonio esistente - Intervento legislativo prevalente su ogni altra normativa regionale - Prevista applicazione anche nei territori sottoposti al Piano Territoriale Paesistico (PTP) e quelli di pertinenza del Piano Urbanistico Territoriale (PUT), ad eccezione delle aree su cui insistono vincoli di inedificabilità assoluti.

- Legge della Regione Campania 28 dicembre 2009, n. 19 (Misure urgenti per il rilancio economico, per la riqualificazione del patrimonio esistente, per la prevenzione del rischio sismico e per la semplificazione amministrativa), art. 12-*bis*, commi 2, 3 e 4.

Pag. 46

N. 68. Ordinanza del Consiglio di Stato del 12 gennaio 2021

Paesaggio - Norme della Regione Campania - Misure urgenti per la riqualificazione del patrimonio esistente - Intervento legislativo prevalente su ogni altra normativa regionale - Prevista applicazione anche nei territori sottoposti al Piano Territoriale Paesistico (PTP) e quelli di pertinenza del Piano Urbanistico Territoriale (PUT), ad eccezione delle aree su cui insistono vincoli di inedificabilità assoluti.

- Legge della Regione Campania 28 dicembre 2009, n. 19 (Misure urgenti per il rilancio economico, per la riqualificazione del patrimonio esistente, per la prevenzione del rischio sismico e per la semplificazione amministrativa), art. 12-*bis*, commi 2, 3 e 4.

Pag. 51

N. 69. Ordinanza del Consiglio di Stato del 9 novembre 2020

Volontariato - Codice del Terzo settore - Contributi per l’acquisto di autoambulanze, autoveicoli per attività sanitarie e beni strumentali - Ambito soggettivo dei beneficiari - Destinazione delle risorse al sostegno dell’attività di interesse generale delle organizzazioni di volontariato - Esclusione degli altri enti del Terzo settore svolgenti le medesime attività di interesse generale.

- Decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117 (Codice del Terzo settore, a norma dell’articolo 1, comma 2, lettera *b*), della legge 6 giugno 2016, n. 106), art. 76.

Pag. 56



N. 70. Ordinanza del Consiglio di Stato del 20 ottobre 2020

Cooperative - Cooperative di produzione e lavoro - Esercizio dell'attività di somministrazione di lavoro - Requisiti giuridici - Obbligo della presenza di almeno sessanta soci e tra di essi, come socio sovventore, di almeno un fondo mutualistico.

- Decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 (Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30), art. 5, comma 2, lettera e).....

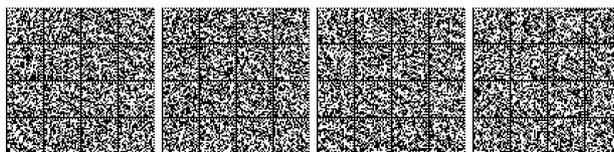
Pag. 67

N. 71. Ordinanza del Tribunale di Trapani del 18 febbraio 2021

Istruzione - Organici del personale educativo dei convitti ed educandati - Distinzione tra alunni convittori e alunne convittrici ai fini dell'individuazione dei posti di organico per le esigenze delle attività convittuali da affidare a personale educativo rispettivamente maschile e femminile.

- Decreto-legge 3 luglio 2001, n. 255 (Disposizioni urgenti per assicurare l'ordinato avvio dell'anno scolastico 2001/2002), convertito, con modificazioni, nella legge 20 agosto 2001, n. 333, art. 4-ter, comma 3.

Pag. 75



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 101

Sentenza 14 aprile - 20 maggio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Paesaggio - Norme della Regione autonoma Sardegna - Strutture turistico-ricreative a servizio della balneazione - Possibile posizionamento, per quelle di facile rimozione, per l'intero anno solare - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela del paesaggio ed esorbitanza dalle competenze statutarie - Illegittimità costituzionale.

Paesaggio - Norme della Regione autonoma Sardegna - Strutture turistico-ricreative a servizio della balneazione - Permanenza, nelle more dell'approvazione del Piano di utilizzo dei litorali (PUL), delle strutture rimovibili assentite fino alla scadenza del titolo concessorio - Localizzazione non più limitata, per effetto della novella, alla sola stagione balneare e relativa durata del permesso di costruire - Ricorso del Governo - Lamentata violazione del principio della tutela del paesaggio, della competenza esclusiva statale in materia di tutela del paesaggio, di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e di ordinamento penale, esorbitanza dalle competenze statutarie - Non fondatezza delle questioni, nei sensi di cui in motivazione.

Paesaggio - Norme della Regione autonoma Sardegna - Strutture turistico-ricreative a servizio della balneazione - Disciplina transitoria nelle more dell'approvazione del Piano di utilizzo dei litorali (PUL) - Durata del permesso di costruire non più limitata, per effetto della novella, alla sola stagione balneare - Ricorso del Governo - Lamentata violazione del principio della tutela del paesaggio, della competenza esclusiva statale in materia di tutela del paesaggio, di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e di ordinamento penale, esorbitanza dalle competenze statutarie - Non fondatezza delle questioni.

- Legge della Regione Sardegna 21 febbraio 2020, n. 3, artt. 1, comma 2, lettere *b)*, *c)* e *d)* e 2, comma 1, lettere *a)* e *b)*.
- Costituzione, artt. 9 e 117, secondo comma, lettere *l)*, *m)* e *s)*; statuto speciale per la Sardegna, art. 3.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

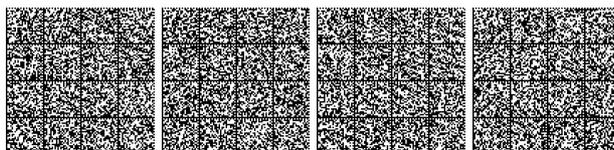
Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

Giudici : 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, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 2, e 2, comma 1, della legge della Regione autonoma Sardegna 21 febbraio 2020, n. 3 (Modifiche alle leggi regionali n. 45 del 1989 e n. 8 del 2015 in materia di Piano di utilizzo dei litorali), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 23-28 aprile 2020, depositato in cancelleria il 28 aprile 2020, iscritto al n. 43 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 20, prima serie speciale, dell'anno 2020.



Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Sardegna;

udito nella udienza pubblica del 13 aprile 2021 il Giudice relatore Franco Modugno;

uditi l'avvocato dello Stato Ettore Figliolia per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Mattia Pani per la Regione autonoma Sardegna, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 16 marzo 2021;

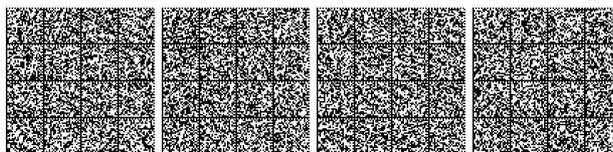
deliberato nella camera di consiglio del 14 aprile 2021.

Ritenuto in fatto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso notificato il 23-28 aprile 2020, depositato il 28 aprile 2020 e iscritto al reg. ric. n. 43 del 2020, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 2, e 2, comma 1, della legge della Regione autonoma Sardegna 21 febbraio 2020, n. 3 (Modifiche alle leggi regionali n. 45 del 1989 e n. 8 del 2015 in materia di Piano di utilizzo dei litorali), recanti modifiche, rispettivamente, alla legge della Regione autonoma Sardegna 22 dicembre 1989, n. 45 (Norme per l'uso e la tutela del territorio regionale) e alla legge della Regione autonoma Sardegna 23 aprile 2015, n. 8 (Norme per la semplificazione e il riordino di disposizioni in materia urbanistica ed edilizia e per il miglioramento del patrimonio edilizio). Entrambi gli articoli impugnati violerebbero gli artt. 9 e 117, secondo comma, lettere *l*), *m*) ed *s*), della Costituzione, l'art. 3 della legge costituzionale 26 febbraio 1948 n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), nonché l'art. 146 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137) (d'ora in poi, anche: cod. beni culturali).

2.- L'art. 1, comma 2, modifica l'art. 22-*bis* della legge reg. Sardegna n. 45 del 1989, sul Piano di utilizzo dei litorali (PUL). Con la lettera *b*), incide sul comma 6 dell'art. 22-*bis*, aggiungendo il seguente periodo: «[I]e aree e le strutture assentite con titolo concessorio demaniale permangono invariate per posizionamento, superficie, oggetto e utilità turistico-ricreative esercitate, come previsto dal relativo titolo, sino alla scadenza dello stesso». Le lettere *c*) e *d*) modificano, invece, il comma 9 dell'art. 22-*bis*. Detto comma 9 prima stabiliva che «[...] la localizzazione delle strutture di cui al comma 3 è ammessa, compatibilmente con le previsioni contenute negli strumenti urbanistici comunali, per un periodo non superiore a quello della stagione balneare, salva la differente durata già prevista da legittimi titoli abilitativi, autorizzatori e concessori. In assenza di PUL è inoltre consentita la realizzazione, senza limiti temporali, di strutture di facile rimozione della superficie non superiore a 30 mq e connesse a corridoi di lancio, finalizzate all'esercizio di attività sportive direttamente connesse all'uso del mare; tali strutture sono compatibili con ogni destinazione di zona omogenea e non soggiacciono ai relativi parametri; rimane impregiudicata la possibilità del PUL di sopprimere o rivedere il posizionamento di tali strutture». Per effetto dell'art. 1, comma 2, lettera *c*), della legge reg. Sardegna n. 3 del 2020, esso vede abrogato il periodo che limitava la localizzazione delle strutture di cui al comma 3 alla stagione balneare e, inoltre, per effetto dell'art. 1, comma 2, lettera *d*), della legge regionale impugnata, viene modificato con l'inserimento della previsione secondo cui «le aree e le strutture assentite con titolo concessorio demaniale permangono invariate per posizionamento, superficie, oggetto e utilità turistico-ricreative esercitate, come previsto dal relativo titolo, sino alla scadenza dello stesso. Possono essere assentite variazioni a richiesta del concessionario solo e limitatamente a quanto previsto dal Codice della navigazione».

2.1.- Secondo il ricorrente, la novella normativa di cui all'art. 1, comma 2, lettere *b*), *c*) e *d*), produrrebbe un duplice effetto pregiudizievole delle norme costituzionali e interposte evocate quali parametri. Infatti, da un lato, sarebbero rese permanenti strutture precarie e mobili di carattere stagionale, assoggettate, in forza dell'autorizzazione paesaggistica, all'obbligo di smontaggio al termine della stagione balneare, incidendo sul contenuto dell'autorizzazione paesaggistica previamente rilasciata. Le disposizioni si porrebbero in contrasto con l'art. 146 cod. beni culturali ove assegna all'autorizzazione paesaggistica valenza di atto autonomo e presupposto rispetto al permesso di costruire e ad altri titoli edilizi o urbanistici. Da un altro lato, tali previsioni inciderebbero sull'efficacia temporale dell'autorizzazione paesaggistica, «uniformandola in ogni caso a quella della concessione demaniale marittima», in violazione del comma 4 dell'articolo indicato. Peraltro, le disposizioni regionali impugunate contrasterebbero con quanto previsto al punto A.28 dell'Allegato A del d.P.R. 13 febbraio 2017, n. 31 (Regolamento recante individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata), secondo cui, una volta rilasciata l'autorizzazione paesaggistica per le strutture stagionali, queste possono essere smontate e rimontate periodicamente, per la durata dell'autorizzazione, senza necessità di munirsi ogni volta di autorizzazione *ad hoc*.



Così, sarebbe invasa la competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. in materia di tutela del paesaggio; sarebbe, altresì, violata la competenza di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., dato che l'autorizzazione paesaggistica rientrerebbe nei livelli essenziali delle prestazioni pubbliche. La Regione autonoma Sardegna esorbiterebbe, di conseguenza, dagli spazi di competenza a essa riservati nell'art. 3 dello statuto speciale, specie perché, nell'esercizio delle sue competenze, dovrebbe osservare le norme che lo Stato detta in materia di tutela del paesaggio e di livelli essenziali delle prestazioni. Inoltre, le previsioni censurate sottrarrebbero all'autorità giudiziaria penale la possibilità di reprimere gli abusi paesaggistici, impedendo di imporre lo smontaggio delle strutture stagionali previsto dalle autorizzazioni paesaggistiche, e consentendo, insomma, «il mantenimento dei manufatti dopo la scadenza del titolo»: sarebbe, dunque, anche invasa la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento penale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost.

3.- L'art. 2, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Sardegna n. 3 del 2020 introduce, all'art. 43 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, sul posizionamento delle strutture al servizio della balneazione, il comma 1-*bis*, il quale prevede che «[i]l posizionamento delle strutture di facile rimozione a scopo turistico-ricreativo è ammesso per l'intero anno solare, al fine di favorire la destagionalizzazione della stagione turistica a condizione che l'operatore, entro il 31 ottobre di ciascun anno, programmi e comunichi, ai sensi dell'ordinanza balneare periodica, un minimo di 10 mesi di operatività sui dodici mesi successivi. L'operatività così programmata può essere comunque ridotta in relazione alle previsioni meteorologiche. L'efficacia delle autorizzazioni edilizie e paesaggistiche relative a strutture precarie a scopo turistico ricreativo, ubicate nella fascia dei 300 (trecento) metri dalla battigia marina, ha durata pari a quella della concessione demaniale e, al di fuori del demanio, fino al perdurare della relativa esigenza». Inoltre, l'art. 2, comma 1, lettera *b*), abroga l'art. 43, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015 il quale prevedeva, in via transitoria, che, in assenza di PUL, il permesso di costruire strutture a servizio della balneazione non potesse avere durata superiore a quella della stagione balneare.

3.1.- Nella tesi del ricorrente, anche con questa novella legislativa si vorrebbe ottenere la stabilità di opere destinate, in base all'autorizzazione paesaggistica, a essere stagionalmente rimosse e si vorrebbe al contempo manipolare l'efficacia temporale dell'autorizzazione paesaggistica, equiparandola in ogni caso a quella della concessione demaniale marittima o addirittura «fino al perdurare della relativa esigenza», ovvero «sine die», per la porzione di territorio fuori dal demanio. Per queste ragioni, si violerebbero gli stessi parametri dinanzi evocati: l'art. 146 cod. beni culturali, l'art. 9 e l'art. 117, secondo comma, lettere *l*), *m*) ed *s*), Cost. e l'art. 3 dello statuto speciale. Questa Corte avrebbe, infatti, chiaramente affermato che l'art. 146 cod. beni culturali costituisce «norma di grande riforma economico-sociale» - la quale, in quanto tale, s'impone al legislatore sardo (sono citate le sentenze n. 189 del 2016 e n. 238 del 2013) - e che non è permesso alla legge regionale abbassare gli standard di tutela ambientale (è citata la sentenza n. 66 del 2018). Questa Corte avrebbe altresì affermato che la valenza dell'autorizzazione paesaggistica costituisce espressione della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni riservata alla legislazione dello Stato.

4.- Nel costituirsi in giudizio, la Regione autonoma Sardegna ha eccepito l'inammissibilità e l'infondatezza del ricorso. La resistente muove dall'assunto che essa dispone di competenza esclusiva in materia di edilizia e urbanistica, come altre Regioni a statuto speciale, e che questa Corte avrebbe ritenuto in più occasioni (sono citate le sentenze n. 51 del 2006 e n. 308 del 2013) che tale competenza sia estesa alla tutela del paesaggio. Essendo quest'ultima strettamente connessa alla materia dell'edilizia e dell'urbanistica, come testimonierebbe l'art. 6 del d.P.R. 22 maggio 1975, n. 480 (Nuove norme di attuazione dello statuto speciale della regione autonoma della Sardegna), non sarebbe revocabile in dubbio che le leggi sarde possano, nell'esercizio delle proprie competenze, incidere pure su beni paesaggistici, senza sconfinare nelle materie di esclusiva pertinenza statale.

4.1.- La difesa regionale eccepisce, infatti, in via preliminare, che il ricorso sarebbe inammissibile, perché il ricorrente non avrebbe tenuto in debita considerazione le norme statutarie attributive di competenza alla Regione nelle materie trattate dagli articoli impugnati: la Regione autonoma Sardegna avrebbe disciplinato aspetti urbanistici ed edilizi delle concessioni demaniali marittime, ambito che «necessariamente è pure correlato alla indispensabile tutela paesaggistica».

4.2.- La Regione eccepisce inoltre, in via preliminare, l'inammissibilità del ricorso per difetto d'interesse e per carenza di motivazione sull'interesse concreto all'impugnazione, che inficierebbe l'ammissibilità delle questioni per oscurità della motivazione. Mancherebbe la rappresentazione dei danni che le norme censurate produrrebbero sul bene tutelato.

4.3.- Nel merito, la difesa regionale rileva l'infondatezza delle censure rivolte agli artt. 1 e 2 della legge regionale impugnata.

4.4.- Quanto al primo motivo di ricorso, la Regione autonoma Sardegna afferma che la disciplina di cui all'art. 1, comma 2, lettere *b*), *c*) e *d*), della legge reg. Sardegna n. 3 del 2020 non riguarderebbe l'autorizzazione paesaggistica. Ritenendola necessaria per il corretto inquadramento delle disposizioni impuginate nel contesto normativo in cui sono



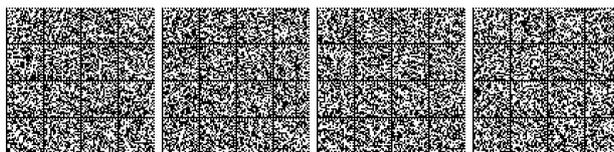
inserite, essa propone una disamina dell'intero contenuto dell'art. 22-*bis* della legge reg. Sardegna n. 45 del 1989. I primi tre commi - stabilendo che il PUL è lo strumento con cui i Comuni disciplinano l'utilizzazione delle aree demaniali marittime con finalità turistico-ricreative, nonché gli interventi per la costruzione di parcheggi o strutture di facile rimozione a servizio della balneazione, della ristorazione e delle attività ludico-ricreative connesse all'uso del mare - preludono al comma 4, che dispone che gli interventi predetti sono compatibili con ogni destinazione di zona omogenea, previo rilascio, se necessario, dell'autorizzazione paesaggistica. Il comma 5, poi, prevede che «[i]l posizionamento delle strutture disciplinate all'interno del PUL è ammesso nei litorali urbani e nei litorali metropolitani senza limiti temporali. Al di fuori dei litorali urbani e metropolitani il posizionamento delle strutture di facile rimozione a servizio della balneazione e della ristorazione, preparazione e somministrazione di bevande ed alimenti è ammesso nel periodo compreso tra il 1° aprile e il 31 ottobre; nel caso le stesse siano connesse a strutture ricettive o sanitarie prossime ai litorali il posizionamento è ammesso per il periodo di esercizio della struttura principale. I parcheggi e il posizionamento delle strutture di facile rimozione finalizzate all'esercizio di attività sportive e ludico-ricreative direttamente connesse all'uso del mare sono ammessi senza limiti temporali». Al comma 6, si afferma che le strutture presenti permangono invariate sino alla scadenza del titolo che le aveva originariamente assentite. I commi 7 e 8 definiscono i litorali urbani e quelli metropolitani, mentre il comma 9 si occupa del posizionamento di strutture di facile rimozione in assenza di PUL: le norme impugnate inseriscono una previsione simile a quella del comma 6, per cui le aree e strutture, già assentite con titolo concessorio demaniale, possono permanere e esercitare le attività sino alla scadenza dei titoli abilitativi.

Da questo quadro, secondo la resistente, deriverebbe l'infondatezza delle censure, dal momento che le norme non si occuperebbero certo di autorizzazione paesaggistica - né della stabilità di strutture autorizzate come stagionali né della sua durata - bensì della pianificazione demaniale del Comune, stabilendo che esso non prescinda, in fase di nuova programmazione, dallo stato delle concessioni in essere. Sarebbe, in tal senso, da sottolineare che il comma 4 dell'art. 22-*bis* espressamente prevede la richiesta di autorizzazione paesaggistica, ove necessario, per la realizzazione degli interventi di cui al comma 3. Invece, ciò su cui si appunta parte delle censure del ricorrente - l'intento di rendere permanenti le strutture poste sul litorale - era già previsto al comma 5 dell'art. 22-*bis*, che non è stato mai impugnato. D'altronde, anche in altre Regioni vigerebbero norme di analogo tenore, che consentono di mantenere durante l'anno strutture che siano facilmente amovibili (sono citate la legge della Regione Puglia 23 giugno 2006, n. 17, recante «Disciplina della tutela e dell'uso della costa» e la legge della Regione Campania 7 agosto 2014, n. 16, recante «Interventi di rilancio e sviluppo dell'economia regionale nonché di carattere ordinamentale e organizzativo - collegato alla legge di stabilità regionale 2014»).

4.5.- Pure in relazione al secondo motivo di ricorso, la difesa regionale rileva l'infondatezza delle censure. Con l'introduzione del comma 1-*bis* dell'art. 43 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, il legislatore regionale non violerebbe le norme interposte e costituzionali, atteso che non disporrebbe alcuna ultrattività delle autorizzazioni paesaggistiche: si riferirebbe invece al titolo concessorio demaniale, che può ora avere ad oggetto attività espletate nell'arco dell'anno, favorendo la destagionalizzazione del turismo. Secondo la difesa della Regione, la legge impugnata, laddove prevede che «l'efficacia delle autorizzazioni edilizie e paesaggistiche relative a strutture precarie a scopo turistico ricreativo, ubicate nella fascia dei 300 (trecento) metri dalla battigia marina, ha durata pari a quella della concessione demaniale e, al di fuori del demanio, fino al perdurare della relativa esigenza», non avrebbe «la finalità e/o la capacità di determinare una modificazione della efficacia/durata dell'atto di compatibilità paesaggistica, atteso che la norma, invece, si limita ad operare, in termini generali ed astratti e di coordinamento». Comunque sia, qualora il titolo demaniale avesse un'efficacia più lunga di quella del titolo paesaggistico, il titolare della concessione sarebbe onerato di chiedere una nuova autorizzazione paesaggistica per la restante durata del titolo demaniale, anche a seguito dell'entrata in vigore della disciplina censurata. La difesa della resistente richiama, infine, alcune decisioni del Consiglio di Stato che suffragherebbero la legittimità di titoli demaniali che consentano attività anche non stagionali, pur nella necessità di richiedere l'autonomo nullaosta paesaggistico, che potrebbe imporre modalità di esercizio delle attività medesime (per esempio, obblighi di smontaggio e rimontaggio di strutture, in relazione alle peculiarità dell'area paesaggistica): sono citate le sentenze della sezione sesta 12 dicembre 2019, n. 8455, 13 febbraio 2018, n. 899, 4 novembre 2013, n. 5293 e 18 settembre 2013, n. 4642.

In ultimo, la previsione di cui all'art. 2, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Sardegna n. 3 del 2020, secondo la difesa regionale, recando solamente l'abrogazione di una norma di natura transitoria, legata a un termine ampiamente spirato, non potrebbe produrre gli effetti lamentati dal ricorrente.

La Regione autonoma Sardegna conclude chiedendo la declaratoria di inammissibilità o di infondatezza delle questioni riferite alla violazione dell'art. 146 cod. beni culturali e dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., ritenendo che l'inammissibilità o l'infondatezza di queste determini il venir meno degli altri profili di censura.



5.- In prossimità dell'udienza, l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato una memoria per confutare gli argomenti difensivi spesi dalla Regione.

5.1.- In primo luogo, essa pone in evidenza che l'eccezione di inammissibilità del ricorso per mancata considerazione delle competenze che lo statuto di autonomia conferisce in via esclusiva alla Regione sarebbe priva di pregio: la valutazione sull'illegittimo esercizio della competenza legislativa in materia di edilizia e urbanistica, di cui all'art. 3, primo comma, lettera *f*), dello statuto, da parte della Regione atterrebbe, in tesi, al merito della controversia, non rilevando quale requisito di ammissibilità del giudizio.

5.2.- In secondo luogo, pure le ulteriori eccezioni d'inammissibilità del ricorso - per carenza d'interesse ad agire e per difetto di motivazione - sarebbero prive di fondamento. Per un verso, infatti, secondo il consolidato orientamento di questa Corte, l'interesse, nei giudizi in via principale, consisterebbe nella tutela delle competenze legislative attribuite dalla Costituzione, a prescindere dalla prova dei danni concreti che derivano dall'esercizio di quelle competenze; per l'altro verso, il ricorso statale soddisferebbe senz'altro il minimum argomentativo richiesto dalla Corte al fine di ritenere sufficientemente motivate le censure.

5.3.- Quanto al merito, la memoria presentata dal ricorrente insiste nell'affermare che le norme impugnate inciderebbero sul contenuto e sull'efficacia dell'autorizzazione paesaggistica. L'Avvocatura generale precisa, inoltre, che la legge reg. Puglia n. 17 del 2006, citata nell'atto di costituzione in giudizio, risulta oggi abrogata. Sottolinea, peraltro, che il suo art. 4-*bis* è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo perché prevedeva che il mantenimento, per tutto l'anno, di strutture di facile rimozione sui litorali avvenisse in deroga ai vincoli previsti dalla legislazione in materia paesaggistica e ambientale: le disposizioni impugnate nel presente giudizio presenterebbero gli stessi profili di illegittimità costituzionale.

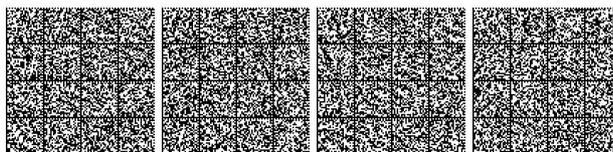
Riferendosi, in particolare, al tenore letterale dell'art. 43 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, come modificato dalle norme impugnate, la difesa statale contesta l'argomento speso dalla Regione resistente, secondo cui le disposizioni si limiterebbero ad operare «in termini generali ed astratti e di coordinamento». Sarebbe chiaro che tali previsioni siano invece dirette ad assicurare la stabilità di opere precarie sottoposte a vincolo paesaggistico, che devono essere rimosse al termine della stagione balneare. D'altra parte, sarebbe insostenibile che il richiamo all'efficacia dell'autorizzazione paesaggistica sia stato previsto solo «in astratto», senza incidere sull'obbligo del titolare di richiedere una nuova autorizzazione alla scadenza di quella in essere: l'efficacia dell'autorizzazione paesaggistica sarebbe, invece, richiamata proprio al fine di uniformarla alla durata del titolo concessorio. La giurisprudenza amministrativa richiamata nell'atto di costituzione sarebbe, peraltro, inconferente, perché si tratterebbe di pronunce attinenti alla normativa pugliese, dapprima dichiarata incostituzionale e poi conformata alle norme statali sulla tutela del paesaggio.

Sulla base di tali argomenti, l'Avvocatura generale conclude tornando a chiedere che sia dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, e 2, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 3 del 2020 per violazione di tutti i parametri evocati nel ricorso.

Considerato in diritto

1.- Con il ricorso indicato in epigrafe, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato parte della legge della Regione autonoma Sardegna 21 febbraio 2020, n. 3 (Modifiche alle leggi regionali n. 45 del 1989 e n. 8 del 2015 in materia di Piano di utilizzo dei litorali), in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettere *l*), *m*) ed *s*), della Costituzione, all'art. 3 della legge costituzionale 26 febbraio 1948 n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), nonché all'art. 146 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137) (d'ora in poi, anche: cod. beni culturali). Essa reca norme volte alla destagionalizzazione del turismo, che modificano, a tale fine, disposizioni di leggi regionali anteriori. Interviene, in particolare, sulla localizzazione delle strutture turistico-ricreative a servizio della balneazione, incidendo sulle previsioni secondo le quali la localizzazione di tali strutture sui litorali deve avvenire, di regola, nella sola stagione balneare. Il ricorso si fonda sull'assunto che la finalità di favorire il turismo durante l'intero anno sia perseguito in violazione delle norme sull'autorizzazione paesaggistica; provvedimento - quest'ultimo - che è obbligato a richiedere e osservare chiunque intenda fare uso del bene paesaggistico tutelato dalla legge: in questo caso, si tratta dei territori costieri sardi entro i trecento metri dalla linea di battigia (art. 142 cod. beni culturali).

1.1.- Con il primo motivo di ricorso, è impugnato l'art. 1, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 3 del 2020, che modifica l'art. 22-*bis* della legge della Regione autonoma Sardegna 22 dicembre 1989, n. 45 (Norme per l'uso e la tutela del territorio regionale). Detto art. 22-*bis* disciplina i Piani di utilizzo dei litorali (PUL); le modifiche censurate



si appuntano sui commi 6 e 9. Come visto in dettaglio nel Ritenuto in fatto, per effetto dell'art. 1, comma 2, lettera *b*), della legge regionale impugnata, al comma 6 è stabilito che, nel PUL, le aree e le strutture assentite con titolo concessorio demaniale permangano invariate, come posizionate e per l'utilità turistico-ricreativa esercitata in forza del relativo titolo, sino alla scadenza dello stesso. Al momento dell'adozione del PUL, dunque, il Comune deve tener conto delle strutture assentite e delle attività già in esercizio. Per effetto dell'art. 1, comma 2, lettera *c*), della legge regionale impugnata, il comma 9, sulla regolazione transitoria in assenza di PUL, è stato modificato con l'abrogazione della previsione per cui la localizzazione delle strutture di facile rimozione a servizio della balneazione e ristorazione, o di attività ludico-ricreative connesse all'uso del mare, è ammessa per un periodo non superiore a quello della stagione balneare, salva la differente durata già prevista da legittimi titoli abilitativi, autorizzatori e concessori. Inoltre, per effetto dell'art. 1, comma 2, lettera *d*), della legge regionale impugnata, nello stesso comma 9 è stata inserita la previsione, simile a quella di cui al comma 6, per cui, finché i Comuni non approvino il PUL, le strutture assentite permangano come previsto dal relativo titolo concessorio.

1.2.- Con il secondo motivo di ricorso, è impugnato l'art. 2, nel suo unico comma, della legge reg. Sardegna n. 3 del 2020: questo modifica l'art. 43 della legge della Regione autonoma Sardegna 23 aprile 2015, n. 8 (Norme per la semplificazione e il riordino di disposizioni in materia urbanistica ed edilizia e per il miglioramento del patrimonio edilizio), che riguarda propriamente, come indicato nella rubrica, il posizionamento delle strutture a servizio della balneazione. Con l'art. 2, comma 1, lettera *a*), della legge regionale impugnata, è inserita, all'art. 43, la previsione per cui «[i]l posizionamento delle strutture di facile rimozione a scopo turistico-ricreativo è ammesso per l'intero anno solare, al fine di favorire la destagionalizzazione della stagione turistica», a condizione che si assicuri un minimo di dieci mesi di operatività, e che l'efficacia delle autorizzazioni edilizie e paesaggistiche relative alle dette strutture, ubicate nella fascia dei trecento metri dalla battigia marina, «ha durata pari a quella della concessione demaniale e, al di fuori del demanio, fino al perdurare della relativa esigenza». Con l'art. 2, comma 1, lettera *b*), della legge regionale impugnata, inoltre, è abrogata la previsione secondo cui il permesso di costruire strutture a servizio della balneazione può avere durata non superiore a quella della stagione balneare.

1.3.- La principale censura formulata nel ricorso, rivolta a entrambi gli articoli impugnati, è volta a denunciare che questi interventi normativi avrebbero l'effetto, da un lato, di rendere stabili strutture soggette a prescrizione di rimozione stagionale secondo la relativa autorizzazione paesaggistica, dando agio a chi svolge attività turistico-ricreative sulle spiagge di derogare agli obblighi in essa contenuti; dall'altro lato, prorogherebbero *ex lege* l'efficacia temporale dell'autorizzazione paesaggistica «uniformandola in ogni caso a quella della concessione demaniale marittima» o, fuori dal demanio marittimo, «sine die».

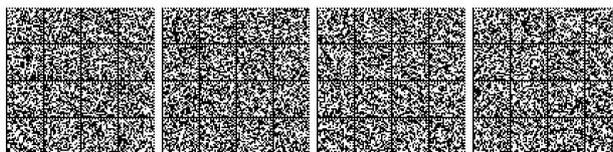
Si deduce, così, la violazione dell'art. 146 cod. beni culturali - che costituisce una «norma di grande riforma economico-sociale», vincolante anche per le Regioni ad autonomia speciale - e, di conseguenza, il contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., che riserva alla competenza legislativa statale la materia della tutela dell'ambiente e del paesaggio. È, altresì, dedotta la violazione dell'art. 9 Cost., che afferma il principio di tutela del paesaggio nazionale; dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., in quanto l'autorizzazione paesaggistica rientrerebbe tra i livelli essenziali delle prestazioni pubbliche, affidati alla competenza esclusiva dello Stato; dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., poiché - legittimando la permanenza di opere soggette a obbligo di rimozione stagionale - s'impedirebbe all'autorità giudiziaria di reprimere gli abusi paesaggistici, così incidendo sulla competenza statale in materia di ordinamento penale; dell'art. 3 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), che attribuisce alla Regione la competenza legislativa in materia di edilizia e urbanistica, prescrivendo, però, il rispetto delle norme statali «di grande riforma economico-sociale».

2.- La Regione autonoma Sardegna ha, preliminarmente, eccepito l'inammissibilità del ricorso, rilevando che esso non avrebbe tenuto conto delle competenze che l'art. 3, primo comma, lettera *f*), dello statuto attribuisce al legislatore regionale. Infatti, come stabilito nelle norme di attuazione dello stesso statuto (art. 6 del d.P.R. 22 maggio 1975, n. 480, recante «Nuove norme di attuazione dello statuto speciale della regione autonoma della Sardegna»), nel disciplinare l'edilizia e l'urbanistica, le leggi sarde potrebbero occuparsi anche di profili attinenti alla tutela paesaggistica del territorio, talché la legge reg. Sardegna n. 3 del 2020 rappresenterebbe legittima attuazione delle norme statutarie.

2.1.- L'eccezione non è fondata.

Il ricorso statale, infatti, deduce la violazione dell'art. 3 dello statuto speciale, sostenendo che la legge parzialmente impugnata contrasta con un istituto di uniforme applicazione, disciplinato dalla legislazione dello Stato, di cui lo stesso art. 3 imporrebbe il rispetto.

2.2.- La Regione rileva, altresì, l'inammissibilità del ricorso per carenza d'interesse all'impugnazione, derivante dalla mancata dimostrazione dei danni che la legge regionale arrecherebbe al bene tutelato. L'assenza di un interesse concreto all'impugnazione, inoltre, comporterebbe l'oscurità delle censure, le quali risulterebbero non adeguatamente motivate.



2.3.- Nemmeno questi rilievi colgono nel segno.

La giurisprudenza di questa Corte ha, infatti, costantemente affermato che l'interesse a proporre l'impugnazione, nel giudizio in via principale, consiste nella tutela delle competenze legislative per come ripartite nella Costituzione: il corretto inquadramento delle competenze legislative rappresenta, in questo senso, l'utilità che ci si attende dalla pronuncia richiesta (*ex plurimis*, sentenze n. 56 del 2020, n. 178 del 2018 e n. 195 del 2017). Nel caso di specie, è, peraltro, indicato con chiarezza qual è il pregiudizio che l'illegittimo esercizio delle competenze regionali determinerebbe sui beni sottoposti a vincolo: nella tesi del ricorrente, le disposizioni impugnate consentirebbero, infatti, di mantenere le strutture sugli arenili oltre i limiti prescritti dall'autorizzazione paesaggistica, recando un danno visibile al valore paesaggistico delle spiagge. E il ricorso descrive, seppur sinteticamente, le ragioni per cui, ove fosse accertato il contrasto con la legge statale sulla tutela paesaggistica, risulterebbero violati gli ulteriori parametri costituzionali evocati.

3.- Passando al merito delle questioni, giova richiamare brevemente le norme evocate quali parametro interposto di costituzionalità, perché utili alla definizione delle questioni promosse, sia con il primo, sia con il secondo motivo del ricorso.

Il contenuto precettivo dell'art. 146 cod. beni culturali riguarda chiunque intenda intervenire, in ogni modo potenzialmente significativo, sui beni sottoposti a vincolo paesaggistico, e ciò indipendentemente dalla regolazione edilizia e urbanistica vigente sul territorio regionale. L'art. 146, infatti, rivolgendosi direttamente ai «proprietari, possessori o detentori a qualsiasi titolo di immobili ed aree di interesse paesaggistico, tutelati dalla legge, a termini dell'articolo 142 [...]», impone di non «distruggerli, né introdurvi modificazioni che rechino pregiudizio ai valori paesaggistici oggetto di protezione»; prescrive «l'obbligo di presentare alle amministrazioni competenti il progetto degli interventi che intendano intraprendere» e il dovere di «astenersi dall'avviare i lavori fino a quando non ne abbiano ottenuta l'autorizzazione». L'art. 146 cod. beni culturali prosegue affermando che l'autorizzazione paesaggistica «costituisce atto autonomo e presupposto rispetto al permesso di costruire o agli altri titoli legittimanti l'intervento urbanistico-edilizio», e che «[l]autorizzazione è efficace per un periodo di cinque anni, scaduto il quale l'esecuzione dei progettati lavori deve essere sottoposta a nuova autorizzazione».

La legge statale, dunque, definisce il valore prioritario dell'autorizzazione paesaggistica e ne prescrive i termini di efficacia. Nelle parole della Corte di legittimità, «l'autorizzazione dell'ente preposto alla tutela del vincolo» costituisce, appunto, «un presupposto dell'efficacia» di qualsiasi altro titolo che abiliti a utilizzare il bene paesaggistico, posto che «il permesso di costruire legittima l'esecuzione di interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio secondo la relativa disciplina e dando concreta attuazione alle scelte operate con gli strumenti di pianificazione, l'autorizzazione paesaggistica concerne una valutazione circa l'incidenza di un intervento sull'originario assetto dei luoghi soggetti a particolare protezione, mentre la concessione demaniale consente il godimento del bene demaniale entro i limiti stabiliti dal provvedimento» (Corte di cassazione, sezione terza penale, sentenza 30 luglio 2013, n. 32966).

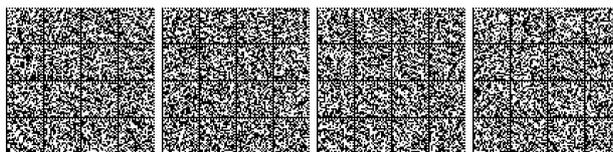
4.- L'impugnazione dell'art. 1, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 3 del 2020 deve intendersi riferita alle sole lettere *b)*, *c)* e *d)*, cui si rivolgono le censure del ricorrente e cui va, pertanto, circoscritto l'oggetto del giudizio.

4.1.- Le questioni non sono fondate, perché le disposizioni impugnate non determinano, nel contesto normativo in cui s'inseriscono, l'effetto temuto dal ricorrente.

Come detto, l'art. 22-*bis* della legge reg. Sardegna n. 45 del 1989 disciplina i Piani di utilizzo dei litorali: questi costituiscono uno strumento di pianificazione comunale, avente ad oggetto l'utilizzazione delle aree demaniali marittime con finalità turistico-ricreative. Più precisamente, i PUL disciplinano gli interventi per la costruzione di parcheggi e strutture a servizio della balneazione, della ristorazione e delle attività ludico-ricreative connesse all'uso del mare (comma 3), prevedendo che, ove necessario, tali interventi si realizzino dopo aver ottenuto l'autorizzazione paesaggistica (comma 4). Il posizionamento delle strutture previste in tali Piani, inoltre, è consentito nei litorali urbani e metropolitani senza limiti di tempo, mentre fuori da essi è ammesso nel periodo tra il 1° aprile e il 31 ottobre, fermo restando che «il posizionamento delle strutture di facile rimozione finalizzate all'esercizio di attività sportive e ludico-ricreative connesse all'uso del mare» è, comunque sia, ammesso senza limiti temporali (comma 5). Visto che non tutti i Comuni sardi hanno adottato il proprio PUL, l'art. 22-*bis* detta anche norme sulle attività dei titolari delle concessioni demaniali marittime già esistenti e valide «in assenza di PUL».

L'art. 1, comma 2, lettere *b)*, *c)* e *d)*, della legge reg. Sardegna n. 3 del 2020 ha modificato l'art. 22-*bis*, ai commi 6 e 9, eliminando la limitazione all'utilizzo delle strutture rimovibili sui litorali nella sola stagione balneare e permettendo, in astratto, il posizionamento delle strutture stesse per tutto l'anno. Inoltre, ha previsto che il PUL tenga conto delle concessioni già in essere, nei limiti di quanto stabilito nei titoli abilitativi e autorizzatori, e che, in assenza di Piani, le attività assentite siano mantenute e proseguano, in forza del titolo concessorio.

4.1.1.- Il legislatore sardo ha disciplinato materie sulle quali ha competenza legislativa - edilizia, urbanistica e gestione delle concessioni con finalità turistico-ricreative che comportino il posizionamento di strutture di facile rimozione su beni del demanio marittimo (art. 3, primo comma, lettera f, dello statuto; artt. 40 e 41 della legge della



Regione autonoma Sardegna 12 giugno 2006, n. 9, recante «Conferimento di funzioni e compiti agli enti locali») - e non ha previsto deroghe alla legge statale sull'autorizzazione paesaggistica, che è invece espressamente richiamata nell'art. 22-*bis*, comma 4, della legge reg. Sardegna n. 45 del 1989.

Nell'art. 22-*bis* della legge reg. Sardegna n. 45 del 1989, dunque, non sono state introdotte norme che consentano al titolare della concessione - nel caso in cui l'autorizzazione paesaggistica imponga la rimozione stagionale dei manufatti - di mantenere, invece, questi ultimi sul litorale per tutto l'anno. Non v'è, inoltre, riferimento alcuno alla proroga dell'efficacia della autorizzazione paesaggistica sino alla scadenza della concessione demaniale.

4.1.2.- Si può osservare, in proposito, che non esiste incompatibilità tra la legislazione regionale che consenta il posizionamento di manufatti per l'intero anno e la legislazione statale sulla tutela dei beni paesaggistici, se la prima garantisce che l'attuazione della seconda sia, senza eccezioni, assicurata.

Ogni tratto di costa possiede caratteristiche peculiari: sulla base di queste, l'autorità preposta alla tutela del vincolo è chiamata a stabilire le prescrizioni cui l'interessato deve adempiere per utilizzare il bene senza danneggiarne il valore paesaggistico. Di conseguenza, nel caso in cui, in relazione alle specificità dell'intervento proposto e dell'area vincolata, detta autorità rilasci un'autorizzazione paesaggistica con obblighi di rimozione stagionale del manufatto, l'interessato dovrà rimuoverlo alla fine della stagione balneare e procedere a riposizionarlo l'anno successivo, per tutta la durata dell'autorizzazione. Per le operazioni di smontaggio e rimontaggio periodico di strutture stagionali munite di autorizzazione paesaggistica non occorre ottenere, ogni volta, provvedimenti autorizzatori, come previsto nel punto A.28, Allegato A, del d.P.R. 13 febbraio 2017, n. 31 (Regolamento recante individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata).

4.1.3.- Il posizionamento di strutture per l'esercizio delle attività svolte in regime di concessione demaniale marittima, di cui all'art. 1, comma 2, lettere *b*), *c*) e *d*), della legge reg. Sardegna n. 3 del 2020, dunque, s'intende condizionato all'osservanza dell'art. 146 cod. beni culturali, dato che, nel contesto normativo descritto, quest'ultimo non trova ostacoli applicativi. Questa Corte ha, d'altronde, già avuto modo di affermare che gli istituti di protezione ambientale e paesaggistica validi su tutto il territorio nazionale trovano applicazione, ove non derogati, pur in assenza di specifici o reiterati richiami da parte della legislazione regionale (in tal senso, da ultimo, sentenze n. 54 e n. 29 del 2021, n. 258 del 2020).

In tali termini, le questioni promosse nel primo motivo del ricorso non sono fondate.

5.- A simili esiti non si può pervenire in riferimento alle censure formulate nel secondo motivo del ricorso, a cagione, sia della diversità del contenuto delle disposizioni impugnate, sia del contesto normativo all'interno del quale esse sono inserite.

Occorre esaminare partitamente le questioni dell'art. 2, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Sardegna n. 3 del 2020 e le questioni dell'art. 2, comma 1, lettera *b*), della stessa legge regionale.

5.1.- Le questioni dell'art. 2, comma 1, lettera *a*), nella parte in cui modifica l'art. 43 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015 sono fondate. Il comma 1-*bis* del menzionato art. 43, introdotto dalle disposizioni impugnate, viola l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., in relazione all'art. 146 cod. beni culturali, e l'art. 3 dello statuto speciale.

Nel nuovo comma 1-*bis* è stabilito che «il posizionamento delle strutture di facile rimozione a scopo turistico-ricreativo è ammesso per l'intero anno solare». Dalla formulazione letterale della disposizione si evince che il legislatore regionale autorizza *ex lege* il posizionamento delle strutture sugli arenili, dietro comunicazione di almeno dieci mesi di operatività. Si tratta, infatti, di un'asserzione, rivolta a chicchessia, per cui il mantenimento di tali manufatti in situ per tutto l'anno è senz'altro ammesso, e che, proprio per questo, è lesiva dell'art. 146 cod. beni culturali.

Si deve, inoltre, considerare che nell'art. 43 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015 non sono altrove presenti riferimenti alla necessità dell'autorizzazione paesaggistica. Anzi, l'unico richiamo testuale a tale autorizzazione è inserito nella disposizione in cui si è stabilito che la sua efficacia, per le strutture ubicate nella fascia dei trecento metri dalla battigia marina, è prorogata sino alla scadenza del titolo concessorio demaniale, e, fuori dal demanio, «fino al perdurare della relativa esigenza», in palese violazione dell'art. 146, comma 4, cod. beni culturali, che ne definisce l'efficacia temporale quinquennale (si veda, con riferimento a una legge della Regione Siciliana, la sentenza n. 172 del 2018). Nemmeno all'esito di una ricerca sul piano sistematico è possibile rintracciare riferimenti alla necessità di ottenere l'autorizzazione al posizionamento delle strutture per tutto l'anno. All'interno della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015 - sul riordino di varie funzioni edilizie e urbanistiche - l'art. 43, di cui si tratta, è il solo articolo del Capo III, appositamente dedicato al posizionamento delle strutture a servizio della balneazione, nel Titolo III su «[d]isposizioni transitorie, abrogazioni e disposizioni finali».

5.1.1.- «Il mantenimento delle opere precarie in questione» - come questa Corte ha già affermato - non può certo avvenire «in mancanza della necessaria positiva valutazione di compatibilità paesaggistica» (sentenza n. 232 del 2008),



potendosi determinare uno sfruttamento delle coste che svilirebbe le loro bellezze naturali. È chiaro che, in assenza del controllo periodico delle autorità paesaggistiche preposte alla tutela del vincolo, la legge regionale che permette di posizionare, per tutto l'anno, le strutture turistico-ricreative, può produrre un danneggiamento, indiscriminato, del valore preminente connaturato al litus maris.

Per le su esposte ragioni, va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, lettera a), della legge reg. Sardegna n. 3 del 2020, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione all'art. 146 cod. beni culturali - che reca «norme di grande riforma economico-sociale», valide anche per le Regioni a statuto speciale (*ex plurimis*, sentenze n. 172 del 2018 e n. 189 del 2016) - e dell'art. 3 dello statuto speciale.

È assorbito l'esame degli ulteriori profili di censura.

5.2.- Le questioni dell'art. 2, lettera b), della legge reg. Sardegna n. 3 del 2020, invece, non sono fondate.

La disposizione impugnata prevede l'abrogazione dell'art. 43, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, secondo cui «in via transitoria il permesso di costruire per la realizzazione delle strutture di cui al comma 1 non può avere durata superiore a quella della stagione balneare». Tale intervento normativo non ha capacità lesiva della competenza statale ex art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., riguardando esclusivamente il permesso di costruire: un titolo edilizio, la cui disciplina ricade nella competenza del legislatore sardo.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera a), della legge della Regione autonoma Sardegna 21 febbraio 2020, n. 3 (Modifiche alle leggi regionali n. 45 del 1989 e n. 8 del 2015 in materia di Piano di utilizzo dei litorali), che aggiunge il comma 1-bis all'art. 43 della legge della Regione autonoma Sardegna 23 aprile 2015, n. 8 (Norme per la semplificazione e il riordino di disposizioni in materia urbanistica ed edilizia e per il miglioramento del patrimonio edilizio);

2) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, lettere b), c) e d), della legge reg. Sardegna n. 3 del 2020, promosse, in riferimento agli artt. 9, 117, secondo comma, lettere l), m) ed s), della Costituzione e all'art. 3 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), nonché in relazione all'art. 146 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera b), della legge reg. Sardegna n. 3 del 2020, promosse, in riferimento agli artt. 9, 117, secondo comma, lettere l), m) ed s), Cost. e all'art. 3 dello statuto speciale, nonché in relazione all'art. 146 del d.lgs. n. 42 del 2004, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 aprile 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

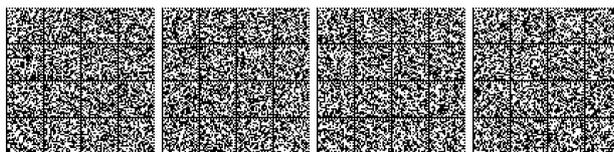
Franco MODUGNO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 20 maggio 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 102

Sentenza 15 aprile - 20 maggio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Spese di giustizia - Incarichi collegiali - Consulenti tecnici d'ufficio e dei periti nei giudizi di responsabilità sanitaria - Determinazione del compenso globale - Aumento del 40 per cento per ciascuno degli altri componenti del collegio, come previsto per gli incarichi collegiali di natura tecnica relativi a materie diverse - Esclusione - Disparità di trattamento - Illegittimità costituzionale parziale.

- Legge 8 marzo 2017, n. 24, art. 15, comma 4.
- Costituzione, art. 3.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

Giudici : 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, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente

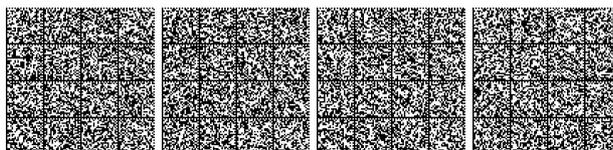
SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 4, della legge 8 marzo 2017, n. 24 (Disposizioni in materia di sicurezza delle cure e della persona assistita, nonché in materia di responsabilità professionale degli esercenti le professioni sanitarie), promosso dal Tribunale ordinario di Verona, nel procedimento vertente tra E. M. e altri contro l'Azienda ospedaliera integrata di Verona, con ordinanza del 4 maggio 2020, iscritta al n. 160 del registro ordinanze 2020 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 48, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Udito nella camera di consiglio del 14 aprile 2021 il Giudice relatore Maria Rosaria San Giorgio;
deliberato nella camera di consiglio del 15 aprile 2021.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 4 maggio 2020, iscritta al n. 160 del registro ordinanze 2020, il Tribunale ordinario di Verona in composizione monocratica - nel corso di un giudizio di risarcimento dei danni per responsabilità sanitaria, intrapreso dai figli di un paziente deceduto dopo essere stato sottoposto ad un intervento neurochirurgico, giudizio nel quale era stato conferito un incarico di consulenza tecnica d'ufficio ad un collegio composto da un medico legale e da un infettivologo - ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 4, della legge 8 marzo 2017, n. 24 (Disposizioni in materia di sicurezza delle cure e della persona assistita, nonché in materia di responsabilità professionale degli esercenti le professioni sanitarie), nella parte in cui «vieta in maniera drastica l'aumento, nella misura del 40 per cento, del compenso spettante al singolo, per ciascuno degli altri componenti del collegio, che è invece previsto, dall'art. 53 d.P.R. 115/2002, per la quasi totalità degli incarichi collegiali».



1.1.- Il giudice rimettente evidenzia, in punto di rilevanza, che - ove si fosse potuto applicare l'aumento di cui all'art. 53 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)» - al collegio che ha svolto l'incarico nel giudizio principale si sarebbe potuto liquidare un importo globale pari ad euro 3.113,50, mentre, in ragione del divieto stabilito dalla norma censurata, la misura del compenso non avrebbe potuto superare la soglia di euro 2.418,93, sulla scorta del criterio fondato sulle vacanze, applicabile al caso di specie secondo la giurisprudenza di legittimità.

Osserva, quindi, che la previsione impugnata incide direttamente sui termini quantitativi della liquidazione spettante ai componenti del collegio peritale, che hanno avanzato la relativa istanza all'esito dello svolgimento dell'incarico conferito.

1.2.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* rileva che la previsione censurata deroga in maniera vistosa al criterio posto dal citato art. 53, che non solo prevede, in caso di perizia collegiale, un aumento della misura del compenso spettante al singolo ausiliario, ma ne correla l'entità al numero dei componenti del collegio. Tale difformità tra le due discipline risulterebbe irragionevole e, pertanto, si porrebbe in contrasto con l'art. 3 Cost., non essendo ravvisabile alcun motivo per retribuire l'attività dei componenti di un collegio peritale nei giudizi in materia di responsabilità sanitaria in misura inferiore rispetto a quella di collegi composti da esperti in discipline diverse da quella medica o comunque afferente ad altre tipologie di controversie. Siffatto regime sottenderebbe una valutazione normativa di minore difficoltà delle consulenze tecniche d'ufficio espletate nei giudizi in tema di responsabilità sanitaria, che sarebbe discriminatoria, in quanto generalizzata, ma anche non pertinente, poiché spesso questo tipo di indagini presenterebbe un notevole coefficiente di difficoltà e richiederebbe un particolare impegno.

1.2.1.- Argomenta il Tribunale di Verona, ad ulteriore dimostrazione della irragionevolezza della disposizione censurata, che, ai sensi dell'art. 2, comma 5, del decreto del Ministro della Salute 19 luglio 2016, n. 165 (Regolamento recante la determinazione dei parametri per la liquidazione da parte di un organo giurisdizionale dei compensi per le professioni regolamentate, ai sensi dell'articolo 9 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, nella legge 24 marzo 2012, n. 27. Medici veterinari, farmacisti, psicologi, infermieri, ostetriche e tecnici sanitari di radiologia medica), pur essendo previsto che, in caso di c.t.u. che coinvolga una pluralità di medici veterinari, farmacisti, psicologi, infermieri, ostetriche e tecnici sanitari di radiologia medica, il compenso sia unico a fronte dell'incarico collegiale conferito, l'organo giurisdizionale può aumentarlo fino al doppio. In questo caso il legislatore avrebbe, pertanto, riconosciuto la facoltà al magistrato di liquidare un onorario maggiore di quello spettante al singolo consulente, sul presupposto che la perizia collegiale giustifichi un aumento dell'onorario.

1.2.2.- Un'ulteriore causa di irragionevolezza del divieto di aumento censurato deriverebbe dal fatto che la riduzione del compenso dei consulenti incaricati collegialmente opererebbe in un contesto in cui i criteri di computo sono già inadeguati per difetto rispetto all'impegno richiesto. È, al riguardo, evocato il precedente di questa Corte (sentenza n. 192 del 2015), che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 106-*bis* del d.P.R. n. 115 del 2002, come introdotto dall'art. 1, comma 606, lettera *b*), della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2014), «nella parte in cui non esclude che la diminuzione di un terzo degli importi spettanti all'ausiliario del magistrato sia operata in caso di applicazione di previsioni tariffarie non adeguate a norma dell'art. 54 dello stesso d.P.R. n. 115 del 2002».

Precisa, su tale aspetto, il giudice *a quo* che l'inerzia amministrativa nell'adeguamento dei compensi, stigmatizzata nell'occasione da questa Corte, è proseguita sino all'attualità, tanto da giustificare la conclusione secondo cui la base tariffaria sulla quale calcolare i compensi risulta ormai seriamente sproporzionata per difetto, anche a voler considerare che la misura degli onorari in esame, rapportata alle vigenti tariffe professionali, deve essere temperata in relazione alla natura pubblicistica della prestazione richiesta. Con l'effetto che la mancata attuazione in sede amministrativa del vincolo di adeguamento previsto dalla fonte primaria costituiva un dato caratterizzante della materia sulla quale il legislatore si apprestava ad incidere: e il non averne tenuto conto, nel momento in cui è stato deciso un significativo intervento di riduzione, indurrebbe a concludere che la scelta legislativa abbia superato il limite della manifesta irragionevolezza.

Ne inferisce il Tribunale di Verona che anche nel settore interessato dalla disposizione censurata possano determinarsi ricadute di sistema, poiché la disciplina descritta, per un verso, può favorire applicazioni strumentali o addirittura illegittime delle norme, ai fini di ottenere l'adeguamento de facto dei compensi - ad esempio mediante un'indebita proliferazione degli incarichi o un pregiudiziale orientamento verso valori tariffari massimi - e, per altro verso, può comportare un allontanamento dal circuito dei consulenti d'ufficio dei soggetti dotati delle migliori professionalità.



2.- Nel giudizio innanzi a questa Corte non si sono costituite le parti del procedimento *a quo* e non ha spiegato intervento il Presidente del Consiglio dei ministri.

Considerato in diritto

1.- Con ordinanza del 4 maggio 2020 (reg. ord. n. 160 del 2020), il Tribunale ordinario di Verona dubita, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 4, della legge 8 marzo 2017, n. 24 (Disposizioni in materia di sicurezza delle cure e della persona assistita, nonché in materia di responsabilità professionale degli esercenti le professioni sanitarie), nella parte in cui «vieta in maniera drastica l'aumento, nella misura del quaranta per cento, del compenso spettante al singolo, per ciascuno degli altri componenti del collegio, che è invece previsto dall'art. 53 d.P.R. 115/2002, per la quasi totalità degli incarichi collegiali».

2.- In ragione della previsione normativa denunciata, l'ordinanza di rimessione prospetta la violazione dell'art. 3 Cost., per l'irragionevole disparità di trattamento che si determinerebbe nella liquidazione dei compensi di un collegio peritale nei giudizi di responsabilità medica, a fronte di quella spettante ai colleghi composti da esperti di discipline diverse da quella medica ovvero di discipline che parimenti richiedono differenti competenze mediche, ma in relazione ad altre tipologie di controversie.

Esponde, in proposito, il giudice rimettente che - dopo aver sancito il principio di necessaria collegialità delle indagini peritali da espletare nei giudizi di responsabilità sanitaria - il legislatore nega espressamente ogni possibilità di aumento del compenso globale spettante ai componenti del collegio, onorario che è calcolato unitariamente, come se l'incarico fosse conferito ad un singolo consulente.

Ad avviso del giudice *a quo*, siffatta esclusione importerebbe un'ingiustificata disparità di trattamento rispetto alla previsione generale in tema di compenso per gli incarichi conferiti ad un collegio di ausiliari, e sarebbe altresì intrinsecamente irragionevole.

2.1.1.- Sotto il primo profilo, si determinerebbe un'illogica differenza di disciplina rispetto al riconoscimento, operato in via generale dall'art. 53 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)», dell'aumento del compenso per gli incarichi collegiali di natura tecnica relativi a materie diverse da quella della responsabilità sanitaria, nella misura del quaranta per cento per ciascun componente oltre il primo.

2.1.2.- Sotto il secondo profilo, vi sarebbe un'irragionevolezza intrinseca e manifesta del divieto di aumento previsto dalla norma censurata, confermata altresì dal riconoscimento in capo al giudice, operato dall'art. 2, comma 5, del decreto del Ministro della Salute 19 luglio 2016, n. 165 (Regolamento recante la determinazione dei parametri per la liquidazione da parte di un organo giurisdizionale dei compensi per le professioni regolamentate, ai sensi dell'art. 9 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, nella legge 24 marzo 2012, n. 27. Medici veterinari, farmacisti, psicologi, infermieri, ostetriche e tecnici sanitari di radiologia medica), della facoltà di aumentare fino al doppio il compenso, pur unico a fronte dell'incarico collegiale, ove questo sia stato conferito a medici veterinari, farmacisti, psicologi, infermieri, ostetriche e tecnici sanitari di radiologia medica.

Ciò in un contesto in cui, peraltro, i criteri di computo sono già inadeguati per difetto a fronte dell'impegno richiesto, non essendosi mai operato l'aggiornamento periodico, con cadenza triennale, della misura dei criteri di liquidazione, previsto dall'art. 54 del d.P.R. n. 115 del 2002. In proposito il giudice *a quo* evoca il precedente di questa Corte n. 192 del 2015.

3.- In via preliminare, va rilevato che sussistono le condizioni di ammissibilità dell'incidente di costituzionalità sollevato in riferimento all'art. 15, comma 4, della legge n. 24 del 2017.

3.1.- In particolare, sul piano della rilevanza, il giudice rimettente ha precisato che la previsione impugnata incide direttamente sui termini quantitativi della liquidazione spettante ai componenti del collegio peritale investito nel giudizio principale, che hanno avanzato la relativa istanza all'esito dello svolgimento dell'incarico conferito.

Ed ancora, è plausibile il richiamo del Tribunale di Verona ai criteri di calcolo da utilizzare con riguardo alla liquidazione del compenso in favore del consulente tecnico incaricato in tema di responsabilità medica, sulla scorta del riferimento alla giurisprudenza di legittimità, secondo cui il sistema di calcolo dell'onorario fisso stabilito dagli artt. 20 e 21 della Tabella allegata al decreto del Ministro della Giustizia, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, del 30 maggio 2002 (Adeguamento dei compensi spettanti ai periti, consulenti tecnici, interpreti e traduttori per le operazioni eseguite su disposizione dell'autorità giudiziaria in materia civile e penale) è applicabile agli accertamenti aventi ad oggetto lo stato di salute della persona. Ne consegue che, ove la consulenza abbia ad oggetto la



verifica della correttezza, secondo le regole della scienza medica, dell'operazione chirurgica cui è stata sottoposta una delle parti, tale indagine ha una sua propria specificità, per cui in tal caso, mancando un'apposita previsione in tabella, il giudice può legittimamente fare ricorso al criterio fondato sulle vacanze (Corte di cassazione, sezione seconda civile, sentenza 25 novembre 2011, n. 24992).

3.2.- In secondo luogo, nessun addebito può essere mosso al rimettente per non avere tentato una interpretazione costituzionalmente orientata. E tanto perché il tenore perentorio della disposizione, che esclude categoricamente la possibilità di incrementare l'onorario nel caso di consulenza tecnica d'ufficio affidata ad un collegio in tale ambito, non consentiva alcuno sforzo ermeneutico atto a motivare l'impossibilità di pervenire ad un'interpretazione adeguatrice. Al riguardo, questa Corte ha più volte affermato che «l'univoco tenore della norma segna il confine in presenza del quale il tentativo interpretativo deve cedere il passo al sindacato di legittimità costituzionale» (sentenze n. 232 del 2013 e n. 253 del 2020; in senso conforme, sentenze n. 174 del 2019, n. 82 del 2017 e n. 36 del 2016).

4.- Quanto al merito della questione, è opportuno premettere una sintetica ricostruzione del quadro normativo entro cui si colloca la disposizione censurata.

4.1.- In termini generali, l'art. 191, secondo comma, del codice di procedura civile prevede che il giudice possa nominare più di un consulente «soltanto in caso di grave necessità o quando la legge espressamente lo dispone». Analogamente, l'art. 221, secondo comma, del codice di procedura penale ammette l'incarico peritale collegiale, stabilendo che il giudice penale possa affidare «l'espletamento della perizia a più persone quando le indagini e le valutazioni risultano di notevole complessità ovvero richiedono distinte conoscenze in differenti discipline».

In tali situazioni il principio di collegialità esige una partecipazione congiunta degli esperti alle indagini e alle valutazioni peritali in vista dell'elaborazione di conclusioni che, anche se raggiunte attraverso la ripartizione di particolari attività in base alle specifiche competenze di ciascuno, risultino condivise e compendiate in un unico elaborato.

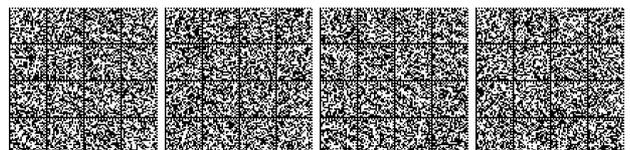
4.2.- Per quanto concerne la liquidazione del compenso, l'incarico plurimo è contemplato dall'art. 53 del d.P.R. n. 115 del 2002, il quale, sostanzialmente riproducendo le disposizioni dell'abrogato art. 6 della legge 8 luglio 1980, n. 319 (Compensi spettanti ai periti, ai consulenti tecnici, interpreti e traduttori per le operazioni eseguite a richiesta dell'autorità giudiziaria), stabilisce che, allorché l'incarico sia stato conferito ad un collegio di ausiliari, «il compenso globale è determinato sulla base di quello spettante al singolo, aumentato del quaranta per cento per ciascuno degli altri componenti del collegio, a meno che il magistrato dispone che ognuno degli incaricati deve svolgere personalmente e per intero l'incarico affidatogli».

Allorché, invece, il giudice nomina più consulenti e disponga che ognuno degli incaricati svolga personalmente e per intero l'incarico attribuito, in ragione delle professionalità specifiche di cui ognuno è in possesso, non sussiste collegialità e per ogni consulente sono operative le medesime disposizioni applicabili nel caso di nomina di un solo ausiliario. In tale evenienza si realizza, quindi, una somma di indagini finalizzate ad un unico scopo, con impegno, per ciascuna di esse, uguale a quello richiesto per l'incarico singolo e con deposito di separati elaborati, con la conseguenza che il compenso è dovuto ad ogni ausiliario nella sua interezza.

Dall'incarico collegiale si distingue altresì l'ipotesi in cui il giudice si sia limitato ad autorizzare il consulente singolo ad avvalersi di uno o più soggetti per l'espletamento di indagini specialistiche, non trovando in tal caso applicazione il criterio di liquidazione previsto dall'art. 53 del d.P.R. n. 115 del 2002, ma le medesime tabelle con cui deve essere determinata la misura degli onorari dei consulenti tecnici (Corte di cassazione, sezione sesta civile, sottosezione seconda, ordinanza 18 marzo 2019, n. 7636; sezione seconda civile, ordinanza 21 settembre 2017, n. 21963; sezione seconda civile, sentenza 11 giugno 2008, n. 15535).

4.3.- Con riferimento alla consulenza tecnica d'ufficio nei giudizi civili e penali in materia di responsabilità medica, l'art. 15 della legge n. 24 del 2017 (cosiddetta legge Gelli-Bianco) innova sui criteri di nomina del consulente tecnico d'ufficio o perito medico-legale, prevedendo, al comma 1, che, «[n]ei procedimenti civili e nei procedimenti penali aventi ad oggetto la responsabilità sanitaria, l'autorità giudiziaria affida l'espletamento della consulenza tecnica e della perizia a un medico specializzato in medicina legale e a uno o più specialisti nella disciplina che abbiano specifica e pratica conoscenza di quanto oggetto del procedimento, avendo cura che i soggetti da nominare, scelti tra gli iscritti negli albi di cui ai commi 2 e 3, non siano in posizione di conflitto di interessi nello specifico procedimento o in altri connessi e che i consulenti tecnici d'ufficio da nominare nell'ambito del procedimento di cui all'articolo 8, comma 1, siano in possesso di adeguate e comprovate competenze nell'ambito della conciliazione acquisite anche mediante specifici percorsi formativi».

La norma introduce, dunque, il principio della necessaria collegialità nell'espletamento del mandato, di cui si ha conferma attraverso i lavori parlamentari, giacché il testo approvato in prima lettura dalla Camera prevedeva la nomina di un collegio peritale nei casi che avessero implicato la «valutazione di problemi tecnici complessi», mentre tale inciso è stato successivamente espunto in Senato. Il fine della corretta esplicazione dell'indagine e della valutazione peritale è perseguito dal legislatore tanto attraverso la necessaria collegialità, quanto mediante la previsione della preparazione specialistica e delle conoscenze pratiche dei soggetti incaricati.



Lo stesso articolo aggiunge, al comma 2, che «[n]egli albi dei consulenti di cui all'articolo 13 delle disposizioni per l'attuazione del codice di procedura civile e disposizioni transitorie, di cui al regio decreto 18 dicembre 1941, n. 1368, e dei periti di cui all'articolo 67 delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, di cui al decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271, devono essere indicate e documentate le specializzazioni degli iscritti esperti in medicina. In sede di revisione degli albi è indicata, relativamente a ciascuno degli esperti di cui al periodo precedente, l'esperienza professionale maturata, con particolare riferimento al numero e alla tipologia degli incarichi conferiti e di quelli revocati».

Quindi, il comma 3 specifica che «[g]li albi dei consulenti di cui all'articolo 13 delle disposizioni per l'attuazione del codice di procedura civile e disposizioni transitorie, di cui al regio decreto 18 dicembre 1941, n. 1368, e gli albi dei periti di cui all'articolo 67 delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, di cui al decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271, devono essere aggiornati con cadenza almeno quinquennale, al fine di garantire, oltre a quella medico-legale, un'idonea e adeguata rappresentanza di esperti delle discipline specialistiche riferite a tutte le professioni sanitarie, tra i quali scegliere per la nomina tenendo conto della disciplina interessata nel procedimento».

Infine, il comma 4 dispone che nei procedimenti civili e nei procedimenti penali aventi ad oggetto la responsabilità sanitaria «l'incarico è conferito al collegio e, nella determinazione del compenso globale, non si applica l'aumento del 40 per cento per ciascuno degli altri componenti del collegio previsto dall'articolo 53 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115». Ed è su quest'ultima previsione che si appuntano le censure del rimettente.

5.- Tutto ciò premesso, la questione di legittimità costituzionale sollevata è fondata.

5.1.- La disposizione censurata è intrinsecamente e manifestamente irragionevole, non risultando coerente con la *ratio* che la sostiene.

A fronte dell'introduzione, nei procedimenti civili e penali aventi ad oggetto la responsabilità sanitaria, del principio di necessaria collegialità a presidio della correttezza dell'indagine peritale, non trova giustificazione la scelta del legislatore di determinare l'onorario globale spettante al collegio in misura pari a quella che verrebbe riconosciuta in caso di conferimento di incarico al singolo. Infatti, per effetto della previsione in esame, l'ammontare unitario di detto compenso deve essere suddiviso in parti uguali tra i membri del collegio, con la conseguenza che a ciascun componente spetta un onorario inferiore a quello adeguato in ragione dell'incremento percentuale previsto dalla norma generale oggetto di deroga.

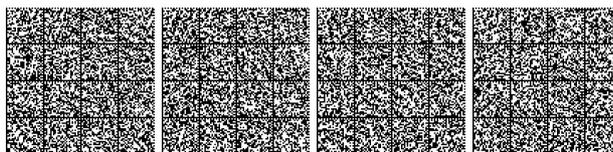
Ulteriore causa di irragionevolezza deriva dalla riduzione progressiva dell'onorario spettante a ciascuno dei consulenti indotta dall'aumento del numero dei componenti incaricati dell'espletamento delle operazioni peritali. Alla stregua della disposizione censurata, il compenso rimane parametrato a quello che sarebbe spettato ove l'incarico fosse stato attribuito ad un unico consulente, indipendentemente dal numero dei componenti del collegio.

5.1.1.- La finalità di alleviare l'aggravio economico che, in forza della collegialità necessaria, verrebbe a ricadere sugli interessati già onerati dei costi della eventuale consulenza di parte non può valere a legittimare la introduzione di una irragionevole soglia di contenimento del quantum dell'onorario, non potendo il soddisfacimento di un'esigenza siffatta tradursi in un ingiustificato sacrificio per i consulenti incaricati.

Il limite imposto dalla disposizione denunciata comporta una decurtazione idonea ad incidere sull'adeguatezza del compenso rispetto all'opera prestata e sulla conformità dello stesso alle regole generali sulla liquidazione dei compensi affidati ad un collegio di periti.

Attraverso la designazione giudiziale, integrante un atto costitutivo di un *munus publicum*, il consulente tecnico d'ufficio riceve un incarico professionale che, sebbene non sia riconducibile - in ragione del fine pubblico che vale a qualificarlo e delle peculiari modalità in cui trova attuazione - ad un contratto, rinviene nella disciplina della liquidazione degli onorari specifici meccanismi di commisurazione volti a garantire la proporzionalità dei compensi, sia pure per difetto in considerazione del connotato pubblicistico (sentenza n. 192 del 2015), all'entità e alla complessità dell'opera prestata, in coerenza con il fine di contemperamento tra gli interessi pubblici e le esigenze remunerative del professionista che informa la disciplina del d.P.R. n. 115 del 2002.

A tale esigenza di adeguamento risponde anche l'incremento percentuale contemplato per gli incarichi collegiali dall'art. 53 del d.P.R. n. 115 del 2002, quale bilanciamento della determinazione del compenso, per le suddette finalità di contenimento della spesa, sulla base di quanto spettante al singolo, poiché il giudice ricorre a tale genere di incarichi proprio quando le indagini esibiscono un tasso di complessità tecnico-scientifica tale da rendere opportuna la condivisione della responsabilità della valutazione peritale tra più esperti.



Nel settore della responsabilità medica il principio di necessaria collegialità dell'incarico peritale scaturisce da una valutazione del legislatore circa la delicatezza delle indagini e l'esigenza di perseguire una verifica dell'an e del quantum della responsabilità che sia il più possibile esaustiva e conforme alle *leges artis*. Di conseguenza risulta gravemente contraddittorio che, per un verso, si esiga che in tale campo sia favorito l'intervento di tecnici particolarmente specializzati ed esperti - sia sul piano teorico che pratico - e, per altro verso, si sopprima il meccanismo che prevede un incremento del compenso che tale complessità vale a controbilanciare, meccanismo destinato ad evitare una plateale decurtazione dell'importo che sarebbe spettato in caso di incarico al singolo. Questa preventiva e inderogabile limitazione genera effetti contrastanti con lo scopo che la disposizione si prefigge di raggiungere in astratto, favorendo altresì torsioni interpretative e forzature applicative volte a sopperire alla riduzione quantitativa attraverso l'incremento indiscriminato delle vacanze riconoscibili, pur a fronte dell'osservanza formale delle cornici edittali massime fissate dal legislatore, ovvero mediante la proliferazione degli incarichi o il riconoscimento sistematico dell'aumento previsto dall'art. 52 del d.P.R. n. 115 del 2002 per la particolare complessità dell'incarico.

Tra le ricadute "di sistema" della disposizione denunciata va, tra l'altro, considerata la possibilità che essa favorisca l'allontanamento dal circuito dei consulenti tecnici di ufficio e periti da parte dei professionisti dotati di maggiore esperienza e specializzazione, disincentivati dalla preordinata incongruenza degli onorari spettanti rispetto alla qualità e quantità dell'impegno richiesto (ancora sentenza n. 192 del 2015).

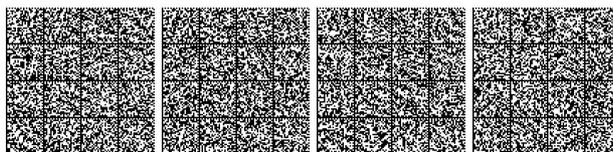
5.1.2.- A fortiori l'irragionevolezza della norma censurata è resa evidente dalla incidenza del divieto di aumento dei compensi su tariffe che - inferiori fin dall'origine ai valori del mercato professionale - non sono mai state aggiornate mediante l'adeguamento triennale prescritto dall'art. 54 del d.P.R. n. 115 del 2002 (sentenze n. 224 del 2018 e n. 178 del 2017). In tali termini l'irragionevolezza è stata già accertata dalla richiamata sentenza n. 192 del 2015, con riferimento alla previsione della riduzione di un terzo dei compensi spettanti all'ausiliario del magistrato nei procedimenti in cui sia stata disposta l'ammissione di una parte al patrocinio a spese dello Stato, per finalità di contenimento della spesa erariale. In questa prospettiva, l'art. 106-*bis* del testo unico sulle spese di giustizia è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo «nella parte in cui non esclude che la diminuzione di un terzo degli importi spettanti all'ausiliario del magistrato sia operata in caso di applicazione di previsioni tariffarie non adeguate a norma dell'art. 54 dello stesso d.P.R. n. 115 del 2002», in relazione alla variazione, accertata dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati. E la recente sentenza n. 89 del 2020 ha rilevato una «deplorable e reiterata inadempienza dell'Amministrazione» nell'applicazione del richiamato art. 54.

5.1.3.- È pur vero che il legislatore gode di discrezionalità particolarmente ampia nella conformazione degli istituti processuali, con il solo limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte operate. Ma la verifica della sussistenza di un rapporto di connessione razionale e di proporzionalità tra il mezzo predisposto dal legislatore e il fine che lo stesso ha inteso perseguire rientra nel sindacato di ragionevolezza demandato a questa Corte. La verifica del superamento del limite della manifesta arbitrarietà delle scelte compiute involge anche la valutazione se il bilanciamento degli interessi costituzionalmente rilevanti 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 (*ex multis*, sentenze n. 253, n. 95, n. 80, n. 79 e n. 58 del 2020, n. 271, n. 266 e n. 139 del 2019).

E una compressione siffatta è ravvisabile nel caso di specie, in cui l'esclusione dell'aumento del compenso previsto dall'art. 53 del d.P.R. n. 115 del 2002 contraddice lo scopo della disciplina dell'istituto processuale di cui si tratta, che, come evidenziato, va identificato con l'esigenza di assicurare un livello di precisione tecnica e di attendibilità dei risultati delle indagini confacente alla complessità della materia e alla delicatezza degli interessi coinvolti.

5.2.- La disposizione impugnata contrasta, altresì, con il principio di uguaglianza, in quanto introduce un'ingiustificata disparità di trattamento rispetto alla disciplina generale sulla determinazione degli onorari per gli incarichi peritali collegiali. Ed infatti, dal confronto con il citato art. 53 del testo unico sulle spese di giustizia - disposizione il cui contenuto precettivo è espressamente derogato dalla norma censurata - si ricava che in tutti gli altri campi in cui la complessità dell'indagine richiede che l'incarico sia affidato all'opera congiunta di più esperti, anche se si tratti di un collegio medico, il compenso è maggiorato, rispetto a quello che sarebbe spettato al singolo consulente, nella misura del quaranta per cento, per le ragioni dianzi evidenziate.

Sicché, ove l'incarico collegiale riguardi materie diverse da quelle attinenti alla responsabilità medica (sia civile, sia penale), il compenso globale viene incrementato in ragione della partecipazione alle operazioni peritali di più consulenti, mentre l'aumento dell'onorario è precluso in via generale con riguardo ai procedimenti aventi ad oggetto la



responsabilità sanitaria, nonostante il carattere primario degli interessi coinvolti e la complessità tecnica che di norma caratterizza l'attività di indagine. Ne discende, a titolo esemplificativo, che siffatta modalità di adeguamento del compenso è esclusa per un collegio di medici il quale debba accertare la responsabilità di un'équipe che abbia eseguito un delicato intervento chirurgico, cui sia conseguito il decesso del paziente, mentre è riconosciuta ove della diversa competenza di più medici l'autorità giudiziaria si avvalga in altri settori dell'ordinamento, come nell'ambito dell'infortunistica stradale.

La disparità di trattamento non appare giustificata dalla circostanza che, nella materia di cui si tratta, la collegialità nell'espletamento dell'indagine tecnica sia prescritta dal legislatore, diversamente dalle ipotesi concernenti altri campi, nei quali il conferimento dell'incarico ad una pluralità di consulenti è rimesso alla valutazione nel caso concreto del magistrato che dispone l'accertamento peritale. La differenza della fonte dell'incarico collegiale - nell'un caso stabilito in via generale dal legislatore, nell'altro disposto dal magistrato in via discrezionale, in relazione a singole fattispecie - non muta l'effetto, che consiste comunque nel conferimento di un mandato collegiale.

Né, d'altro canto, può ritenersi che la collegialità imposta dalla legge in materia di responsabilità sanitaria costituisca un onere meramente formale cui non corrisponda l'effettiva esigenza pratica di garantire un adeguato contributo tecnico in fattispecie richiedenti un concorso di conoscenze diversificate. Una conclusione siffatta mostrerebbe un'intrinseca contraddizione, poiché implicherebbe che il legislatore abbia inteso introdurre la regola della necessaria collegialità, pur nella consapevolezza della sufficienza dell'affidamento dell'incarico ad un unico consulente.

6.- Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 15, comma 4, della legge n. 24 del 2017 limitatamente alle parole: «e, nella determinazione del compenso globale, non si applica l'aumento del 40 per cento per ciascuno degli altri componenti del collegio previsto dall'articolo 53 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115».

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 15, comma 4, della legge 8 marzo 2017, n. 24 (Disposizioni in materia di sicurezza delle cure e della persona assistita, nonché in materia di responsabilità professionale degli esercenti le professioni sanitarie), limitatamente alle parole: «e, nella determinazione del compenso globale, non si applica l'aumento del 40 per cento per ciascuno degli altri componenti del collegio previsto dall'articolo 53 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 aprile 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

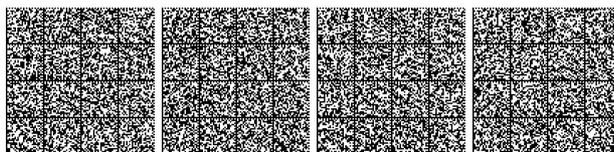
Maria Rosaria SAN GIORGIO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 20 maggio 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 103

Sentenza 27 aprile - 20 maggio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Casi di estinzione del reato - Oblazione nelle contravvenzioni punite con pene alternative - Possibilità, per il giudice, di determinare la misura massima dell'ammenda in considerazione delle condizioni economiche dell'imputato e della gravità del fatto contestato - Omessa previsione - Denunciata disparità di trattamento e violazione del principio della funzione rieducativa della pena - Inammissibilità delle questioni.

- Codice penale, art. 162-*bis*.
- Costituzione, artt. 3 e 27, terzo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

Giudici : 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, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 162-*bis* del codice penale, promosso dal Tribunale ordinario di Cagliari, in composizione monocratica, nel procedimento penale a carico di E. L.d.S.S. e altro, con ordinanza del 10 dicembre 2019, iscritta al n. 49 del registro ordinanze 2020 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 22, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visti l'atto di costituzione di E. L.d.S.S., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri; udito nell'udienza pubblica del 27 aprile 2021 il Giudice relatore Stefano Petitti;

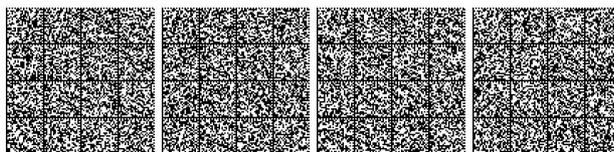
uditi l'avvocato Carlo Monaldi per E. L.d.S.S. e l'avvocato dello Stato Salvatore Faraci, quest'ultimo in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 16 marzo 2021;

deliberato nella camera di consiglio del 27 aprile 2021.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 10 dicembre 2019, iscritta al n. 49 del registro ordinanze 2020, il Tribunale ordinario di Cagliari, in composizione monocratica, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 162-*bis* del codice penale, nella parte in cui non prevede la possibilità in capo al giudice di determinare la misura dell'ammenda ai fini dell'oblazione in considerazione delle condizioni economiche dell'imputato e della gravità del fatto contestato.

2.- L'ordinanza del Tribunale di Cagliari è stata pronunciata nel corso di un processo penale nei confronti di E. L.d.S.S. e di P. M., imputati della contravvenzione di cui all'art. 712 cod. pen. (Acquisto di cose di sospetta provenienza). Il difensore di uno degli imputati ha eccepito l'illegittimità costituzionale dell'art. 162-*bis* cod. pen., per vio-



lazione degli artt. 3 e 27 Cost., giacché tale norma, in spregio alla *ratio* sottesa all'art. 133-*bis* cod. pen., non consente al giudice di individualizzare il trattamento sanzionatorio, sicché, nel caso di specie, la possibilità di ottenere l'effetto estintivo dell'oblazione passerebbe attraverso la dazione di euro 5.000,00, importo uguale sia per le persone abbienti che per quelle indigenti.

2.1.- Quanto alla rilevanza, il giudice *a quo* espone che gli imputati versano entrambi in una documentata condizione di manifesta indigenza. Osserva inoltre che, ai sensi dell'art. 162-*bis* cod. pen., l'oblazione nelle contravvenzioni punite con pene alternative comporta il pagamento, prima dell'apertura del dibattimento, di una somma corrispondente alla metà del massimo dell'ammenda stabilita per la contravvenzione commessa. Orbene, poiché, nella specie, è contestato il reato di cui all'art. 712 cod. pen., il quale prevede la pena dell'arresto fino a sei mesi o dell'ammenda in misura non inferiore a 10 euro, gli imputati per poter essere ammessi all'oblazione dovrebbero pagare la somma di 5.000,00 euro. Infatti, posto che l'art. 712 cod. pen. non prevede il massimo della pena pecuniaria, tale importo va determinato ai sensi dell'art. 26 cod. pen., che fissa appunto il limite massimo dell'ammenda nella somma di 10.000,00 euro. E, ad avviso del Tribunale, la somma di 5.000,00 euro sarebbe inesigibile dagli imputati, date le loro comprovate modeste condizioni economiche.

2.2.- Quanto alla non manifesta infondatezza della questione, il rimettente osserva che l'art. 162-*bis* cod. pen., non prevedendo l'opportunità per il giudice di determinare la pena tenendo in considerazione la capacità economica dell'imputato, violerebbe l'art. 27, terzo comma, Cost. Il Tribunale di Cagliari ritiene infatti che un trattamento sanzionatorio sproporzionato e irragionevole in un caso come quello di specie, avente una modesta offensività, confliggerebbe con il principio della funzione rieducativa della pena, il quale impone l'individualizzazione del trattamento sanzionatorio, attraverso la considerazione della figura del reo in ogni momento della dinamica punitiva.

2.3.- La norma censurata, secondo il rimettente, contrasterebbe altresì con l'art. 3 Cost., atteso che, per una questione meramente economica, ed in ragione della potenziale irrogazione di una pena decisamente sproporzionata rispetto alle loro capacità economiche, gli imputati non potrebbero ricorrere alla causa estintiva dell'oblazione, ovvero, pur ricorrendovi, sentirebbero una frustrazione tale da percepire come illegittima la pena loro inflitta.

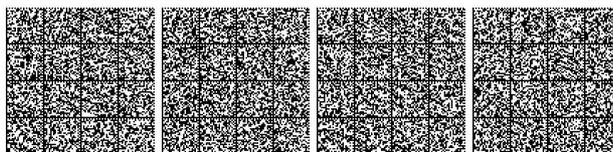
Di fronte alla commissione di un medesimo reato, la causa di estinzione di cui all'art. 162-*bis* cod. pen. sarebbe allora non accessibile a chiunque, ma solamente alle persone abbienti o che comunque versino in discrete condizioni economiche. Il rimettente evidenzia ancora come per un medesimo fatto commesso in concorso da più persone potrebbe essere applicata una pena per nulla incisiva per certi imputati, perché particolarmente abbienti, ed allo stesso tempo molto gravosa per altri, perché indigenti. Ulteriore paradosso ravvisato nell'ordinanza di rimessione è che, in caso di commissione di più contravvenzioni, dunque con lesione più intensa del bene giuridico tutelato, il giudice, considerati gli artt. 78 e 81, terzo comma, cod. pen., non potrebbe irrogare un'ammenda superiore ad euro 3.098,00, sicché la domanda di oblazione presentata nell'ambito di un procedimento instaurato per più fatti di incauto acquisto potrebbe essere concessa dietro il pagamento di una somma inferiore a quella da corrispondere nel caso di contestazione unica.

3.- E. L.d.S.S. ha depositato memoria di costituzione, trascrivendo le deduzioni svolte nella memoria del 7 ottobre 2019 prodotta nel giudizio *a quo* e chiedendo di accogliere la questione di legittimità costituzionale come sollevata.

4.- È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o sia comunque rigettata per la sua infondatezza.

4.1.- Ad avviso della difesa statale, l'ordinanza di rimessione presenterebbe profili d'inammissibilità in relazione alla motivazione dell'effettiva rilevanza della questione per la descrizione lacunosa del procedimento principale e della fattispecie concreta sottoposta a giudizio. Non verrebbe specificata la fase in cui si trova il procedimento principale ai fini della verifica del termine per la proponibilità delle domande di oblazione avanzate, né indicata la sussistenza dei presupposti di cui al terzo ed al quarto comma dell'art. 162-*bis* cod. pen. Altrettanto carente, secondo l'Avvocatura generale, sarebbe la descrizione della fattispecie di incauto acquisto contestata ai due imputati.

4.2.- L'atto di intervento sottolinea, peraltro, l'infondatezza della questione, richiamando la sentenza n. 207 del 1974 di questa Corte, che negò l'illegittimità costituzionale dell'art. 162 cod. pen. in rapporto all'art. 3 Cost., rilevando come all'interesse dello Stato a definire i procedimenti aventi ad oggetto contravvenzioni, il cui trattamento sanzionatorio editale non contempla l'obbligatorio ricorso a pene detentive e che attengono tutte a condotte di contenuta offensività, corrisponda il vantaggio per l'imputato di addivenire automaticamente a godere dell'estinzione del reato commesso, diversamente da quanto avviene con il ricorso ad altri riti speciali. E poiché il contravventore ammesso all'oblazione gode di una serie di effetti favorevoli ulteriori, non sarebbe irragionevole che sia il legislatore ad individuare in modo fisso l'entità della sanzione da versare per la contravvenzione commessa, con l'esclusione di qualunque concreta determinazione della pena da parte del giudice, come della possibilità di valutazione delle connotazioni fattuali della condotta e delle condizioni economiche del reo. Queste ultime, d'altro canto, sono state espunte dall'ambito editale della pena dopo la modifica apportata agli artt. 24 e 26 cod. pen. dall'art. 101 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale).



4.3.- Vengono ancora smentite le illogicità del sistema che il Tribunale di Cagliari allega a supporto delle proprie argomentazioni, quanto alla diversa incidenza che l'entità della somma richiesta per l'oblazione potrebbe rivestire nei confronti dei concorrenti nella medesima contravvenzione, a seconda delle capacità economiche di costoro, visto che le cause estintive riferiscono l'estinzione al rapporto giuridico base della pretesa punitiva, la quale, pure essendo unico il reato, è invece plurima rispetto ai concorrenti. Il principio di personalità della causa estintiva, di cui all'art. 182 cod. pen., non può, dunque, portare all'irragionevolezza del meccanismo dell'oblazione per la diversa afflittività dell'accesso ad esso nei confronti dei diversi autori di un medesimo reato.

Quanto alla diversa incidenza che l'entità della somma richiesta per l'oblazione potrebbe rivestire nei confronti dei concorrenti nella medesima contravvenzione, a seconda delle capacità economiche di costoro, osserva che il principio di personalità della causa estintiva, di cui all'art. 182 cod. pen. non può portare all'irragionevolezza del meccanismo dell'oblazione per la diversa afflittività dell'accesso ad esso nei confronti dei diversi autori di un medesimo reato.

Infine, quanto al paradosso ravvisato dal giudice *a quo*, secondo cui la somma da versare per obolare una pluralità di contravvenzioni sarebbe inferiore a quella necessaria per estinguere una sola di essa, la difesa statale sostiene che lo stesso sarebbe frutto di un erroneo presupposto interpretativo, in quanto, secondo costante principio giurisprudenziale, nelle ipotesi di concorso formale o di reato continuato, la somma occorrente per addivenire all'oblazione, ai sensi dell'art. 162-*bis* cod. pen., si determina senza alcun riferimento all'art. 78 cod. pen.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale ordinario di Cagliari, in composizione monocratica, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 162-*bis* del codice penale, nella parte in cui non prevede in capo al giudice la possibilità di determinare la misura dell'ammenda ai fini dell'oblazione in considerazione delle condizioni economiche dell'imputato e della gravità del fatto contestato.

Il rimettente è chiamato a decidere sulla domanda degli imputati di oblazione ai sensi della censurata disposizione, attraverso il pagamento di una somma pari alla metà del massimo della pena pecuniaria prevista per il reato contestato. E poiché, nella specie, tale reato è quello di cui all'art. 712 cod. pen. (Acquisto di cose di sospetta provenienza), gli imputati dovrebbero pagare la somma di euro 5.000,00, in considerazione del fatto che la sanzione pecuniaria massima prevista per quel reato, alternativa a quella della pena dell'arresto, non essendo determinata nel massimo edittale, va quantificata in euro 10.000,00 in base all'art. 26 cod. pen.

1.1.- Ad avviso del giudice *a quo*, la norma censurata contrasterebbe con l'art. 27, terzo comma, Cost., poiché il trattamento sanzionatorio per casi come quello sottoposto al suo esame, in quanto sproporzionato e irragionevole, confliggerebbe con il principio della funzione rieducativa della pena. La stessa norma contrasterebbe altresì con l'art. 3 Cost., atteso che, in ragione della potenziale irrogazione di una pena sproporzionata rispetto alle rispettive capacità economiche, gli imputati non abbienti non potrebbero ricorrere alla causa estintiva dell'oblazione, o comunque percepirebbero come illegittima la sanzione loro inflitta.

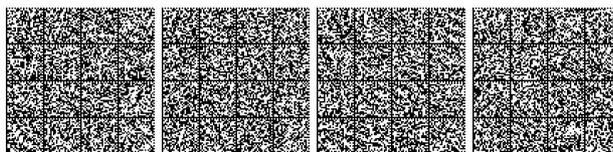
2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, intervenuto in giudizio per mezzo dell'Avvocatura generale dello Stato, ha eccepito l'inammissibilità delle questioni in relazione alla motivazione della rilevanza, e comunque ne ha chiesto la dichiarazione di non fondatezza.

3.- Le questioni sono inammissibili per distinte e concorrenti ragioni.

3.1.- È, in primo luogo, fondata l'eccezione formulata dalla difesa statale per omessa descrizione della fattispecie concreta e conseguente carenza di motivazione sulla rilevanza.

L'ordinanza di rimessione difetta, infatti, non solo della descrizione del fatto contestato - essendosi il giudice *a quo* limitato a riferire che gli imputati devono rispondere del reato di cui all'art. 712 cod. pen., del quale si afferma comunque la modesta offensività - ma anche di ogni indicazione circa la sussistenza delle altre condizioni cui l'art. 162-*bis* cod. pen. subordina l'ammissibilità dell'oblazione nel caso di reati contravvenzionali puniti alternativamente con la pena detentiva o con quella pecuniaria.

L'art. 162-*bis* cod. pen., invero, dispone, al primo comma, che «il contravventore può essere ammesso a pagare, prima dell'apertura del dibattimento, ovvero prima del decreto di condanna, una somma corrispondente alla metà del massimo dell'ammenda stabilita dalla legge per la contravvenzione commessa, oltre le spese del procedimento»; al terzo comma, che «[l']oblazione non è ammessa quando ricorrono i casi previsti dal terzo capoverso dell'articolo 99, dall'articolo 104 o dall'articolo 105, né quando permangono conseguenze dannose o pericolose del reato eliminabili da parte del contravventore»; e, al quarto comma, che «[i]n ogni altro caso il giudice può respingere con ordinanza la domanda di oblazione, avuto riguardo alla gravità del fatto».



Orbene, al di là della affermazione della modesta offensività del reato contestato, il Tribunale rimettente non ha argomentato sulla sussistenza delle altre condizioni, soggettive e oggettive, alle quali è subordinato l'accoglimento della domanda di oblazione. In particolare, difetta ogni indicazione in ordine alla tempestività della istanza formulata dagli imputati nel giudizio *a quo*, al bene oggetto dell'incauto acquisto e alla eventuale sussistenza di conseguenze dannose o pericolose del reato, eliminabili da parte dell'imputato.

Proprio con riferimento ad una questione di legittimità costituzionale concernente l'art. 162-*bis* cod. pen., questa Corte ne ha dichiarato la manifesta inammissibilità, perché il giudice *a quo*, in relazione alla descrizione della fattispecie concreta, aveva riferito soltanto che si procedeva per la contravvenzione di guida in stato di ebbrezza e che l'imputato aveva presentato istanza di ammissione all'oblazione, «entrando subito dopo nel merito della non manifesta infondatezza della questione, senza dunque in alcun modo accennare alla sussistenza delle condizioni imprescindibili per l'ammissibilità all'oblazione facoltativa di cui all'art. 162-*bis* cod. pen. e senza conseguentemente motivare sulla rilevanza della questione» (ordinanza n. 183 del 2005).

In conformità a tale precedente specifico, sussiste, quindi, una prima ragione di inammissibilità delle questioni sollevate dal Tribunale di Cagliari (*ex multis*, ordinanze n. 210 e n. 92 del 2020, n. 103 e n. 71 del 2019, n. 85 e n. 7 del 2018, n. 210 e n. 46 del 2017, n. 237 del 2016).

3.2.- Le questioni sono, peraltro, inammissibili anche per l'omessa ricostruzione del contesto normativo entro il quale la disposizione censurata è ricompresa e per il tipo di pronuncia richiesta, che comporterebbe, ove accolta, la necessità di rideterminare le coordinate dell'oblazione ex art. 162-*bis* cod. pen., fino al punto di invadere lo spazio riservato alla discrezionalità legislativa.

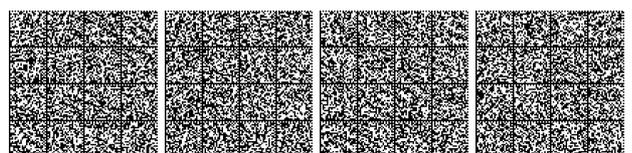
3.2.1.- Giova premettere che oggetto mediato delle censure di sproporzione e di irragionevolezza sollevate dal Tribunale di Cagliari sono, in realtà, la mancata quantificazione della sanzione pecuniaria massima per la contravvenzione di cui all'art. 712 cod. pen. e l'eccessività della misura massima dell'ammenda, pari ad euro 10.000,00, stabilita integrativamente in base all'art. 26 cod. pen. È infatti con riguardo all'importo della metà del massimo così individuato che il rimettente formula i propri dubbi di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost. Ma proprio la riferibilità dei lamentati vulnera agli evocati parametri, rende evidente come ciò di cui si duole il giudice *a quo* non sia soltanto il meccanismo delineato dall'art. 162-*bis* cod. pen., quanto piuttosto la determinazione della somma da pagare per l'oblazione per effetto delle richiamate disposizioni, l'una di carattere speciale, l'altra di carattere generale.

Peraltro, questa Corte, con l'ordinanza n. 207 del 2019, non considerata dal rimettente, ha dichiarato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 712 cod. pen., in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost., proprio «nella parte in cui non è previsto il massimo edittale ovvero non è prevista l'ammenda non superiore a 516 euro», evidenziando come la relativa cornice edittale permetta al giudice un'ampia modulazione della pena da irrogare nel caso concreto.

3.2.2.- Tanto premesso, il rimettente non valuta che l'irrelevanza delle condizioni economiche del contravventore ai fini della indicazione della somma da pagare per beneficiare dell'oblazione, della quale egli si duole, è frutto, in realtà, della scelta più generale compiuta dal legislatore con gli artt. 100 e 101 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale). Con tale intervento normativo, infatti, le condizioni economiche del reo, originariamente contemplate nel quadro edittale dagli artt. 24 e 26 cod. pen. (i quali disponevano che, quando in relazione a tali condizioni la multa o l'ammenda stabilita dalla legge poteva presumersi inefficace, anche se applicata nel massimo, il giudice aveva la facoltà di aumentarla sino al triplo), sono state trasferite al momento giudiziale di determinazione della pena.

L'art. 100 della legge n. 689 del 1981, in particolare, ha aggiunto l'art. 133-*bis* cod. pen., il quale include le condizioni economiche del reo tra i criteri generali di commisurazione della pena pecuniaria operanti già all'interno delle cornici edittali. Tale articolo, del resto, segue una disposizione che detta i criteri, oggettivi e soggettivi, dei quali il giudice deve fare applicazione ai fini della valutazione della gravità del reato, in vista della concreta determinazione della pena all'esito dello svolgimento del processo o dei procedimenti speciali, come disciplinati dal codice di procedura penale. È, quindi, da ricondurre a tale opzione sistematica la conseguenza applicativa, censurata dal rimettente, che porta a privare di significatività le condizioni economiche del reo in sede di determinazione della somma, corrispondente alla terza parte o alla metà del massimo dell'ammenda stabilita dalla legge, che il contravventore è ammesso a pagare, in virtù degli artt. 162 e 162-*bis* cod. pen., ai fini dell'estinzione per oblazione delle contravvenzioni (così, Corte di cassazione, sezione terza penale, sentenze 8 marzo 2011, n. 8973, e 21 ottobre 1987, n. 10998).

3.2.3.- Sotto un diverso profilo, deve rilevarsi che, come da questa Corte già affermato, l'istituto dell'oblazione trova fondamento «nell'interesse dello Stato di definire con economia di tempo e di spese i procedimenti relativi ai reati di minore importanza, e nell'interesse del contravventore di evitare il procedimento penale e la condanna con tutte le conseguenze di essa» (sentenze n. 192 del 2020, n. 530 del 1995 e n. 207 del 1974). Rispetto a tali esigenze, l'introduzione, come richiesto dal rimettente, della possibilità per il giudice di determinare la somma da pagare a titolo di oblazione in



considerazione delle condizioni economiche dell'imputato, pur se rispondente alla diversa e meritevole esigenza di non discriminare chi si trova in condizioni di indigenza nell'accesso alla definizione semplificata dei procedimenti relativi a reati contravvenzionali, sanzionati alternativamente con la pena detentiva o con quella pecuniaria, darebbe luogo ad un intervento additivo di carattere significativamente manipolativo.

Posto che il beneficio che consegue per l'imputato dalla definizione del procedimento a suo carico mediante oblazione è l'estinzione del reato, la detta verifica richiederebbe, pur sempre, la individuazione di una somma minima correlata all'entità della pena pecuniaria prevista, la cui determinazione non può che essere riservata alla discrezionalità del legislatore; nella quale rientra, comunque, prevedere, o meno, l'estinzione per oblazione dei reati, in relazione al disvalore ad essi assegnato (ordinanza n. 462 del 1987), e parimenti determinare la frazione della pena pecuniaria che l'imputato deve pagare per beneficiare dell'oblazione ai sensi dell'art. 162-bis cod. pen. (sentenza n. 76 del 2019).

Del resto, la mera previsione della necessità che il giudice debba tenere conto delle condizioni economiche dell'imputato ai fini della determinazione, in riduzione (ma, in ipotesi, anche in aumento) rispetto alla frazione legislativamente prevista, finirebbe per rendere l'istituto dell'oblazione altro da quello delineato e disciplinato dal legislatore. Non può, invero, non considerarsi che l'effetto voluto dal rimettente potrebbe essere conseguenza di diverse modulazioni da parte del legislatore: da quella in cui la frazione prevista per l'oblazione sia correlata non già alla pena edittale ma a quella che il giudice, in concreto, tenuto conto dei criteri di cui agli artt. 133 e 133-bis cod. pen., ritenga adeguata nel caso di specie, tanto più quando la disposizione sanzionatoria non preveda un massimo edittale per la pena pecuniaria; a quella in cui le condizioni economiche degli imputati potrebbero rilevare ai fini della individuazione di una percentuale di riduzione o di aumento rispetto alla misura ordinaria stabilita per l'oblazione.

L'integrazione sollecitata dal rimettente, quindi, da un lato pone in discussione la struttura stessa dell'istituto dell'oblazione di cui all'art. 162-bis cod. pen., dall'altro interferisce con le scelte sistematiche operate discrezionalmente dal legislatore, nella configurazione degli illeciti penali e del loro trattamento sanzionatorio, nonché delle cause di estinzione dei reati e, più in generale, nella configurazione degli istituti processuali attraverso i quali dette cause possono operare.

Tali aspetti determinano l'inammissibilità delle questioni sollevate dal rimettente, poiché con esse si chiede a questa Corte un intervento che assumerebbe il carattere di una "novità di sistema", che si pone invece al di fuori dell'area del sindacato di legittimità costituzionale ed è rimesso a scelte di riforma demandate al legislatore (sentenze n. 250 del 2018, n. 252 del 2012; ordinanze n. 266 del 2014, n. 136 del 2013).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 162-bis del codice penale, sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Cagliari, in composizione monocratica, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 27 aprile 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Stefano PETITTI, *Redattore*

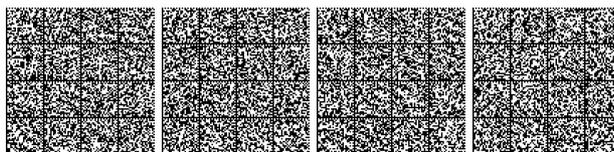
Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 20 maggio 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_210103



N. 104

Sentenza 27 aprile - 20 maggio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Energia - Incentivi per l'efficiamento energetico o la riduzione del rischio sismico delle costruzioni - Possibilità di optare, in luogo della detraibilità fiscale, per uno sconto immediato di pari ammontare praticato dall'esecutore delle opere - Disciplina, nella seconda ipotesi, del relativo credito d'imposta - Ricorsi della Regione Umbria e della Regione Toscana - Successive rinunce, rispettivamente in mancanza di costituzione e con accettazione del resistente - Estinzione dei processi.

Impresa e imprenditore - Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese (PMI) - Semplificazione della gestione - Potere della Conferenza unificata di limitare l'operatività del fondo all'attività di controgaranzia dei fondi di garanzia regionali e dei consorzi di garanzia collettiva dei fidi (c.d. confidi) - Soppressione - Ricorsi della Regione Umbria e della Regione Toscana - Lamentata violazione della competenza regionale nella materia concorrente del sostegno all'innovazione per i settori produttivi e nella materia residuale degli incentivi e aiuti alle imprese, nonché dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione - Non fondatezza delle questioni.

- Decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito, con modificazioni, nella legge 28 giugno 2019, n. 58, artt. 10, commi 1 e 2, e 18, commi 1 e 2.
- Costituzione, artt. 3, 41, 117, commi primo, in relazione all'art. 169 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, terzo e quarto, e 119; principio di leale collaborazione.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

Giudici : 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, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente

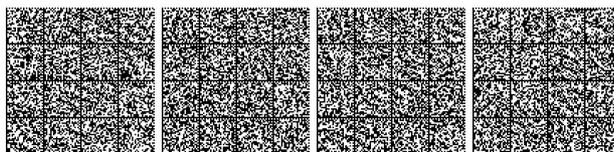
SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 10, commi 1 e 2, e 18, commi 1 e 2, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34 (Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi), convertito, con modificazioni, nella legge 28 giugno 2019, n. 58, promossi dalla Regione Umbria e dalla Regione Toscana con ricorsi notificati il 22-27 agosto e il 23-28 agosto 2019, depositati in cancelleria il 23 agosto e il 30 agosto 2019, iscritti, rispettivamente ai numeri 92 e 94 del registro ricorsi 2019 e pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 41 e 42, prima serie speciale, dell'anno 2019.

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

udito nell'udienza pubblica del 27 aprile 2021 il Giudice relatore Giuliano Amato;

uditi gli avvocati Massimo Luciani per la Regione Umbria in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 16 marzo 2021, Marcello Cecchetti per la Regione Toscana e l'avvocato dello Stato Maria Letizia Guida per il Presidente del Consiglio dei ministri in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 16 marzo 2021;



deliberato nella camera di consiglio del 27 aprile 2021.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso depositato il 23 agosto 2019 (reg. ric. n. 92 del 2019), la Regione Umbria ha impugnato gli artt. 10, commi 1 e 2, e 18, commi 1 e 2, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34 (Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi), convertito, con modificazioni, nella legge 28 giugno 2019, n. 58.

1.1.- La prima disposizione impugnata, di cui all'art. 10, commi 1 e 2, modifica la disciplina degli incentivi per la realizzazione degli interventi per le costruzioni con ridotto impatto ambientale e con maggiore sicurezza riguardo agli eventi sismici, rispettivamente prevista dagli artt. 14 e 16 del decreto-legge 4 giugno 2013, n. 63 (Disposizioni urgenti per il recepimento della Direttiva 2010/31/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 maggio 2010, sulla prestazione energetica nell'edilizia per la definizione delle procedure d'infrazione avviate dalla Commissione europea, nonché altre disposizioni in materia di coesione sociale), convertito, con modificazioni, nella legge 3 agosto 2013, n. 90.

Essa introduce la possibilità, per il soggetto che effettua opere di efficientamento energetico o di riduzione del rischio sismico, di optare, in sostituzione della detraibilità fiscale, per uno sconto immediato praticato dall'esecutore delle opere, il quale potrà beneficiare a sua volta di un credito di imposta da ripartire in 5 quote annuali di pari valore, con possibilità di cessione del credito stesso ai propri fornitori. Sono vietate ulteriori trasmissioni delle quote, così come la cessione a istituti di credito e a intermediari finanziari.

È denunciata la violazione dell'art. 3 della Costituzione, sia per la ingiustificata discriminazione in danno delle piccole e medie imprese, che non avrebbero una «capacità fiscale» tale da poter utilizzare in compensazione la cessione dell'incentivo da parte di chi appalta le opere, sia per contrasto con il principio di ragionevolezza, perché ostacolata la realizzazione dell'obiettivo di massima diffusione dell'incentivo.

La disposizione impugnata violerebbe anche l'art. 41 Cost. e il principio di libertà d'impresa economica privata, in quanto l'incentivo, così come disciplinato, sarebbe limitato alle sole imprese di maggiori dimensioni, e l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 169 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130, che sancisce il principio per cui le politiche di regolamentazione dei mercati devono garantire un livello elevato di protezione dei consumatori.

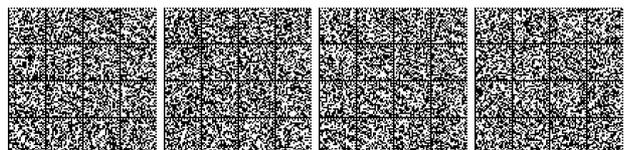
È infine denunciata la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. - che riconosce alle Regioni competenze nelle materie «protezione civile», «governo del territorio» e «sostegno all'innovazione per i settori produttivi» - nonché dell'art. 117, quarto comma, Cost., che riconosce le competenze regionali nelle materie «incentivi e aiuti alle imprese» e «artigianato e industria».

1.1.1.- Ad avviso della Regione ricorrente, l'art. 10, commi 1 e 2, del d.l. n. 34 del 2019 non potrebbe essere ascritto esclusivamente alle materie di competenza esclusiva «tutela della concorrenza», «sistema tributario dello Stato» o «tutela dell'ambiente». Sarebbero, infatti, coinvolte plurime competenze regionali, quali «protezione civile», «governo del territorio» e «sostegno all'innovazione per i settori produttivi», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., nonché «incentivi e aiuti alle imprese» e «artigianato e industria», di cui all'art. 117, quarto comma, Cost. La norma impugnata violerebbe le competenze regionali in queste materie, sia perché essa contiene norme di estremo dettaglio in materie di competenza concorrente, in cui la legge statale dovrebbe limitarsi a dettare i principi fondamentali, sia perché non riconosce alcuna attribuzione regionale, nemmeno nelle materie di competenza regionale residuale.

1.1.2.- La Regione Umbria ritiene, inoltre, che le agevolazioni fiscali previste dalla disposizione impugnata siano di fatto utilizzabili solo dalle imprese di grandi dimensioni, poiché - come segnalato dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato nel corso dei lavori preparatori della legge di conversione - solo queste sarebbero in grado di compensare i relativi crediti d'imposta in ragione del volume dei propri debiti fiscali. Ciò determinerebbe una ingiustificata discriminazione in danno delle piccole e medie imprese, in violazione del principio di eguaglianza. Inoltre, sarebbe ostacolata la realizzazione dell'obiettivo di massima diffusione dell'incentivo, in contrasto con il principio di ragionevolezza.

1.1.3.- Sarebbe violato anche l'art. 41 Cost., che, nel sancire la libertà d'impresa economica privata, esprime il principio della parità di trattamento delle imprese concorrenti in un dato settore. Nel caso di specie, l'incentivo sarebbe limitato alle imprese maggiori, senza che questa limitazione sia funzionale a un interesse sociale rilevante.

1.1.4.- Inoltre, la limitazione delle imprese che possono avvantaggiarsi dell'incentivo determinerebbe una riduzione della concorrenza e ciò si risolverebbe in un pregiudizio per il consumatore, per la minore possibilità di scelta dell'operatore che offre condizioni più vantaggiose. Pertanto, la disposizione impugnata contrasterebbe anche con l'art. 117, primo comma, Cost., per violazione del principio fissato dall'art. 169 TFUE, che sancisce il principio per cui le politiche di regolamentazione dei mercati devono garantire un livello elevato di protezione dei consumatori.



1.1.5.- In data 11 novembre 2020 la difesa della Regione Umbria ha depositato dichiarazione di rinuncia parziale al ricorso, relativamente all'impugnazione dell'art. 10, commi 1 e 2, del d.l. n. 34 del 2019 e ha chiesto che - anche in difetto di accettazione della stessa rinuncia da parte del resistente, non costituito in giudizio - sia dichiarata la cessazione della materia del contendere, limitatamente all'impugnazione di tale disposizione.

1.2.- È impugnato, inoltre, l'art. 18, commi 1 e 2, dello stesso d.l. n. 34 del 2019. Il primo comma di questa disposizione - rubricata «Norme in materia di semplificazione per la gestione del Fondo di garanzia per le PMI» - elimina la previsione dell'art. 18, comma 1, lettera *r*), secondo periodo, 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). Quest'ultima disposizione affidava alla Conferenza unificata il potere di individuare, «tenuto conto dell'esistenza di fondi regionali di garanzia, le regioni sul cui territorio il fondo limita il proprio intervento alla controgaranzia dei predetti fondi regionali e dei consorzi di garanzia collettiva fidi [...]».

Il comma 2 dell'art. 18 stabilisce, d'altra parte, il termine di efficacia della limitazione dell'intervento del Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese (d'ora in avanti, il Fondo statale), laddove sia già disposta.

Ad avviso della Regione Umbria, queste disposizioni si porrebbero in contrasto con gli artt. 117 e 119 Cost., per l'illegittima eliminazione del momento procedimentale di confronto tra Stato e Regioni nella gestione delle attività del Fondo statale.

È denunciato, altresì il contrasto delle disposizioni impugnate con l'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., in quanto sarebbero violate le attribuzioni regionali nelle materie di competenza concorrente «sostegno all'innovazione per i settori produttivi» e nella materia di competenza residuale «incentivi e aiuti alle imprese».

1.2.1.- Osserva la difesa regionale che il sistema dei consorzi di garanzia collettiva fidi (cosiddetti confidi) agevola l'accesso al credito da parte delle piccole e medie imprese (PMI). La disciplina in esame dovrebbe ascrivere, dunque, alle materie di competenza regionale «incentivi e aiuti alle imprese» e «sostegno all'innovazione per i settori produttivi» (sono richiamate in particolare le sentenze n. 68 del 2017, n. 77 del 2005 e n. 14 del 2004).

La parte ricorrente ritiene che la gestione del Fondo statale di garanzia, regolata dall'art. 2, comma 100, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), rappresenti una chiamata in sussidiarietà di una funzione pubblica di spettanza regionale, ai sensi dell'art. 119 Cost. Questa è consentita quando l'allocatione della funzione pubblica a livello centrale costituisce imprescindibile attuazione dei principi di adeguatezza e differenziazione nello svolgimento delle funzioni pubbliche. Ciò impone al legislatore statale di predisporre adeguati meccanismi di partecipazione delle Regioni all'esercizio delle funzioni pubbliche accentrate, al fine di evitare l'integrale soppressione delle attribuzioni regionali. Nel caso in esame, l'intervento della Conferenza unificata rappresentava lo strumento per coinvolgere le Regioni e garantirne le attribuzioni.

Con la soppressione di questo momento procedimentale di confronto tra Stato e Regioni, sarebbero violati i principi di sussidiarietà e leale collaborazione, di cui agli artt. 117 e 119 Cost. Sarebbe, inoltre, violato l'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., per la compressione delle attribuzioni regionali nella materia di competenza concorrente «sostegno all'innovazione per i settori produttivi» e nella materia di competenza residuale «incentivi e aiuti alle imprese».

Attraverso l'intervento della Conferenza unificata, era riconosciuta una modalità di compartecipazione delle Regioni a un procedimento connesso alla gestione del Fondo statale e incidente sulle loro attribuzioni costituzionali. Oltre ad assicurare l'efficiente coordinamento degli strumenti di accesso al credito a livello nazionale e territoriale, questo meccanismo avrebbe permesso alle Regioni di pianificare in modo razionale l'esercizio delle proprie competenze in materia di «incentivi e aiuti alle imprese», perseguendo politiche pubbliche più adeguate.

D'altra parte, con specifico riguardo agli incentivi alle imprese, neppure l'esigenza dell'uniforme tutela della concorrenza sul territorio nazionale potrebbe giustificare la completa estromissione delle Regioni in questa materia.

Al solo scopo di realizzare un accentramento decisionale, la disposizione impugnata avrebbe irragionevolmente irrigidito la gestione del Fondo statale e avrebbe, inoltre, invaso la sfera di competenza regionale. Oltre a violare il principio di leale collaborazione, sarebbero state illogicamente parificate situazioni regionali del tutto diverse. Infatti, al dichiarato scopo di prevenire ipotetici abusi da parte di alcune Regioni, il legislatore statale avrebbe soppresso la partecipazione delle autonomie regionali, finendo per colpire e danneggiare anche quelle virtuose.

La Regione Umbria ritiene, dunque, che la disposizione impugnata contrasti con gli artt. 117 e 119 Cost., poiché essa avrebbe eliminato qualsiasi forma di coinvolgimento regionale nella gestione degli incentivi alle imprese e nei processi decisionali che incidono sull'esercizio delle competenze costituzionali delle Regioni.

Si evidenzia, inoltre, che la Commissione bicamerale per le questioni regionali, nel parere reso sul disegno di legge di conversione del d.l. n. 34 del 2019, aveva ritenuto opportuno «un approfondimento al fine di individuare modalità alternative a quella della disposizione abrogata per garantire forme di coinvolgimento del sistema delle autonomie territoriali nella gestione del fondo».



1.2.2.- La difesa regionale deduce, infine, che il successivo art. 13, comma 3, del decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23 (Misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di poteri speciali nei settori strategici, nonché interventi in materia di salute e lavoro, di proroga di termini amministrativi e processuali), convertito con modificazioni, nella legge 5 giugno 2020, n. 40, non sarebbe satisfattivo dell'interesse regionale fatto valere con il ricorso, poiché si limiterebbe ad anticipare - dal 31 dicembre 2020 al 10 aprile 2020 - il termine della limitazione dell'intervento del Fondo statale. La questione dovrebbe, quindi, ritenersi «trasferita» sulla nuova disposizione.

1.2.3.- Nelle memorie depositate il 27 ottobre 2020 ed il 6 aprile 2021, la difesa regionale ha ribadito gli argomenti già illustrati nei propri atti e ha insistito nell'accoglimento delle conclusioni ivi formulate.

1.3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri non si è costituito nel giudizio promosso dalla Regione Umbria e non ha svolto alcuna attività difensiva.

2.- Con ricorso depositato il 30 agosto 2019, anche la Regione Toscana ha impugnato, in primo luogo, l'art. 10, commi 1 e 2, del d.l. n. 34 del 2019, in relazione all'art. 117, terzo e quarto comma, Cost. e al principio di leale collaborazione.

2.1.- La parte ricorrente ritiene che la disposizione in esame, nel favorire i soli operatori economici di grandi dimensioni, che possono avere la liquidità necessaria per applicare lo sconto ivi previsto, restringa la concorrenza nell'offerta dei servizi di riqualificazione energetica e dei lavori antisismici e danneggi così le piccole e medie imprese. Limitando la fruibilità dei benefici alle sole imprese di grandi dimensioni, l'art. 10, commi 1 e 2, del d.l. n. 34 del 2019 interferirebbe con le materie affidate dall'art. 117, quarto comma, Cost. alla potestà residuale delle Regioni, con particolare riferimento all'industria, alle attività produttive, all'artigianato e alla promozione del sistema produttivo regionale.

2.1.1.- In secondo luogo, la Regione Toscana impugna l'art. 18, comma 1, del d.l. n. 34 del 2019, come convertito, facendo rilevare di avere richiesto, sin dal 2002, la limitazione dell'intervento del Fondo statale alla sola prestazione di controgaranzia. La richiesta è stata accolta dalla Conferenza unificata e, pertanto, nella Regione Toscana il Fondo statale ha operato solo nella forma della controgaranzia.

La ricorrente ritiene che l'abrogazione del suindicato secondo periodo della lettera *r*) dell'art. 18, comma 1, del d.lgs. n. 112 del 1998 si rifletta negativamente sull'attività dei confidi e sul tessuto regionale delle PMI. Infatti, grazie al loro legame diretto e profondo con il tessuto imprenditoriale, i confidi hanno svolto una vera e propria funzione sociale, contribuendo allo sviluppo economico e sociale del territorio, a supporto di tutte le PMI.

La Regione Toscana riferisce che, dai dati sulle operazioni che i confidi presentano con la controgaranzia del Fondo statale, risulterebbe che l'onere di copertura sostenuto dallo Stato per queste operazioni è del 45 per cento, rispetto al 72 per cento di quelle realizzate con la garanzia diretta. Inoltre, attraverso l'attività dei confidi, l'effetto leva finanziaria delle risorse pubbliche sarebbe superiore rispetto a quello delle banche del 70 per cento. A parità di risorse messe a disposizione, per le PMI sarebbe, dunque, molto più efficiente l'accesso al credito tramite i confidi, rispetto all'intervento diretto da parte delle banche.

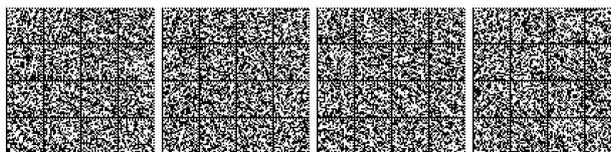
Ad avviso della ricorrente, la soppressione di uno strumento che il d.lgs. n. 112 del 1998 aveva riconosciuto alle Regioni - e che era vitale per lo sviluppo del sistema produttivo regionale - lederebbe le competenze regionali in materia di industria, attività produttive, sviluppo economico, accesso al credito e sostegno all'innovazione per i settori produttivi, materie tutte riconducibili alle competenze concorrenti e residuali delle Regioni, ai sensi dell'art. 117, terzo e quarto comma, Cost.

2.1.2.- D'altra parte, ad avviso della Regione Toscana, sarebbero pretestuose ed infondate le argomentazioni con cui è stata motivata la scelta normativa in esame.

In particolare, il meccanismo di cui alla richiamata lettera *r*) non sarebbe stato affatto utilizzato al fine di sostenere i confidi in difficoltà, assicurando loro una sorta di monopolio nell'accesso alla garanzia del Fondo. Al contrario, grazie a questo meccanismo, nella Regione Toscana si sarebbe consolidato un sistema che ha consentito negli anni di attivare un numero di operazioni di controgaranzia proporzionalmente superiore alla quota storica di risorse attribuite nell'ambito del decentramento, ai sensi del d.lgs. n. 112 del 1998.

La Regione Toscana contesta, inoltre, l'affermazione secondo la quale, nelle Regioni che hanno fatto ricorso alla lettera *r*), si sarebbe osservato un calo dell'operatività del Fondo statale. La diversità dei sistemi produttivi e dei mercati locali del credito si riflette nella diversità di funzionamento del Fondo statale. Né, d'altra parte, nelle Regioni in cui non è stata data applicazione all'art. 18, comma 1, lettera *r*), secondo periodo, del decreto n. 112 del 1998, le imprese avrebbero avuto maggiore facilità di accesso al credito grazie al Fondo statale.

La scelta introdotta dalla norma impugnata determinerebbe un'opzione privilegiata a favore del Fondo statale, che è il solo a potere offrire una garanzia illimitata a valere sul bilancio dello Stato, a differenza di qualsiasi operatore privato o fondo di garanzia regionale. Questa situazione dovrebbe indurre il Fondo statale a operare come garante di ultima istanza, favorendo sistemi di garanzia territoriali o settoriali, di carattere privato o mutualistico.



La difesa della parte ricorrente evidenzia, inoltre, che l'eventuale incremento dell'operatività del Fondo statale nelle Regioni che avevano aderito alla limitazione di cui all'art. 18, comma 1, lettera *r*), secondo periodo, del d.lgs. n. 112 del 1998, avverrà nell'ambito della medesima dotazione finanziaria del Fondo stesso. Pertanto, - a parità di domanda di garanzia - non si produrrebbe alcun beneficio, ma solo lo spostamento a favore del Fondo statale di operazioni che prima transitavano attraverso i confidi o i fondi regionali.

2.1.3.- Infine, posto che l'abrogazione dell'art. 18, comma 1, lettera *r*), secondo periodo, del d.lgs. n. 112 del 1998 incide su molteplici competenze regionali, essa avrebbe dovuto essere disposta nel rispetto del principio di leale collaborazione, che guida i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie. Viceversa, la disposizione impugnata è stata emanata in assenza di alcuna intesa con le Regioni.

2.2.- Con atto depositato il 7 ottobre 2019, si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni promosse con il ricorso della Regione Toscana siano dichiarate inammissibili o comunque infondate.

2.2.1.- Con riferimento all'art. 10, commi 1 e 2, del d.l. n. 34 del 2019, la difesa statale ha eccepito l'inammissibilità del ricorso, poiché le censure di parte ricorrente relative alla violazione dell'art. 117, quarto comma, Cost. sarebbero sfornite di idonee argomentazioni.

Il ricorso non fornirebbe alcuna dimostrazione in ordine al pregiudizio per gli artigiani e per le piccole e medie imprese, né circa il nocimento che deriverebbe alla Regione dalla disposizione impugnata. In definitiva, la lamentata restrizione della concorrenza si baserebbe su elementi meramente indiziari e controvertibili, in contrasto con l'onere del ricorrente di definire il *petitum* e di indicare gli argomenti necessari a sorreggerlo.

2.2.1.1.- Nel merito, le disposizioni impugnate costituirebbero legittimo esercizio della competenza statale esclusiva in materia di «sistema tributario e contabile dello Stato» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost. Non vi sarebbe, quindi, alcuna invasione di ambiti di competenza regionale, poiché spetta unicamente al legislatore statale disciplinare in modo uniforme la materia delle detrazioni fiscali. Né, d'altra parte, sarebbe possibile evocare concorrenti competenze regionali connesse alla realtà produttiva locale poiché, sia il mercato dell'efficienza energetica, sia quello della riqualificazione sismica, hanno rilievo nazionale.

L'Avvocatura generale dello Stato sottolinea, inoltre, che la disciplina delle agevolazioni fiscali o dei benefici tributari costituisce esercizio di un potere ampiamente discrezionale del legislatore, censurabile solo per la sua palese arbitrarietà o irrazionalità (sono richiamate le sentenze n. 17 del 2018, n. 117 del 2017 e l'ordinanza n. 46 del 2009).

D'altra parte, gli interventi "promozionali", come quello in esame, intersecano, sotto vari profili, la materia della tutela della concorrenza e rientrano anche per questo aspetto nella competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost. L'impatto complessivo di queste misure incide, infine, sul sistema economico generale, determinandone un assetto equilibrato, e non lede l'autonomia finanziaria della Regione.

2.2.2.- La difesa statale ritiene, altresì, non fondate le censure relative all'art. 18, comma 1, del d.l. n. 34 del 2019.

Con l'intervento normativo in esame il legislatore statale ha disciplinato l'operatività di un fondo costituito con risorse proprie, senza disconoscere alle Regioni la possibilità di effettuare interventi finanziari aggiuntivi a sostegno delle imprese operanti nel loro territorio. L'intervento in esame sarebbe volto a realizzare obiettivi di politica economica che coinvolgono aspetti riconducibili ai rapporti con l'Unione europea ed alla materia della concorrenza, riservata alla potestà legislativa statale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost. Ciò non pregiudicherebbe, peraltro, la potestà regionale di assumere iniziative di carattere finanziario a sostegno dell'imprenditoria presente sul proprio territorio.

L'Avvocatura generale dello Stato osserva, d'altra parte, che l'efficacia della disposizione impugnata non potrebbe essere limitata alla realtà produttiva regionale, in quanto la previsione di interventi promozionali rientra nella tutela della concorrenza e l'intervento legislativo statale è legittimato dalla finalità di incidere sull'equilibrio economico generale (al riguardo, sono richiamate le sentenze n. 83 del 2018; n. 63 del 2008 e n. 14 del 2004).

Infine, non sarebbe riscontrabile la violazione del principio di leale collaborazione, che verrebbe in rilievo soltanto in caso di concorrenza di competenze e non in caso di competenze distinte, come in quello in esame (è richiamata la sentenza n. 251 del 2016).

2.3.- Il 14 ottobre 2020, la Regione Toscana ha depositato un'istanza di rinvio dell'udienza pubblica per la discussione del ricorso, al fine di permettere alla nuova Giunta regionale, nominata dal nuovo Presidente, eletto a seguito delle elezioni amministrative regionali del 20 - 21 settembre 2020, di valutare la permanenza dell'interesse a coltivare il ricorso.

In data 8 gennaio 2021, la Regione Toscana ha depositato la dichiarazione di rinuncia parziale al ricorso, limitatamente all'impugnazione dell'art. 10, commi 1 e 2, del d.l. n. 34 del 2019.



Il 18 febbraio 2021 l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato la dichiarazione di accettazione, da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, della rinuncia parziale al ricorso promosso dalla Regione Toscana.

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

Considerato in diritto

1.- La Regione Umbria e la Regione Toscana (reg. ric. n. 92 e n. 94 del 2019) hanno impugnato, in primo luogo, l'art. 10, commi 1 e 2, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34 (Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi), convertito, con modificazioni, nella legge 28 giugno 2019, n. 58, in riferimento agli artt. 3, 41, 117, primo comma, quest'ultimo in relazione all'art. 169 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130, nonché in riferimento all'art. 117, terzo e quarto comma, della Costituzione.

È altresì impugnato l'art. 18, commi 1 e 2, del medesimo d.l. n. 34 del 2019, come convertito, per violazione degli artt. 117, terzo e quarto comma, 119 Cost. e del principio di leale collaborazione.

2.- I ricorsi sollevano analoghe questioni, sicché i relativi giudizi vanno riuniti per essere definiti con un'unica decisione.

3.- Nelle more del giudizio, entrambe le Regioni ricorrenti hanno dichiarato di rinunciare all'impugnazione dell'art. 10, commi 1 e 2, del d.l. n. 34 del 2019.

Con riferimento al ricorso proposto dalla Regione Umbria, in mancanza di costituzione in giudizio della parte resistente, l'intervenuta rinuncia al ricorso in via principale determina l'estinzione del processo, ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

Anche la Regione Toscana ha dichiarato di rinunciare al ricorso, limitatamente all'impugnazione del medesimo art. 10, commi 1 e 2, del d.l. n. 34 del 2019. La rinuncia è stata accettata dal Presidente del Consiglio dei ministri e, di conseguenza, il processo va dichiarato estinto, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

4.- Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 18, commi 1 e 2, del d.l. n. 34 del 2019 non sono fondate.

4.1.- Il comma 1 di questa disposizione - rubricata «Norme in materia di semplificazione per la gestione del Fondo di garanzia per le PMI» - elimina la previsione dell'art. 18, comma 1, lettera r), secondo periodo, 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).

Con essa era affidata alla Conferenza unificata il potere di individuare, «tenuto conto dell'esistenza di fondi regionali di garanzia, le regioni sul cui territorio il fondo limita il proprio intervento alla controgaranzia dei predetti fondi regionali e dei consorzi di garanzia collettiva fidi [...]».

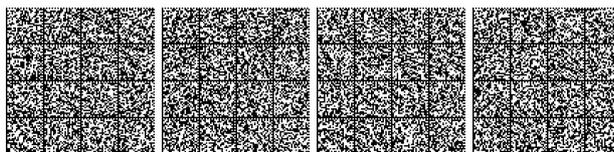
Il comma 2 dell'art. 18, impugnato dalla sola Regione Umbria, stabilisce il termine di efficacia della limitazione dell'intervento del predetto Fondo di garanzia nelle Regioni sul cui territorio essa è già disposta.

Le parti ricorrenti denunciano la violazione degli artt. 119 e 117, terzo e quarto comma, Cost., e del principio di leale collaborazione, per l'illegittima eliminazione del momento procedimentale di confronto tra Stato e Regioni nella gestione delle attività del fondo di garanzia per le PMI. È inoltre denunciata la violazione delle attribuzioni regionali nella materia di competenza concorrente «sostegno all'innovazione per i settori produttivi» e in quella di competenza residuale «incentivi e aiuti alle imprese».

4.2.- Nella individuazione degli ambiti cui afferiscono le disposizioni impuginate occorre rilevare, in via preliminare, che le stesse attengono ad una pluralità di materie rispetto alle quali variamente si atteggia la competenza legislativa dello Stato e delle Regioni.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, ai fini dell'individuazione della materia, si deve tener conto dell'oggetto, della *ratio* e della finalità della disciplina in questione, tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi, così da identificare correttamente e compiutamente anche l'interesse tutelato (*ex plurimis*, sentenze n. 56 del 2020, n. 116 del 2019, n. 108 del 2017, n. 175 del 2016 e n. 245 del 2015).

Nel caso in esame, è impugnata la disposizione che abolisce la possibilità per la Conferenza unificata di limitare in alcune Regioni l'operatività del Fondo statale di garanzia per le PMI ai soli interventi in funzione di controgaranzia. Infatti, l'art. 18, comma 1, del d.l. n. 34 del 2019 modifica le modalità di funzionamento del Fondo statale istituito dalla legge



23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), mettendo gli operatori di tutte le Regioni in grado di accedervi a parità di condizioni. Esso costituisce uno strumento di politica economica, finanziato con risorse proprie dello Stato, che ne ha conservato la gestione in via esclusiva - stabilita dall'art. 18, comma 1, lettera *r*), primo periodo, del d.lgs. n. 112 del 1998 - e lo stesso art. 18 del d.l. n. 34 del 2019 ha lasciato intatta questa previsione.

Riguardo al meccanismo eliminato dalla disposizione impugnata, questa Corte ha già osservato che esso «presuppone che i sistemi regionali costituiti dai fondi regionali di garanzia a favore delle PMI, ove esistenti, e dai confidi possano avere caratteristiche tali da giustificare la limitazione dell'intervento del fondo statale alla sola controgaranzia, che opera come una garanzia di secondo livello prestata a favore dei garanti» (sentenza n. 83 del 2018).

4.2.1.- Con la soppressione della possibilità prevista dal secondo periodo della citata lettera *r*), risulta valorizzato l'intervento pubblico di garanzia centralizzato a livello nazionale, che ha recuperato la pienezza della sua operatività, anche nei territori nei quali in precedenza era stata consentita la sua limitazione alla sola attività di controgaranzia a favore dei fondi regionali e dei consorzi di garanzia collettiva dei fidi, i cosiddetti confidi.

L'abolizione di questo meccanismo si colloca all'interno di un intervento normativo volto a perseguire gli obiettivi dello sviluppo di canali alternativi per il finanziamento delle imprese e di promozione di operazioni finanziarie innovative. Proprio al fine di realizzare questi obiettivi, lo stesso art. 18 del d.l. n. 34 del 2019, al successivo comma 3, abilita il Fondo statale a intervenire in garanzia a favore di soggetti che finanziano, tramite piattaforme di social lending e di crowdfunding (così nell'art. 18 comma 3 testé citato), progetti di investimento realizzati da micro, piccole e medie imprese, comunque operanti nei settori di attività che possono essere ammesse all'intervento dello stesso Fondo.

Dal punto di vista sistematico, la disposizione censurata si inserisce nell'ambito di un complessivo intervento destinato a realizzare una manovra funzionale allo sviluppo dell'economia e del sistema produttivo. A questi fini, essa si accompagna ad una generale revisione delle modalità di intervento del sopra indicato Fondo statale, che conferma e valorizza l'intervento pubblico di garanzia centralizzato a livello nazionale e, al contempo, introduce in relazione ad esso nuovi spazi di operatività per i confidi, al fine di rilanciarne il ruolo e l'attività (come evidenziato nella relazione governativa al disegno di legge di conversione del d.l. n. 34 del 2019, A. C. n. 1807, presentato il 30 aprile 2019). Tali spazi sono stati poi codificati nell'art. 13, comma 1, lettere *d*), *e*), *n*) e *n-bis*) del successivo decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23 (Misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di poteri speciali nei settori strategici, nonché interventi in materia di salute e lavoro, di proroga di termini amministrativi e processuali), convertito, con modificazioni, nella legge 5 giugno 2020, n. 40.

4.3.- In effetti, anche la limitata operatività del Fondo di garanzia era ispirata alla finalità di facilitare l'accesso al credito delle PMI, attraverso il potenziamento del ruolo svolto dai confidi. Con l'attivazione della lettera *r*), infatti, le PMI regionali potevano accedere al Fondo statale solo rivolgendosi a un confidi (di cui dovevano sostenere i costi), mentre rimaneva precluso l'intervento in garanzia diretta, a favore di banche e altri soggetti finanziatori.

Tuttavia, nel corso degli anni in cui questo meccanismo ha avuto applicazione, si è osservato - come del resto traspare anche dai lavori preparatori della disposizione impugnata - che questa limitata operatività del Fondo statale in alcune Regioni, anziché facilitare l'accesso al credito delle PMI, può produrre effetti controproducenti, limitando la concorrenza tra gli intermediari e, con essa, la ricerca di maggiori livelli di efficienza.

La *ratio* sottesa all'intervento normativo in esame è espressamente individuata nella eliminazione di «anacronistiche barriere di accesso e limitazioni della concorrenza» (così definite nella relazione al già richiamato d.d.l. di conversione, A. C. n. 1807), suscettibili di risolversi in danno delle PMI. La scelta di evitare la precedente limitata operatività del Fondo statale ha dunque l'obiettivo di favorire la dinamica concorrenziale nel settore del credito alle PMI. Si tratta di un intervento che aspira a realizzare il corretto funzionamento del mercato, impedendo che si continuino a determinare le condizioni per una sua alterazione, attraverso l'ampliamento dell'operatività del fondo in tutte le Regioni.

4.4.- A tale riguardo, la giurisprudenza di questa Corte ha da tempo chiarito che la nozione di concorrenza comprende sia le misure legislative di tutela in senso proprio, intese a contrastare gli atti e i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati, sia le misure legislative di promozione, dirette a eliminare limiti e vincoli alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese (concorrenza «nel mercato»), ovvero a prefigurare procedure concorsuali che assicurino la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici (concorrenza «per il mercato»). In questa accezione promozionale, attraverso la «tutela della concorrenza», vengono perseguite finalità di ampliamento dell'area di libera scelta dei cittadini e delle imprese, queste ultime anche quali fruitrici, a loro volta, di beni e di servizi (sentenze n. 83 del 2018, n. 299 del 2012, n. 401 del 2007 e n. 14 del 2004).

La disciplina degli aiuti pubblici, compatibili con il mercato interno, rientra, quindi, in questa accezione dinamica di concorrenza, che contempla le misure pubbliche dirette a ridurre squilibri e a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo degli assetti concorrenziali.

In tale ambito, l'intervento dello Stato si giustifica quando - per l'accessibilità a tutti gli operatori e per l'impatto complessivo - è volto ad incidere sull'equilibrio economico generale. Appartengono, invece, alla competenza legisla-



tiva concorrente o residuale delle Regioni «gli interventi sintonizzati sulla realtà produttiva regionale», tali comunque da non creare ostacolo alla libera circolazione delle persone e delle cose fra le Regioni e da non limitare l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale (*ex plurimis*, sentenze n. 83 del 2018, n. 259 del 2013, n. 242 del 2005 e n. 14 del 2004).

4.5.- Sulla base di queste considerazioni, la disposizione impugnata - in quanto inserita in un complessivo disegno di politica economica e, al contempo, destinata a correggere una possibile distorsione nel settore del credito alle PMI - va ricondotta alla materia della tutela della concorrenza, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., e risulta, quindi, conforme al riparto costituzionale di competenze.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, dato il carattere «finalistico» della competenza attribuita in materia allo Stato, «la tutela della concorrenza assume [...] carattere prevalente e funge da limite alla disciplina che le Regioni possono dettare nelle materie di loro competenza, concorrente o residuale [...], potendo influire su queste ultime fino a incidere sulla totalità degli ambiti materiali entro cui si estendono, sia pure nei limiti strettamente necessari per assicurare gli interessi alla cui garanzia la competenza statale esclusiva è diretta» (sentenza n. 56 del 2020; nello stesso senso *ex plurimis*, sentenze n. 287 del 2016, n. 2 del 2014, n. 291 e n. 18 del 2012, n. 150 del 2011, n. 288 e n. 52 del 2010, n. 452, n. 431, n. 430 e n. 401 del 2007 e n. 80 del 2006).

In quanto riconducibile ad un ambito materiale di competenza esclusiva trasversale dello Stato e non eccedendo rispetto ai limiti di quanto necessario a perseguire i propri obiettivi, la norma impugnata è dunque espressione di attribuzioni statali destinate a prevalere anche sulle competenze regionali, delle quali le ricorrenti lamentano la lesione. Infatti, se è pur vero che l'intervento statale si riflette su diverse competenze regionali, si tratta, a ben vedere, di un'incidenza mediata, inevitabilmente connessa al carattere trasversale della competenza statale cui tale intervento è comunque riconducibile in via prevalente. Pertanto, non può essere accolta la censura delle Regioni relativa alla Conferenza unificata.

D'altra parte, il principio di leale collaborazione non è invocabile neppure in funzione della chiamata in sussidiarietà, poiché, sin dalla sua istituzione, la gestione del Fondo centrale di garanzia rientra tra le funzioni amministrative riservate in via esclusiva allo Stato, ai sensi dello stesso art. 18, comma 1, del d.lgs. n. 112 del 1998.

Pertanto, tenendo conto delle interazioni che comunque ci sono fra il predetto Fondo centrale, i fondi regionali e le realtà produttive locali, la previsione di meccanismi collaborativi, pur non essendo costituzionalmente dovuta, rimane nondimeno un'opzione che il legislatore statale può opportunamente considerare.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 18, commi 1 e 2, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34 (*Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi*), convertito, con modificazioni, nella legge 28 giugno 2019, n. 58, promosse, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 119 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione, dalla Regione Umbria e dalla Regione Toscana con i ricorsi indicati in epigrafe;

2) dichiara estinto il processo relativamente alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 1 e 2, del d.l. n. 34 del 2019, promosse dalla Regione Umbria e dalla Regione Toscana con ricorsi indicati in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 27 aprile 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Giuliano AMATO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 20 maggio 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 105

Ordinanza 12 - 20 maggio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Pronunce della Corte costituzionale - Errori ed omissioni materiali nella sentenza n. 53 del 2021 - Correzione.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;*Giudici :* 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, Maria Rosaria SAN GIORGIO,
ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio per la correzione di errori e omissioni materiali contenuti nella sentenza n. 53 del 24 febbraio - 31 marzo 2021.

Udito nella camera di consiglio del 12 maggio 2021 il Giudice relatore Franco Modugno;
deliberato nella camera di consiglio del 12 maggio 2021.

Considerato che, per meri errori e omissioni materiali, al quinto capoverso del punto 5.4. del Considerato in diritto della sentenza n. 53 del 2021, nel secondo periodo, non è stato indicato «il legislatore regionale» quale soggetto della frase ed è mancante, nel terzo periodo, un opportuno collegamento testuale con il prosieguo della motivazione.

Ravvisata la necessità di correggere tali errori e omissioni materiali.

Visto l'art. 32 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE*dispone che nella sentenza n. 53 del 2021, al quinto capoverso del punto 5.4. del Considerato in diritto, il secondo e il terzo periodo compresi tra la parola «Infatti» e le parole «procedimentali (sentenza n. 93 del 2019)» siano sostituiti dal seguente periodo: «Infatti, il legislatore regionale, pur potendo “stabilire regole particolari ed ulteriori per la semplificazione dei procedimenti, per le modalità della consultazione del pubblico e di tutti i soggetti pubblici potenzialmente interessati” (così, l'art. 7-bis, comma 8, cod. ambiente), ha disatteso lo spirito della riforma del codice dell'ambiente, su queste procedure, che è stato proprio quello di ricercare un tendenziale allineamento dei diversi schemi e modelli procedimentali (sentenza n. 93 del 2019)».*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 maggio 2021.

F.to:

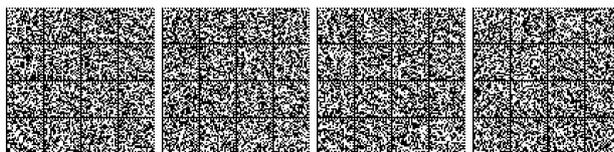
Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*Franco MODUGNO, *Redattore*Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 20 maggio 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_210105



N. 106

Sentenza 28 aprile - 21 maggio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Modifiche al Piano casa regionale - Rimborso degli oneri di urbanizzazione nei casi di diniego del titolo abilitativo, versamenti in eccesso o rinuncia - Assenza di copertura per gli anni 2021 e 2022 - Violazione del principio di copertura delle spese - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Modifiche al Piano casa regionale - Rimborso degli oneri di urbanizzazione nei casi di diniego del titolo abilitativo, versamenti in eccesso o rinuncia - Copertura, per l'anno 2020, nell'ambito delle risorse stanziato sul capitolo di spesa del bilancio di previsione 11825 della Missione 1, Programma 04, Titolo 1 - Ricorso del Governo - *Ius superveniens* satisfattivo - Cessazione della materia del contendere.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Approvazione dei bilanci degli enti ed organismi strumentali - Previsione, nelle more, dell'esercizio provvisorio - Disposizioni in materia di approvazione dei rendiconti degli enti e organismi strumentali - Rifinanziamento, per gli anni 2020, 2021 e 2022, degli interventi in materia di polizia locale - Disposizioni in materia di prevenzione e contrasto al fenomeno del bullismo e del cyberbullismo - Beneficiari - Associazioni operanti nel territorio regionale e attive da almeno tre anni nel campo del disagio sociale dei minorenni o in quello educativo iscritte nel registro regionale - Composizione della consulta regionale sul bullismo e sul cyberbullismo - Partecipazione, tra gli altri, di due rappresentanti delle associazioni su menzionate - Ricorso del Governo - Sopravvenuta rinuncia e difetto di contrario interesse a coltivare il giudizio - Cessazione della materia del contendere.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Fondo regionale per la promozione del patrimonio artistico dei "Paesi Dipinti" e "Paese Affrescato" - Costituzione di un fondo straordinario per gli anni 2020, 2021 e 2022 - Copertura finanziaria degli oneri con apposito stanziamento nello stato di previsione della spesa per gli anni 2020, 2021, 2022 nel Titolo 01, Missione 05, Programma 02, su apposito capitolo di nuova istituzione - Ricorso del Governo - *Ius superveniens* satisfattivo - Cessazione della materia del contendere.

- Legge della Regione Abruzzo 28 gennaio 2020, n. 3, artt. 10, commi 3, lettera *a*), e 4, 18, comma 2, 19, 22, comma 1, 25, comma 4 e 40, commi 5, lettera *d*), e 6, lettera *e*).
- Costituzione, artt. 2, 3, 81, terzo comma, 117, secondo comma, lettera *e*), e 118, quarto comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

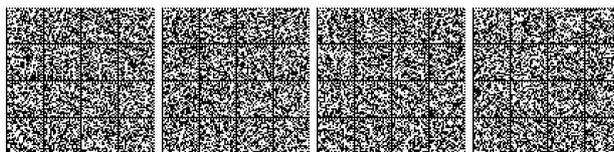
Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

Giudici: 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, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 10, commi 3, lettera *a*), e 4; 18, comma 2; 19; 22, comma 1; 25, comma 4; 40, commi 5, lettera *d*), e 6, lettera *e*), della legge della Regione Abruzzo 28 gennaio 2020, n. 3, recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio di previsione finanziario 2020-2022 della Regione Abruzzo (legge di stabilità regionale 2020)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 30-31 marzo 2020, depositato in cancelleria il 7 aprile 2020, iscritto al n. 39 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 18, prima serie speciale, dell'anno 2020.



Visto l'atto di costituzione della Regione Abruzzo;
udito nella udienza pubblica del 27 aprile 2021 il Giudice relatore Luca Antonini;
udito l'avvocato dello Stato Gianna Galluzzo per il Presidente del Consiglio dei ministri;
deliberato nella camera di consiglio del 28 aprile 2021.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 30-31 marzo 2020 e depositato il 7 aprile 2020 (reg. ric. n. 39 del 2020), 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. 10, commi 3, lettera *a*), e 4; 18, comma 2; 19; 22, comma 1; 25, comma 4; 40, commi 5, lettera *d*), e 6, lettera *e*), della legge della Regione Abruzzo 28 gennaio 2020, n. 3, recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio di previsione finanziario 2020-2022 della Regione Abruzzo (legge di stabilità regionale 2020)», in riferimento complessivamente agli artt. 2, 3, 81, terzo comma, 117, secondo comma, lettera *e*), e 118, quarto comma, della Costituzione.

1.1.- La legge regionale citata, ai commi 3, lettera *a*), e 4 dell'art. 10, sostituisce rispettivamente l'art. 7, comma 3, della legge della Regione Abruzzo 19 agosto 2009, n. 16 (Intervento regionale a sostegno del settore edilizio), e l'art. 10-*bis* della legge della Regione Abruzzo 15 ottobre 2012, n. 49, recante «Norme per l'attuazione dell'articolo 5 del D.L. 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia) convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106 e modifica dell'articolo 85 della legge regionale 15/2004 «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2004 e pluriennale 2004-2006 della Regione Abruzzo (Legge finanziaria regionale 2004)»», disposizioni entrambe attuative del cosiddetto Piano casa, attinenti alla restituzione al richiedente della maggiorazione, corrisposta alla Regione, degli oneri di urbanizzazione, dovuti in misura doppia per taluni interventi straordinari di demolizione e ricostruzione del patrimonio edilizio esistente e per interventi di riqualificazione urbana.

In particolare, in entrambe le disposizioni, viene previsto che «[n]ell'ipotesi di diniego del titolo abilitativo, di versamenti in eccesso o rinuncia, la somma è restituita al richiedente ed i relativi oneri trovano copertura nell'ambito delle risorse stanziato sul capitolo di spesa del bilancio di previsione 11825 - Missione 1, Programma 04, Titolo 1 - denominato «Rimborso oneri di urbanizzazione»».

A sostegno della censura, il ricorrente allega il Documento tecnico di accompagnamento al bilancio di previsione 2020-2022, approvato con deliberazione della Giunta regionale della Regione Abruzzo 16 febbraio 2020, n. 86, del quale riproduce il richiamato capitolo di spesa 11825.

Poiché da tale documento emergerebbe che «il capitolo in esame riporta uno stanziamento pari a 0», le disposizioni della legge regionale si porrebbero in contrasto con l'art. 81, terzo comma, Cost.

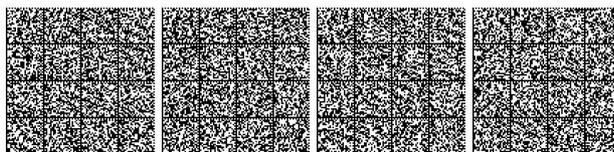
1.2.- È poi impugnato l'art. 18 della legge reg. Abruzzo n. 3 del 2020, il quale prevede che: «1. I bilanci di previsione degli enti, delle agenzie e degli altri organismi dipendenti dalla Regione sono approvati annualmente dalla Giunta, previo parere favorevole del Dipartimento competente. 2. Nelle more dell'approvazione di cui al comma 1 si applica l'esercizio provvisorio. 3. I provvedimenti di cui al comma 1 sono inviati, a titolo informativo, alla Commissione di Vigilanza del Consiglio regionale».

Il ricorrente sottolinea che il disposto del comma 2 - autorizzando e disciplinando l'esercizio provvisorio degli organismi ed enti strumentali regionali - atterrebbe alla materia disciplinata dall'art. 43 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42) e dal principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria, di cui all'Allegato n. 4/2 al predetto decreto.

Pertanto, non avendo la Regione potestà legislativa in materia contabile, sarebbe evidente il contrasto con il citato decreto legislativo e, conseguentemente, con l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., riguardante la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici.

1.3.- Il successivo motivo di ricorso ha ad oggetto l'art. 19 della legge reg. Abruzzo n. 3 del 2020, che disciplina i termini per la «Approvazione dei rendiconti degli enti ed organismi strumentali».

Al riguardo, il ricorrente segnala che la Regione, con riferimento agli organismi strumentali, avrebbe la facoltà di dare indicazioni soltanto sul termine di invio dei rendiconti - atteso che quello di approvazione degli stessi sarebbe previsto dal citato d.lgs. n. 118 del 2011 -, affinché sia compatibile con il termine di approvazione



di quello regionale. Stante l'assenza di una potestà legislativa regionale in materia, entrambe le previsioni - sia quella rivolta agli organismi strumentali sia quella relativa agli enti strumentali - contrasterebbero quindi con il richiamato decreto legislativo e, conseguentemente, con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., riguardante la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici.

1.4.- La censura riferita all'art. 22, comma 1, della medesima legge regionale impugnata attiene al rifinanziamento di interventi in materia di polizia locale - previsti dall'art. 23 della legge della Regione Abruzzo 20 novembre 2013, n. 42 (Norme in materia di Polizia amministrativa locale e modifiche alle leggi regionali 18/2001, 40/2010 e 68/2012) - «per gli anni 2020, 2021 e 2022, per euro 80.000,00 per ciascuna annualità».

In particolare, il ricorrente evidenzia che gli oneri quantificati per l'esercizio 2022 non troverebbero copertura finanziaria in bilancio e richiama al riguardo l'allegato documento tecnico di accompagnamento al bilancio di previsione 2020-2022 approvato con delib. Giunta reg. Abruzzo n. 86 del 2020. Poiché lo stanziamento previsto nel pertinente capitolo - appositamente istituito dal comma 2 dello stesso art. 22 - risulterebbe pari a zero, sarebbe violato l'art. 81, terzo comma, Cost.

1.5.- Un'analogha censura è mossa al successivo art. 25 il quale, al comma 1, prevede, per il perseguimento degli obiettivi di cui alla legge della Regione Abruzzo 18 dicembre 2013, n. 49 (Riconoscimento di Treglio "Paese dell'Affresco", di Azzinano di Tossicia e Casoli di Atri "Paese dipinto"), la costituzione del «[f]ondo regionale per la promozione del patrimonio artistico dei "Paesi Dipinti" e "Paese Affrescato"». I relativi oneri sono quantificati dal comma 4 in euro 50.000,00 per ciascuno degli anni 2020, 2021 e 2022, mentre il comma successivo disciplina la relativa copertura finanziaria richiamando lo stanziamento dell'apposito capitolo contestualmente istituito.

Anche in questo caso il ricorrente rileva la mancanza della necessaria copertura finanziaria dei suddetti oneri, ma per gli esercizi 2021 e 2022, e la conseguente violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost.; infatti, lo stanziamento previsto per questi due anni nel capitolo di nuova istituzione sarebbe pari a zero, come emergerebbe dal già citato documento tecnico di accompagnamento al bilancio di previsione 2020-2022.

1.6.- Nel ricorso statale viene poi in considerazione l'art. 40 della legge reg. Abruzzo n. 3 del 2020, che reca «Disposizioni in materia di prevenzione e contrasto al fenomeno del bullismo e del cyber bullismo».

In particolare, al comma 5, lettera d), la citata disposizione prevede che «[p]ossono beneficiare dei finanziamenti relativi agli interventi di cui al comma 3: [...] d) associazioni operanti nel territorio regionale e attive da almeno tre anni nel campo del disagio sociale dei minorenni o in quello educativo iscritte nel registro regionale di cui alla legge regionale 1º marzo 2012, n. 11 (Disciplina delle Associazioni di Promozione Sociale)».

Inoltre, il successivo comma 6 istituisce presso la Giunta regionale la consulta regionale sul bullismo e sul cyberbullismo e prevede, alla lettera e), che di questa fanno parte, tra gli altri, «due rappresentanti delle associazioni di cui alla lettera d) del comma 5».

1.6.1.- Quanto al richiamato comma 5, lettera d), il ricorrente lamenta innanzitutto che la norma regionale negherebbe la possibilità di accedere ai finanziamenti pubblici agli enti diversi dalle associazioni di promozione sociale, anche se operanti sul territorio regionale e negli stessi ambiti, e benché iscritti in registri pubblici.

Al riguardo, richiama il decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, recante «Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106», evidenziando come tra le attività di interesse generale, che possono essere svolte da tutti gli enti del terzo settore, sia compresa la «formazione extrascolastica, finalizzata alla prevenzione della dispersione scolastica e al successo scolastico e formativo, alla prevenzione del bullismo e al contrasto della povertà educativa» (art. 5, comma 1, lettera l).

Invece, «limita[ndo] l'accesso ai contributi ai soli enti costituiti in forma di associazione di promozione sociale», la norma regionale realizzerebbe, sotto il profilo degli interventi e del loro finanziamento, un'indebita «discriminazione tra soggetti aventi differente assetto organizzativo o qualificazione», ma che operano nel medesimo settore o svolgono le medesime attività di interesse generale.

Con un'ulteriore censura, il ricorso attribuisce alla stessa disposizione impugnata anche «una seconda discriminazione», laddove questa consentirebbe la partecipazione ai bandi di finanziamento non a tutte le associazioni di promozione sociale operanti sul territorio della Regione Abruzzo, ma solo a quelle iscritte nel registro regionale, così escludendo le associazioni di promozione sociale iscritte nel relativo registro nazionale in qualità di articolazioni territoriali o circoli affiliati, ai sensi della legge 7 dicembre 2000, n. 383 (Disciplina delle associazioni di promozione sociale) e del decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali 14 novembre 2001, n. 471 (Regolamento recante norme circa l'iscrizione e la cancellazione delle associazioni a carattere nazionale nel Registro nazionale delle associazioni di promozione sociale, a norma dell'articolo 8, comma 1, della legge 7 dicembre 2000, n. 383).



1.6.2.- Anche il disposto del comma 6, lettera e), dello stesso art. 40 avrebbe «[a]naloga portata discriminatoria», quanto al «mancato coinvolgimento nelle attività di programmazione e progettazione degli interventi», poiché limiterebbe la partecipazione alla consulta regionale sul bullismo e sul cyberbullismo agli enti iscritti nel solo registro regionale delle associazioni di promozione sociale.

In proposito, il ricorrente richiama gli artt. 7, commi 3 e 4, e 8, comma 4, della già citata legge n. 383 del 2000, disposizioni che riconoscerebbero pari valore ai registri regionali rispetto a quello nazionale delle associazioni di promozione sociale, e afferma che «l'incongruenza è ancora più rilevante» con riferimento all'art. 55 cod. terzo settore, che prescriverebbe alle amministrazioni pubbliche - «nell'esercizio delle proprie funzioni di programmazione e organizzazione a livello territoriale degli interventi e dei servizi» nei settori di attività di interesse generale di cui all'art. 5 del medesimo codice - di «assicura[re] il coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore» attraverso le varie forme ivi previste e comunque nel rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità, partecipazione e parità di trattamento.

Dal tenore di tale norma, sostiene il ricorrente, si evincerebbe che, ai fini del loro «coinvolgimento attivo», sarebbe irrilevante l'«assetto organizzativo» degli enti del terzo settore, da questi scelto nella propria autonomia, ai sensi dell'art. 118, quarto comma, Cost., ferma restando la necessità dell'iscrizione nel Registro unico o, in via transitoria, in uno dei registri di settore.

1.6.3.- Le formulazioni utilizzate nelle due censurate disposizioni della legge regionale violerebbero quindi i «principi costituzionali di uguaglianza sostanziale», di cui all'art. 3 Cost., «e di autonomia delle formazioni sociali e sussidiarietà degli enti del terzo settore», di cui agli artt. 2 e 118, quarto comma, Cost.

2.- Con memoria depositata l'11 maggio 2020 si è costituita in giudizio la Regione Abruzzo, in persona del Presidente *pro tempore*, chiedendo di dichiarare l'infondatezza delle questioni promosse; l'atto di costituzione, peraltro, svolge argomenti difensivi soltanto sulle disposizioni di seguito indicate.

2.1.- Quanto all'impugnativa dell'art. 18, comma 2, della legge reg. Abruzzo n. 3 del 2020, secondo la resistente il legislatore regionale avrebbe inteso «circoscrivere il proprio ambito di operatività alla “applicabilità dell'esercizio provvisorio”, e non già, come erroneamente eccepito dall'Avvocatura Erariale, introdurre forme di “autorizzazione e disciplina” dell'esercizio provvisorio». Pertanto, il contenuto della disposizione in esame sarebbe «di mero rinvio alla normativa esistente», applicabile nell'ipotesi di mancata approvazione dei bilanci da parte degli organismi e degli enti strumentali regionali. In questo senso, la disposizione medesima rivestirebbe «portata chiarificatrice» circa l'applicabilità dell'art. 43 del d.lgs. n. 118 del 2011 in materia di esercizio provvisorio, con conseguente infondatezza delle censure statali.

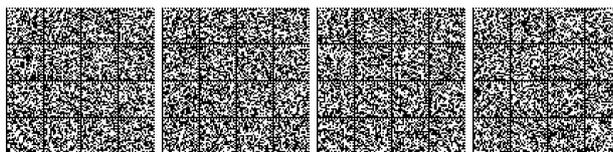
2.2.- Parimenti infondati sarebbero i rilievi mossi all'art. 19 della stessa legge regionale, recante disposizioni sull'approvazione dei rendiconti degli enti ed organismi strumentali. Secondo la difesa regionale sarebbe agevole ravvisare nella norma citata una disciplina procedimentale inerente modalità e termini di approvazione dei rendiconti al fine di «consentire la tempestiva predisposizione del rendiconto della gestione della Regione Abruzzo».

La previsione dei termini operata dalla disposizione regionale sarebbe infatti allineata con la disciplina dettata dall'Allegato n. 4/1 al d.lgs. n. 118 del 2011, laddove si afferma che «il rendiconto sulla gestione, [...] da approvarsi entro il 30 aprile dell'anno successivo all'esercizio di riferimento conclude il sistema di bilancio degli enti strumentali in contabilità finanziaria» (punto 4.3).

Pertanto, sarebbe inconferente l'affermazione del ricorrente, secondo cui la necessità di acquisire i rendiconti atterrebbe soltanto alla redazione del bilancio consolidato regionale, poiché l'impugnato art. 19 non disciplinerebbe aspetti relativi all'approvazione di quest'ultimo bilancio, volto «ad evidenziare il risultato economico e finanziario del “Gruppo Regione”», ma prenderebbe in considerazione un rendiconto che, invece, conterrebbe «solo risultati della gestione finanziaria».

2.3.- Infine, la Regione resistente ritiene prive di fondamento anche le questioni prospettate nei confronti dell'art. 40 della legge regionale impugnata, in materia di prevenzione e contrasto al fenomeno del bullismo e del cyberbullismo.

2.3.1.- L'asserita discriminazione derivante dalla possibilità di accesso ai finanziamenti per le sole associazioni iscritte nel registro regionale è confutata citando la sentenza di questa Corte n. 27 del 2020, connotata, ad avviso della Regione Abruzzo, da «evidente identità di contenuti» con quella in esame. Tale pronuncia avrebbe richiamato la previsione dell'art. 7, comma 3, della legge n. 383 del 2000, che «stabilisce un collegamento automatico tra l'iscrizione nei registri regionali e provinciali e quella nel registro nazionale» per effetto del quale «i livelli di organizzazione territoriale e i circoli affiliati alle associazioni iscritte nel registro nazionale hanno anch'essi, per tale qualità, il diritto di automatica iscrizione nel medesimo registro».



Pertanto, anche con riferimento alla disposizione in esame, il predetto automatismo non consentirebbe alcuna esclusione dalla partecipazione ai bandi di finanziamento da parte delle associazioni non iscritte al registro regionale e iscritte unicamente al registro nazionale delle associazioni di promozione sociale.

La difesa regionale ritiene poi che il disposto dell'art. 55 cod. terzo settore, evocato dal ricorrente, sia estraneo all'ambito di operatività del censurato art. 40, per cui il legislatore regionale avrebbe legittimamente operato la scelta della composizione della consulta regionale, individuando i soggetti ritenuti più idonei a realizzare le finalità di raccogliere «informazioni sul bullismo e sulle iniziative di prevenzione e contrasto» del fenomeno.

2.3.2.- Ad avviso della resistente, infondata sarebbe anche la censura di disparità di trattamento asseritamente determinata dalla preclusione all'accesso ai finanziamenti per gli enti diversi dalle associazioni di promozione sociale, in quanto queste ultime sarebbero state individuate come quelle maggiormente idonee a realizzare le finalità perseguite con l'impugnata disposizione.

3.- La Regione Abruzzo ha depositato memoria in prossimità dell'udienza, chiedendo di dichiarare la cessazione della materia del contendere di tutte le questioni promosse con il ricorso introduttivo.

A sostegno della richiesta, segnala che la legge della Regione Abruzzo 16 giugno 2020, n. 14 (Disposizioni contabili per la gestione del bilancio 2020/2022, modifiche ed integrazioni a leggi regionali ed ulteriori disposizioni urgenti ed indifferibili), conterrebbe specifiche previsioni che riguardano le disposizioni impugnate. In particolare:

a) l'art. 7 recherebbe copertura finanziaria alle previsioni di spesa contenute nell'art. 10, commi 3, lettera a), e 4, mentre l'art. 9, commi 1 e 2, provvederebbe nello stesso modo per le spese previste dagli artt. 22, comma 1, e 25, comma 4, per gli esercizi oggetto delle rispettive censure;

b) l'art. 8 avrebbe abrogato le disposizioni di cui agli artt. 18, comma 2, e 19;

c) l'art. 12 avrebbe modificato i commi 5, lettera d), e 6, lettera e), dell'art. 40, nei seguenti termini: «d) enti del terzo settore di cui al decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117 (Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106) operanti nel territorio regionale e attivi da almeno tre anni nel campo del disagio sociale dei minorenni o in quello educativo; [...] e) due rappresentanti degli enti di cui alla lettera d) del comma 5».

La difesa regionale ritiene pertanto che non vi sarebbero più gli elementi di contrasto rilevati dal ricorrente ed esclude che le norme oggetto del presente giudizio possano avere avuto applicazione nel periodo di vigenza (dal 1° gennaio 2020 al 17 giugno 2020), essendo queste «tutte vertenti sul piano contabile e finanziario», per cui «la mancata copertura economica di una norma di legge implicitamente ne comporta l'inapplicabilità».

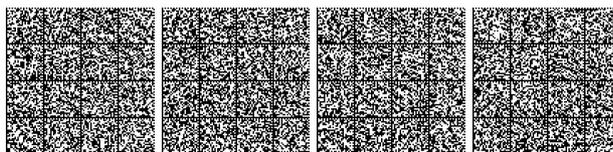
4.- Con atto depositato il 22 aprile 2021, notificato in pari data alla resistente, il Presidente del Consiglio dei ministri, in conformità alla delibera del Consiglio dei ministri 21 aprile 2021, ha rinunciato all'impugnativa limitatamente, tra l'altro, agli artt. 18, comma 2; 19; 40, comma 5, lettera d), e 6, lettera e), della legge reg. Abruzzo n. 3 del 2020. Nelle motivazioni della rinuncia sono richiamati il già descritto *ius superveniens* e le comunicazioni della Regione Abruzzo circa la mancanza di effetti prodotti medio tempore dalle disposizioni impugnate.

5.- Nell'udienza, l'Avvocatura generale ha concluso in conformità all'atto di rinuncia parziale e ha prospettato, in riferimento al residuo complesso di disposizioni impugnate per difetto di copertura finanziaria, la possibilità della cessazione della materia del contendere in ragione dello *ius superveniens*.

Considerato in diritto

1.- Con il ricorso in epigrafe, il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale di varie disposizioni della legge della Regione Abruzzo 28 gennaio 2020, n. 3, recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio di previsione finanziario 2020-2022 della Regione Abruzzo (legge di stabilità regionale 2020)», tra le quali gli artt. 10, commi 3, lettera a), e 4; 18, comma 2; 19; 22, comma 1; 25, comma 4; 40, commi 5, lettera d), e 6, lettera e), in riferimento complessivamente agli artt. 2, 3, 81, terzo comma, 117, secondo comma, lettera e), e 118, quarto comma, della Costituzione.

2.- Resta riservata a separata pronuncia la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse con lo stesso ricorso.



3.- Vanno anzitutto esaminate congiuntamente le questioni che riguardano gli artt. 18, comma 2, 19 e 40, commi 5, lettera *d*), e 6, lettera *e*), della legge reg. Abruzzo n. 3 del 2020: limitatamente a tali disposizioni il Presidente del Consiglio dei ministri, con atto depositato nell'imminenza dell'udienza, ha rinunciato all'impugnativa promossa, in considerazione dello *ius superveniens* e delle comunicazioni ricevute dalla Regione Abruzzo circa l'assenza di effetti medio tempore prodotti dalle disposizioni medesime.

Infatti, il comma 2 dell'art. 18 e l'art. 19, i quali, rispettivamente, prevedono la possibilità dell'esercizio provvisorio degli enti, delle agenzie e degli altri organismi dipendenti dalla Regione nelle more dell'approvazione dei loro bilanci da parte della Giunta, nonché disciplinano i rendiconti degli enti ed organismi strumentali, sono stati abrogati, a decorrere dal 18 giugno 2020, rispettivamente dai commi 1 e 2 dell'art. 8 della legge della Regione Abruzzo 16 giugno 2020, n. 14 (Disposizioni contabili per la gestione del bilancio 2020/2022, modifiche ed integrazioni a leggi regionali ed ulteriori disposizioni urgenti ed indifferibili).

Inoltre, l'art. 12, commi 1 e 2, della stessa legge regionale ha apportato modifiche all'art. 40 impugnato, anch'esse entrate in vigore il 18 giugno 2020; per l'effetto, da un lato, il nuovo testo della lettera *d*) del comma 5, nel prevedere i destinatari dei finanziamenti regionali per i soggetti che operano nel campo della prevenzione e contrasto al fenomeno del bullismo e del cyber bullismo, fa riferimento agli «enti del terzo settore di cui al decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117 (Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera *b*), della legge 6 giugno 2016, n. 106) operanti nel territorio regionale e attivi da almeno tre anni nel campo del disagio sociale dei minorenni o in quello educativo»; dall'altro, gli stessi enti del terzo settore sono oggi richiamati dalla lettera *e*) del successivo comma 6.

3.1.- Trattandosi di rinuncia non accettata formalmente, va dichiarata la cessazione della materia del contendere delle questioni in esame, come già richiesto dalla Regione Abruzzo nella propria memoria; del resto, non comparso in udienza, la resistente ha ulteriormente «palesato la mancanza di interesse a coltivare il giudizio» (sentenza n. 286 del 2019; nello stesso senso, sentenze n. 171 del 2019 e n. 234 del 2017).

4.- Delle residue questioni vanno innanzitutto considerate quelle inerenti i commi 3, lettera *a*), e 4, dell'art. 10 della legge reg. Abruzzo n. 3 del 2020, che sostituiscono rispettivamente l'art. 7, comma 3, della legge della Regione Abruzzo 19 agosto 2009, n. 16 (Intervento regionale a sostegno del settore edilizio), e l'art. 10-*bis* della legge della Regione Abruzzo 15 ottobre 2012, n. 49, recante «Norme per l'attuazione dell'articolo 5 del D.L. 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia) convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106 e modifica dell'articolo 85 della legge regionale 15/2004 "Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2004 e pluriennale 2004-2006 della Regione Abruzzo (Legge finanziaria regionale 2004)»», disposizioni entrambe attuative del cosiddetto Piano casa, attinenti alla restituzione al richiedente della maggiorazione, corrisposta alla Regione, degli oneri di urbanizzazione, dovuti in misura doppia per taluni interventi straordinari di demolizione e ricostruzione del patrimonio edilizio esistente e per interventi di riqualificazione urbana.

In particolare, in entrambe le disposizioni, viene previsto che «[n]ell'ipotesi di diniego del titolo abilitativo, di versamenti in eccesso o rinuncia, la somma è restituita al richiedente ed i relativi oneri trovano copertura nell'ambito delle risorse stanziato sul capitolo di spesa del bilancio di previsione 11825 - Missione 1, Programma 04, Titolo 1 - denominato "Rimborso oneri di urbanizzazione"».

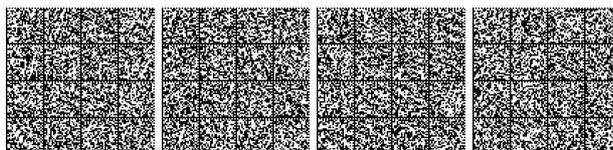
Il ricorrente ritiene che le suddette norme si porrebbero in contrasto con l'art. 81, terzo comma, Cost., e allega, al riguardo, il Documento tecnico di accompagnamento al bilancio di previsione 2020-2022, approvato con deliberazione della Giunta regionale della Regione Abruzzo 16 febbraio 2020, n. 86, del quale riproduce il richiamato capitolo di spesa 11825, da cui emergerebbe che «il capitolo in esame riporta uno stanziamento pari a 0».

4.1.- Successivamente alla proposizione del ricorso, l'art. 7, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 14 del 2020 ha previsto che:

«1. Al fine di assicurare per l'anno 2020 la copertura finanziaria del comma 3 dell'articolo 10 della legge regionale 31 gennaio 2020, n. 3 (Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio di previsione finanziario 2020-2022 della Regione Abruzzo (legge di stabilità regionale 2020)) nello stato di previsione della spesa del bilancio regionale 2020-2022, esercizio 2020, sono apportate le seguenti variazioni compensative di sola competenza:

a) in aumento parte Spesa: Titolo 1, Missione 1, Programma 04, capitolo di spesa 11825, denominato "Rimborso oneri di urbanizzazione" per euro 10.000,00;

b) in diminuzione parte Spesa: Titolo 1, Missione 20, Programma 01, capitolo di spesa 321940/1 denominato "Fondo di riserva per le spese obbligatorie - art. 18 l.r.c." per euro 10.000,00».



Nella propria memoria, la Regione Abruzzo ha quindi chiesto di dichiarare la cessazione della materia del contendere delle questioni di legittimità costituzionale dei commi 3 e 4 del richiamato art. 10, rilevando, da un lato, che per effetto del suddetto *ius superveniens* non sussisterebbero più gli elementi di contrasto denunciati dal ricorrente e, dall'altro, che si dovrebbe escludere la possibilità di effetti medio tempore prodotti dalle medesime disposizioni.

4.2.- Va però precisato che le variazioni compensative disposte dall'art. 7, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 14 del 2020 nello stato di previsione della spesa del bilancio regionale 2020-2022 hanno sì dotato il capitolo di spesa 11825 di uno stanziamento di euro 10.000,00, ma solo per l'esercizio 2020.

Se da un lato la quantificazione dello stanziamento risulta non priva di credibilità - poiché incrementa quanto, per il medesimo capitolo, era stato previsto negli esercizi immediatamente precedenti -, dall'altro, tuttavia, gli oneri finanziari che discendono dalle norme impugnate non si esauriscono nell'esercizio 2020, presentando piuttosto caratteristiche di obbligatorietà e di ripetitività.

Da ciò consegue che l'art. 7, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 14 del 2020 ha sanato la mancanza di copertura degli oneri previsti dalle norme impugnate per l'esercizio 2020, ma non per gli ulteriori esercizi compresi nel bilancio pluriennale 2020-2022.

È quindi solo limitatamente all'esercizio 2020 che va dichiarata la cessazione della materia del contendere sulle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10, commi 3, lettera *a*), e 4, della legge reg. Abruzzo n. 3 del 2020, dovendosi invece procedere all'esame del merito delle censure riferite agli esercizi 2021 e 2022.

4.3.- Le suddette censure sono fondate.

Le norme impugnate hanno previsto oneri finanziari a carattere obbligatorio; si tratta, infatti, di nuove e maggiori spese che discendono da una modifica della disciplina a regime delle ipotesi di restituzione della quota degli oneri di urbanizzazione già corrisposti alla Regione per la realizzazione di determinati interventi edilizi.

La natura obbligatoria delle spese in questione, oltre che dal tenore delle norme impugnate, è dimostrata in maniera inequivoca dall'inserimento del capitolo 11825 nell'elenco - previsto dall'art. 39, comma 11, lettera *a*), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42) - di quelli «che riguardano spese obbligatorie», allegato alla legge della Regione Abruzzo 28 gennaio 2020, n. 4 (Bilancio di previsione finanziario 2020-2022).

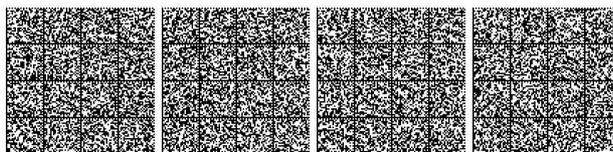
Risulta quindi violato l'obbligo di copertura finanziaria così come declinato dall'art. 38, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011 - implicitamente richiamato dal ricorrente motivando in base all'allegato Documento tecnico di accompagnamento al bilancio di previsione 2020-2022 - che richiede al legislatore regionale di assicurare, alle spese a carattere obbligatorio e ripetitivo, immediata copertura per tutti e tre gli esercizi considerati dal bilancio di previsione pluriennale: «[I]e leggi regionali che prevedono spese a carattere continuativo quantificano l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione e indicano l'onere a regime ovvero, nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie, possono rinviare le quantificazioni dell'onere annuo alla legge di bilancio».

Va dunque dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, commi 3, lettera *a*), e 4, della legge reg. Abruzzo n. 3 del 2020, in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., nella parte in cui prevede oneri finanziari relativi agli esercizi 2021 e 2022 senza quantificarli e senza assicurare agli stessi l'immediata copertura finanziaria.

5.- Le questioni promosse nei confronti degli artt. 22, comma 1, e 25, comma 4, della legge reg. Abruzzo n. 3 del 2020 vanno esaminate congiuntamente.

La prima delle due disposizioni attiene al rifinanziamento di interventi in materia di polizia locale - previsti dall'art. 23 della legge della Regione Abruzzo 20 novembre 2013, n. 42 (Norme in materia di Polizia amministrativa locale e modifiche alle leggi regionali 18/2001, 40/2010 e 68/2012) - «per gli anni 2020, 2021 e 2022, per euro 80.000,00 per ciascuna annualità».

In particolare, il ricorrente evidenzia che gli oneri quantificati per l'esercizio 2022 non troverebbero copertura finanziaria in bilancio e richiama al riguardo l'allegato documento tecnico di accompagnamento al bilancio di previsione 2020-2022 approvato con delib. Giunta reg. Abruzzo n. 86 del 2020. Poiché lo stanziamento previsto nel pertinente capitolo - appositamente istituito dal comma 2 dell'impugnato art. 22 - risulterebbe pari a zero, sarebbe violato l'art. 81, terzo comma, Cost.



Un'analoga censura è mossa al successivo art. 25 il quale, al comma 1, prevede, per il perseguimento degli obiettivi di cui alla legge della Regione Abruzzo 18 dicembre 2013, n. 49 (Riconoscimento di Treglio "Paese dell'Affresco", di Azzinano di Tossicia e Casoli di Atri "Paese dipinto"), la costituzione del «[f]ondo regionale per la promozione del patrimonio artistico dei "Paesi Dipinti" e "Paese Affrescato"». I relativi oneri sono quantificati dal comma 4 in euro 50.000,00 per ciascuno degli anni 2020, 2021 e 2022, mentre il comma successivo disciplina la relativa copertura finanziaria richiamando lo stanziamento dell'apposito capitolo contestualmente istituito.

Anche in questo caso, il ricorrente rileva la mancanza della necessaria copertura finanziaria dei suddetti oneri, ma per gli esercizi 2021 e 2022, con la conseguente violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost. Emergerebbe infatti dal già citato documento tecnico di accompagnamento al bilancio di previsione 2020-2022 che lo stanziamento previsto per tali annualità nel capitolo di nuova istituzione sarebbe pari a zero.

5.1.- Su entrambe le questioni incide lo *ius superveniens* recato, rispettivamente, dai commi 1 e 2 dell'art. 9 della già richiamata legge reg. Abruzzo n. 14 del 2020.

In particolare, l'art. 9, comma 1, prevede che, al fine di assicurare la copertura finanziaria anche per l'anno 2022 al rifinanziamento disposto dal richiamato art. 22, «nello stato di previsione della spesa del bilancio regionale 2020-2022, esercizio 2022, sono apportate le seguenti variazioni compensative di sola competenza:

a) in aumento parte Spesa: Titolo 1, Missione 03, Programma 01, capitolo di spesa 13000/1 denominato "Attuazione degli interventi dettati dalla l.r. 20 novembre 2016, n. 42 art. 23 per istituzione e funzionamento dell'osservatorio regionale di polizia locale" per euro 80.000,00;

b) in diminuzione parte Spesa: Titolo 1, Missione 20, Programma 03, capitolo di spesa 324001 denominato "Accantonamento risorse a fronte di programmazione politica fiscale di riduzione tasse regionali" per euro 80.000,00».

Il successivo comma 2, al fine di assicurare la copertura finanziaria anche per gli anni 2021 e 2022 al contributo disposto dall'art. 25 della legge impugnata, prevede che «nello stato di previsione della spesa del bilancio regionale 2020-2022 sono apportate, sia per l'esercizio 2021 che per l'esercizio 2022, le seguenti variazioni compensative di sola competenza:

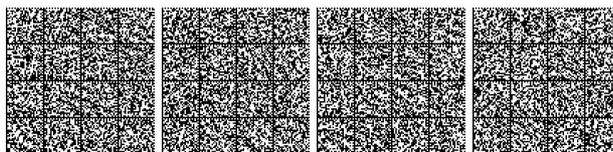
a) in aumento parte Spesa: Titolo 1, Missione 05, Programma 02, capitolo di spesa 62670/1 denominato "Fondo regionale per la promozione del patrimonio artistico dei paesi dipinti e paese affrescato" per euro 50.000,00;

b) in diminuzione parte Spesa: Titolo 1, Missione 20, Programma 03, capitolo di spesa 324001 denominato "Accantonamento risorse a fronte di programmazione politica fiscale di riduzione tasse regionali" per euro 50.000,00».

A seguito di tali misure legislative sopraggiunte la Regione Abruzzo ha chiesto, nella propria memoria, di dichiarare la cessazione della materia del contendere; esito sul quale in udienza ha convenuto anche l'Avvocatura generale.

5.2.- Questa Corte concorda, in continuità con la propria giurisprudenza (sentenze n. 287 del 2019 e n. 33 del 2017; ordinanza n. 160 del 2014), sull'accoglimento di tale richiesta e dichiara, in forza della sopraggiunta copertura finanziaria recata dallo *ius superveniens*, la cessazione della materia del contendere in relazione alle questioni di legittimità costituzionale promosse nei confronti degli artt. 22, comma 1, e 25, comma 4, della legge reg. Abruzzo n. 3 del 2020.

Ritiene però anche opportuno, a fronte del reiterarsi di una prassi che si presta a comportamenti elusivi, sottolineare i seguenti criteri: a) in primo luogo, che la corretta applicazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., richiede fisiologicamente una copertura contestuale della spesa, non avendo alcun apprezzabile senso l'approvazione di norme che, difettandone, non potrebbero comunque trovare applicazione se non a mezzo di atti di spesa palesemente illegittimi; b) che, laddove sia rinvenuta attingendo a fondi o ad accantonamenti finalizzati a sovvenire possibili maggiori oneri, la copertura a posteriori, per essere effettiva, deve in ogni caso avvenire per mezzo di variazioni riguardanti categorie omogenee di entrata e di spesa, corredate da una illustrazione che dia adeguato conto della complessiva neutralità della variazione di bilancio posta in essere (sentenza n. 138 del 2018).



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separata pronuncia la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso in epigrafe;

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 10 della legge della Regione Abruzzo 28 gennaio 2020, n. 3, recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio di previsione finanziario 2020-2022 della Regione Abruzzo (legge di stabilità regionale 2020)», nella parte in cui, ai commi 3, lettera a), e 4, prevedendo che «[n]ell'ipotesi di diniego del titolo abilitativo, di versamenti in eccesso o rinuncia, la somma è restituita al richiedente ed i relativi oneri trovano copertura nell'ambito delle risorse stanziare sul capitolo di spesa del bilancio di previsione 11825 - Missione 1, Programma 04, Titolo 1 - denominato "Rimborso oneri di urbanizzazione"», non quantifica gli oneri finanziari relativi agli esercizi 2021 e 2022 e non assicura agli stessi l'immediata copertura finanziaria;

2) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 18, comma 2, 19 e 40, commi 5, lettera d), e 6, lettera e), della legge reg. Abruzzo n. 3 del 2020, promosse, in riferimento agli artt. 2, 3, 117, secondo comma, lettera e), e 118, quarto comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara cessata la materia del contendere, limitatamente alla copertura finanziaria per l'esercizio 2020, in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10, commi 3, lettera a), e 4, della legge reg. Abruzzo n. 3 del 2020, promosse, in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 22, comma 1, e 25, comma 4, della legge reg. Abruzzo n. 3 del 2020, promosse, in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 28 aprile 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

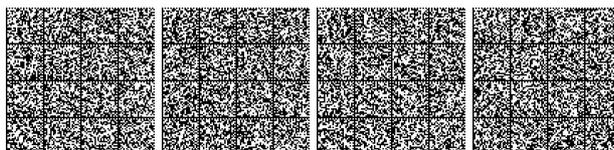
Luca ANTONINI, *Redattore*

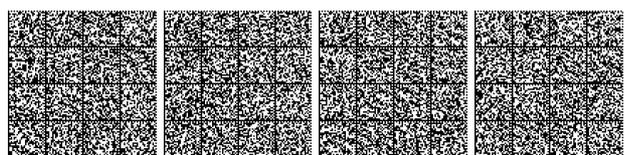
Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 21 maggio 2021.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

n. 66

Ordinanza del 12 gennaio 2021 del Consiglio di Stato sui ricorsi riuniti proposti da Aldebaran srl, FG Buildings srl, Ciro Sito c/Antonetta Gargiulo e altri

Paesaggio - Norme della Regione Campania - Misure urgenti per la riqualificazione del patrimonio esistente - Intervento legislativo prevalente su ogni altra normativa regionale - Prevista applicazione anche nei territori sottoposti al Piano Territoriale Paesistico (PTP) e quelli di pertinenza del Piano Urbanistico Territoriale (PUT), ad eccezione delle aree su cui insistono vincoli di inedificabilità assoluti.

- Legge della Regione Campania 28 dicembre 2009, n. 19 (Misure urgenti per il rilancio economico, per la riqualificazione del patrimonio esistente, per la prevenzione del rischio sismico e per la semplificazione amministrativa), art. 12-bis, commi 2, 3 e 4.

IL CONSIGLIO DI STATO

IN SEDE GIURISDIZIONALE (SEZIONE QUARTA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 1170 del 2020, proposto dalle società Aldebaran S.r.l. e FG Buildings S.r.l., in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dagli avvocati Marcello Fortunato e Ciro Sito, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro i signori Antonetta Gargiulo, Antonio Russo, Teresa Adario, Michele Palumbo, Rayisa Tkachenko non costituitisi in giudizio;

nei confronti:

del Comune di Sorrento, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Maurizio Pasetto, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

del Ministero per i beni e le attività culturali, della società A.M. Marine S.r.l. in liquidazione, in persona dei rispettivi legali rappresentanti p.t., non costituitisi in giudizio;

e con l'intervento di *ad opponendum*: dell'associazione Fare Ambiente MEE - Movimento ecologista europeo, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Paolo De Caterini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio del difensore, in Roma, viale Liegi 35/B;

sul ricorso numero di registro generale 1227 del 2020, proposto dalla società A.M. Marine S.r.l. in liquidazione (già A.M. Marine S.p.a. in liquidazione e in precedenza Apreamare S.p.a.), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Enrico Soprano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio del difensore, in Roma, via degli Avignonesi n. 5;

contro dei signori Antonetta Gargiulo, Antonio Russo, Teresa Adario, Michele Palumbo, Rayisa Tkachenko non costituitisi in giudizio;

nei confronti:

del Comune di Sorrento, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Maurizio Pasetto, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

del Ministero per i beni e le attività culturali e del turismo, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con domicilio *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

delle società Aldebaran S.r.l. e FG Buildings S.r.l., in persona dei rispettivi legali rappresentanti p.t., non costituitisi in giudizio;



e con l'intervento di *ad opponendum*: dell'associazione Fare Ambiente MEE - Movimento ecologista europeo, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Paolo De Caterini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio del difensore, in Roma, viale Liegi 35/B;

per la riforma della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Campania (sezione Sesta) n. 4511 del 2019, resa tra le parti.

Visti i ricorsi in appello con i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Sorrento e del Ministero per i beni e le attività culturali e del turismo;

Visti gli atti di intervento *ad opponendum*;

Visti tutti gli atti delle cause;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 11 novembre 2020 - tenutasi in videoconferenza da remoto - il consigliere Silvia Martino;

Uditi per le parti gli avvocati Marcello Fortunato, Ciro Sito, Maurizio Pasetto, Enrico Soprano e Paolo De Caterini che partecipano alla discussione orale ai sensi dell'art. 25 decreto-legge n. 137 del 2020 e dell'art. 4 del decreto-legge n. 28 del 2020;

Vista la sentenza non definitiva n. 8557 del 31 dicembre 2020;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

1. Con ricorso proposto innanzi al Tribunale amministrativo regionale per la Campania, i signori Antonetta Gargiulo, Antonio Russo, Teresa Adario, Michele Palumbo, Rayisa Tkachenko impugnavano gli atti relativi alla realizzazione, nel Comune di Sorrento, di un intervento edilizio convenzionato, approvato ai sensi dell'art. 7, comma 5, della legge della Regione Campania n. 19 del 28 dicembre 2009, consistente nella sostituzione/ristrutturazione del preesistente capannone destinato ad attività produttiva, già di proprietà della società Aprea Mare S.p.a., ubicato alla via Santa Lucia 15/f, in un nuovo complesso edificato a destinazione residenziale con annesse autorimesse pertinenziali, con riserva del 30% del volume ristrutturato al c.d. «housing sociale».

2. All'uopo i ricorrenti deducevano plurimi profili di censura tra i quali il Tribunale amministrativo regionale dopo avere respinto le preliminari eccezioni di inammissibilità per carenza di interesse e tardività, accoglieva quelli relativi all'incompatibilità dell'intervento con la legge della Regione Campania n. 35 del 27 giugno 1987, nonché al superamento dell'altezza massima consentita dal PUT (Piano urbanistico territoriale) dell'area sorrentino - amalfitana, approvato con la citata regionale.

3. La sentenza è stata impugnata dalle società Aldebaran S.r.l. e FG Buildings S.r.l. rimaste soccombenti.

Le società hanno dedotto:

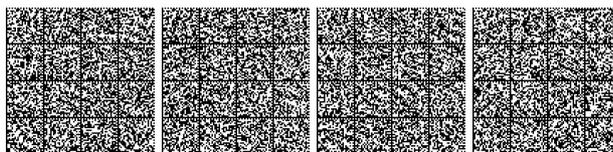
con il primo motivo, che il Tribunale amministrativo regionale avrebbe erroneamente respinto l'eccezione di tardività;

con il secondo, terzo e quarto motivo, che la statuizione secondo cui il PUT non è derogabile dalla legge regionale campana n. 19 del 2009, oltre ad essere fondata su una giurisprudenza dello stesso Tribunale amministrativo regionale Campania formatasi in epoca antecedente alle modifiche apportate a quest'ultima dall'art. 1, comma 73, lettera g), della l.r. 7 agosto 2014, n. 16, comporta sostanzialmente una *interpretatio abrogans* dell'art. 12-bis della suddetta legge regionale, che tale deroga consente espressamente; pertanto, il Tribunale amministrativo regionale, pur nutrendo dubbi di legittimità costituzionale dell'art. 12-bis nella parte in cui prevede espressamente la deroga al PUT, non avrebbe potuto disapplicare *motu proprio* la norma;

con il quinto motivo, che l'intervento in oggetto non sarebbe peraltro nemmeno in contrasto con le previsioni del PUT;

con il sesto motivo, che l'altezza media dell'edificio, a differenza di quanto ritenuto dal Tribunale amministrativo regionale, è contenuta, per effetto delle premialità di cui alla disciplina in materia di contenimento dei consumi energetici, nei limiti previsti, per la sub - zona di interesse, dall'art. 19 del PUT; ciò senza considerare che all'amministrazione non incombeva alcuno specifico onere motivazionale, anche tenuto conto della rimodulazione del progetto operata al fine di superare gli originari rilievi della competente Soprintendenza.

4. La sentenza in epigrafe è stata impugnata anche dalla società AM Marine S.r.l. in liquidazione (già AM. Marine S.p.a. in liquidazione ed in precedenza Apreamare S.p.a.), deducendo censure analoghe a quelle svolte dalle società Aldebaran ed FG Buildings.



5. Si sono costituiti in giudizio il Mibact e il Comune di Sorrento (quest'ultimo in adesione agli appelli delle società controinteressate.)

6. È intervenuta *ad opponendum* in entrambi i giudizi l'associazione Fare Ambiente MEE - Movimento ecologista europeo.

7. Gli appelli sono passati in decisione alla pubblica udienza dell'11 novembre 2020.

8. Con sentenza non definitiva n. 8557 del 31 dicembre 2020 la Sezione, previa riunione degli appelli in epigrafe: ha dichiarato inammissibili gli interventi *ad opponendum* dell'associazione Fare Ambiente - MEE;

ha respinto i motivi degli appelli volti a sostenere l'irricevibilità ovvero l'inammissibilità del ricorso di primo grado;

nel merito, ha respinto le argomentazioni volte a sostenere la conformità al PUT dell'area sorrentino - amalfitana dell'intervento in progetto.

9. In ordine all'applicabilità della deroga prevista dall'art. 12-*bis* della l. r. n. 19 del 28 dicembre 2009 (in particolare dal combinato disposto dei commi 2, 3, e 4) negata dal Tribunale amministrativo regionale ed invocata dalle società - il Collegio reputa rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità delle richiamate disposizioni, che solleva d'ufficio per contrasto con l'art. 117, comma 2, lettera s), della Costituzione.

10. Giova premettere una breve ricostruzione normativa.

L'art. 12-*bis* è stato inserito nel corpo della l.r. n. 19 del 2009 (recante «Misure urgenti per il rilancio economico, per la riqualificazione del patrimonio esistente, per la prevenzione del rischio sismico e per la semplificazione amministrativa»), dall'art. 1, comma 1, lettera sss) della l.r. n. 1 del 5 gennaio 2011.

Essa, nella sua originaria formulazione, stabilisce, al comma 2, che «Le norme della presente legge prevalgono su ogni altra normativa regionale, anche speciale, vigente in materia, fermo restando, per le zone vincolate, il parere obbligatorio delle amministrazioni preposte alla tutela del vincolo stesso, così come individuate dall'art. 32 della legge n. 47/1985 e successive modifiche».

La norma è stata interpretata dalla giurisprudenza amministrativa (*cf.*, in particolare, Tribunale amministrativo regionale Campania, sentenza n. 4617 del 14 ottobre 2013) come correlata alla sola materia urbanistica e non anche alla materia paesaggistica, attese le peculiari finalità perseguita dalla legge campana sul Piano casa, «disciplina di carattere eccezionale, con vigenza temporalmente circoscritta» (sentenza n. 4617/2013, cit.), nonché in ragione della mancanza di uno specifico espresso richiamo alla l.r. n. 35 del 1987, e della necessità di un'interpretazione costituzionalmente orientata della normativa medesima.

Il legislatore regionale ha tuttavia ritenuto di dover nuovamente intervenire sul cit. art. 12-*bis*, mediante l'introduzione di ulteriori 4 commi con i quali, in combinato disposto con il citato comma 2, ha inequivocabilmente previsto la derogabilità del PUT dell'area sorrentino - amalfitana ai fini della realizzazione degli interventi di cui al Piano casa, con la sola esclusione delle aree gravate da vincoli di inedificabilità assoluta.

In particolare, con l'art. 1, comma 73, lettera g) della legge della Regione Campania n. 16 del 7 agosto 2014, sono stati aggiunti i seguenti 4 commi all'art. 12-*bis*:

«3. Non sono ammessi interventi in deroga rispetto ai vincoli di inedificabilità assoluti previsti nella legge regionale 27 giugno 1987, n. 35 (Piano urbanistico territoriale dell'area sorrentino - amalfitana).

4. La presente legge trova applicazione anche nei territori sottoposti PTP e quelli di pertinenza del PUT di cui alla legge regionale n. 35/1987 fermo il rispetto dell'art. 142 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio ai sensi dell'art. 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137).

5. Le definizioni degli interventi di recupero contenute all'art. 3 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di edilizia) sono prevalenti rispetto alle definizioni contenute nei PRG e nei PTP e PUT approvati prima della data di entrata in vigore della legge statale.

6. Nelle sole zone dei PTP e del PUT di cui alla legge regionale n. 35/1987, dove sono vietate le nuove costruzioni, la demolizione e ricostruzione è soggetta al mantenimento del volume preesistente o ai limiti di incremento volumetrico già stabiliti dalle norme di attuazione dei rispettivi piani paesaggistici».

Per quanto qui interessa, il combinato disposto dei commi 2, 3, e 4, dell'art. 12-*bis* denota inequivocabilmente la volontà del legislatore regionale di consentire gli interventi di cui alla medesima l.r. n. 19 del 2009 (tra cui quelli *ex* art. 7, relativi alla riqualificazione delle aree urbane degradate) anche in deroga al PUT dell'area sorrentino - amalfitana, eccezione fatta per le aree su cui insistono vincoli di inedificabilità assoluta (nella fattispecie, pacificamente non sussistenti).



Tale volontà risulta altresì dai lavori preparatori della modifica legislativa, richiamati dalle società appellanti, nei quali si fa riferimento, da un lato, alla situazione di «blocco» dell'attività amministrativa dei comuni dell'area sorrentino - amalfitana che sarebbe stata determinata dalla giurisprudenza del Tribunale amministrativo regionale campano, dall'altro all'intento della Regione Campania di consentire l'applicazione della legge n. 19 del 2009 su tutto il proprio territorio, esentando solo le aree su cui vi sono vincoli di edificabilità assoluta e senza escludere, quindi, i territori sottoposti a Piano paesaggistico.

11. Le disposizioni recate dall'art. 12-*bis* della l. r. n. 19 del 2009, nella formulazione modificata nel 2014, non consentono più di operare l'interpretazione costituzionalmente orientata alla quale si prestava la formulazione originaria della norma.

Quest'ultima è stata erroneamente applicata dal Tribunale amministrativo regionale, poichè la maggior parte degli atti impugnati in primo grado sono stati adottati sotto il vigore delle disposizioni sopravvenute.

La questione di costituzionalità assume pertanto carattere rilevante e dirimente in quanto il suo accoglimento comporterebbe il rigetto dell'appello mentre, per converso, il suo rigetto, determinerebbe l'accoglimento dell'appello.

12. Relativamente alla non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità il Collegio richiama la sentenza n. 11 del 29 gennaio 2016 con cui, in una fattispecie del tutto simile, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 6 della legge della Regione Campania 28 novembre 2000, n. 15 in materia di «recupero abitativo dei sottotetti esistenti».

Si tratta infatti di una disposizione che, analogamente a quelle in esame, per agevolare la realizzazione di tali interventi edilizi, prevedeva la derogabilità delle prescrizioni dei piani paesaggistici e di quelle a contenuto paesaggistico dei piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici, ivi comprese le prescrizioni del «Piano urbanistico territoriale dell'area sorrentino - amalfitana», approvato con la legge regionale n. 35 del 1987, anche in quel caso espressamente menzionata nella previsione derogatoria.

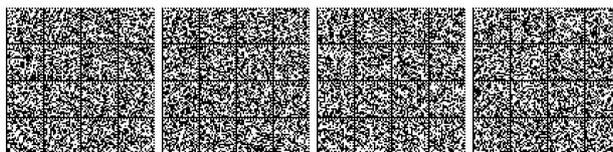
13. Secondo la consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale, «in base all'art. 117, comma secondo, lettera s), della Costituzione, la tutela del paesaggio costituisce un ambito riservato alla potestà legislativa esclusiva statale (sentenze n. 210 del 2014 e n. 235 del 2011)», con la conseguenza «che la tutela paesaggistica apprestata dallo Stato costituisce un limite inderogabile alla disciplina che le regioni e le province autonome possono dettare nelle materie di loro competenza (sentenze n. 101 del 2010, n. 437 e n. 180 del 2008, n. 378 e n. 367 del 2007)» (così la sentenza n. 11 del 2016; da ultimo, *cf.* anche le sentenze n. 86 del 2019, n. 46 del 2017, n. 189 del 2016; in precedenza, n. 235 del 2011).

La Corte ha poi evidenziato che «l'art. 145 del codice dei beni culturali e del paesaggio è dedicato al «Coordinamento della pianificazione paesaggistica con altri strumenti di pianificazione». Esso, precisando, al comma 3, che «Per quanto attiene alla tutela del paesaggio, le disposizioni dei piani paesaggistici sono comunque prevalenti sulle disposizioni contenute negli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore, ivi compresi quelli degli enti gestori delle aree naturali protette», esprime un principio di «prevalenza dei piani paesaggistici» sugli altri strumenti urbanistici (sentenza n. 180 del 2008).

Tale principio è stato successivamente rafforzato con l'inserimento nella prima parte dello stesso comma 3 - ad opera dell'art. 2, comma 1, lettera r), numero 4), del decreto legislativo 26 marzo 2008, n. 63 (Ulteriori disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione al paesaggio) - dell'inciso «non sono derogabili da parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico», riferito alle previsioni dei piani paesaggistici disciplinati agli articoli 143 e 156 del codice».

Il codice dei beni culturali e del paesaggio definisce dunque, con efficacia vincolante anche per le regioni, i rapporti tra le prescrizioni del piano paesaggistico e le prescrizioni di carattere urbanistico ed edilizio - sia contenute in un atto di pianificazione, sia espresse in atti autorizzativi puntuali, come il permesso di costruire - secondo un modello di prevalenza delle prime, non alterabile ad opera della legislazione regionale.

La Corte costituzionale ha sottolineato, altresì, che «l'eventuale scelta della regione (compiuta nella specie dalla Campania) di perseguire gli obiettivi di tutela paesaggistica attraverso lo strumento dei piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici non modifica i termini del rapporto fra tutela paesaggistica e disciplina urbanistica, come descritti, e, più precisamente, non giustifica alcuna deroga al principio secondo il quale, nella disciplina delle trasformazioni del territorio, la tutela del paesaggio assurge a valore prevalente. Il progressivo avvicinamento tra i due strumenti del piano paesaggistico «puro» e del piano urbanistico-territoriale con specifica considerazione dei valori paesaggistici - giunto alla sostanziale equiparazione dei due tipi operata dal codice dei beni culturali e del paesaggio (art. 135, comma 1) - fa sì che oggi lo strumento di pianificazione paesaggistica regionale, qualunque delle due forme esso assuma, presenti contenuti e procedure di adozione sostanzialmente uguali».



13.1 Le richiamate previsioni della l.r. n. 19 del 2009, di derogabilità delle prescrizioni dei piani paesaggistici e in particolare di quelle contenute nel PUT dell'area sorrentino - amalfitana, ai fini della realizzazione degli interventi edilizi ivi previsti, appaiono anch'esse in contrasto con l'art. 145, comma 3, del decreto legislativo n. 42 del 2004, norma interposta in riferimento all'art. 117, comma secondo, lettera s), della Costituzione.

Anche nel caso in esame, infatti, «Assegnando all'ordine inferiore della disciplina urbanistica la definizione del regime concreto» degli interventi consenti dal Piano casa campano, anche in deroga alle prescrizioni paesaggistiche, e con la sola salvaguardia delle previsioni relative a vincoli di inedificabilità assoluta, le disposizioni regionali degradano «la tutela paesaggistica da valore unitario prevalente a mera “esigenza urbanistica” (sentenze n. 197 del 2014 e n. 437 del 2008), parcellizzata tra i vari comuni competenti al rilascio dei singoli titoli edilizi.

Con la conseguenza che ne risulta compromessa quell'“impronta unitaria della pianificazione paesaggistica”, assunta dalla normativa statale a “valore imprescindibile, non derogabile dal legislatore regionale in quanto espressione di un intervento teso a stabilire una metodologia uniforme [...] sull'intero territorio nazionale”, idonea a superare “la pluralità degli interventi delle amministrazioni locali” (sentenza n. 182 del 2006)» (Corte costituzionale, sentenza n. 11/2016, cit.).

14. In definitiva, quanto appena argomentato giustifica la valutazione di rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art 12-bis, commi 2, 3 e 4 della legge della Regione Campania n. 19 del 28 dicembre 2009, in relazione all'art. 117, comma secondo, lettera s) della Costituzione.

Si rende conseguentemente necessaria la sospensione del giudizio e la rimessione degli atti alla Corte costituzionale, affinché si pronunci sulla questione.

P. Q. M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), relativamente agli appelli di cui in premessa, n. 1170 del 2020 e n. 1227 del 2020, così provvede:

1) dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art 12-bis, commi 2, 3 e 4 della legge della Regione Campania n. 19 del 28 dicembre 2009, in relazione all'art. 117, comma secondo, lettera s) della Costituzione;

2) dispone la sospensione del giudizio e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

3) rinvia ogni ulteriore statuizione in rito, nel merito e sulle spese di lite all'esito del giudizio incidentale promosso con la presente pronuncia;

4) ordina che, a cura della Segreteria della Sezione, la presente ordinanza sia notificata alle parti costituite ed al Presidente della Giunta regionale della Campania nonché comunicata al Presidente del Consiglio regionale.

Così deciso in Roma nella Camera di consiglio del giorno 11 novembre 2020 - tenutasi in videoconferenza da remoto - con l'intervento dei magistrati:

Roberto Giovagnoli, Presidente;

Daniela Di Carlo, consigliere;

Nicola D'Angelo, consigliere;

Silvia Martino, consigliere, estensore;

Roberto Caponigro, consigliere;

Il Presidente: GIOVAGNOLI

L'estensore: MARTINO



n. 67

Ordinanza del 12 gennaio 2021 del Consiglio di Stato sui ricorsi riuniti proposti da Aldebaran S.r.l., FG Buildings S.r.l., Ciro Sito contro Onlus Verdi Ambiente e Società - VAS e altri

Paesaggio - Norme della Regione Campania - Misure urgenti per la riqualificazione del patrimonio esistente - Intervento legislativo prevalente su ogni altra normativa regionale - Prevista applicazione anche nei territori sottoposti al Piano Territoriale Paesistico (PTP) e quelli di pertinenza del Piano Urbanistico Territoriale (PUT), ad eccezione delle aree su cui insistono vincoli di inedificabilità assoluti.

- Legge della Regione Campania 28 dicembre 2009, n. 19 (Misure urgenti per il rilancio economico, per la riqualificazione del patrimonio esistente, per la prevenzione del rischio sismico e per la semplificazione amministrativa), art. 12-bis, commi 2, 3 e 4.

IL CONSIGLIO DI STATO

IN SEDE GIURISDIZIONALE (SEZIONE QUARTA)

ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 1177 del 2020, proposto dalle società Aldebaran S.r.l., e FG Buildings S.r.l., in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dagli avvocati Marcello Fortunato e Ciro Sito, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia;

contro l'associazione Onlus Verdi Ambiente e Società - V.A.S., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Daniele Granara, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia e domicilio eletto presso lo studio del difensore, in Roma, corso Vittorio Emanuele II 154/3de;

nei confronti:

del Comune di Sorrento, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Maurizio Pasetto, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia;

del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, non costituitosi in giudizio;

della società A.M. Marine S.r.l. in liquidazione (già A.M. S.p.a. in liquidazione) del sig. Antonio Elefante, non costituiti in giudizio;

e con l'intervento di *ad opponendum*:

dell'associazione Fare Ambiente MEE - Movimento Ecologista Europeo, in persona del legale rappresentante *pro tempore* rappresentato e difeso dall'avvocato Paolo De Caterini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia e domicilio eletto presso lo studio del difensore, in Roma, viale Liegi 35/B;

sul ricorso numero di registro generale 1230 del 2020, proposto dalla società A.M. Marine S.r.l. in liquidazione (già AM. Marine S.p.a. in liquidazione ed in precedenza Apreamare S.p.a.), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Enrico Soprano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia e domicilio eletto presso lo studio del difensore, in Roma, via degli Avignonesi n. 5;

contro l'associazione Onlus Verdi Ambiente e Società - V.A.S., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Daniele Granara, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia e domicilio eletto presso lo studio Daniele Granata in Roma, corso Vittorio Emanuele II 154/3de;

nei confronti:

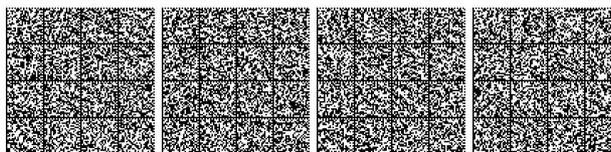
del Comune di Sorrento, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Maurizio Pasetto, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia;

del Ministero per i beni e le attività culturali, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con domicilio *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

delle società Aldebaran S.r.l., FG Buildings S.r.l. e del sig. Antonio Elefante non costituiti in giudizio;

e con l'intervento di *ad opponendum*:

dell'associazione Fare Ambiente MEE - Movimento Ecologista Europeo, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Paolo De Caterini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia e domicilio eletto presso lo studio del difensore, in Roma, viale Liegi 35/B;



per la riforma della sentenza del Tribunale amministrativo regionale della Campania, sede di Napoli, n. 4709 del 2019.

Visti i ricorsi in appello con i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'associazione Onlus Verdi Ambiente e Società - V.A.S., del Comune di Sorrento e del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo;

Visti gli atti di intervento *ad opponendum*;

Visti tutti gli atti delle cause;

Relatore alla pubblica udienza dell'11 novembre 2020 — tenutasi in videoconferenza da remoto ai sensi dell'art. 4 del decreto-legge n. 28 del 2020 e dell'art. 25 del decreto-legge n. 137 del 2020 — il consigliere Silvia Martino;

Uditi per le parti gli avvocati Marcello Fortunato, Ciro Sito, Daniele Granara, Maurizio Pasetto e Paolo De Caterini, che partecipano alla discussione orale ai sensi delle prefate disposizioni;

Vista la sentenza non definitiva n. 8558 del 31 dicembre 2020;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

1. Con ricorso e motivi aggiunti proposti innanzi al Tribunale amministrativo regionale per la Campania, l'associazione VAS, deducendo plurimi profili di illegittimità, impugnava gli atti del procedimento relativo alla riconversione di un complesso produttivo dismesso sito in Sorrento alla via S. Lucia sede degli impianti della società ex Apremare S.p.a., finalizzata alla realizzazione di un insediamento abitativo con un'aliquota destinata ad «housing sociale».

2. Nella resistenza del Comune di Sorrento, del Ministero per i beni e le attività culturali e del turismo e delle società controinteressate, il TAR:

respingeva le eccezioni di inammissibilità, per difetto di legittimazione e di interesse, per perenzione e di irricevibilità per tardività;

accoglieva nel merito il ricorso introduttivo;

dichiarava improcedibili i motivi aggiunti depositati in data 2 agosto 2018;

accoglieva i motivi aggiunti depositati in data 21 dicembre 2018.

3. Nello specifico il primo giudice riteneva fondati:

relativamente al ricorso introduttivo, il primo motivo, con il quale era stata dedotta la non derogabilità, da parte della legge campana sul Piano casa n. 19 del 28 dicembre 2009, del PUT (Piano urbanistico territoriale) dell'area sorrentino - amalfitana, approvato con legge regionale n. 35 del 27 giugno 1987;

relativamente ai motivi aggiunti depositati in data 21 dicembre 2018, la prima censura (di illegittimità derivata da quella della delibera consiliare n. 130/2016) nonché la quinta, relativa al superamento dell'altezza massima consentita dal PUT.

La declaratoria di improcedibilità dei motivi aggiunti veniva invece motivata con la circostanza che il permesso di costruire n. 24/2017 era stato annullato in autotutela e sostituito dal permesso di costruire n. 21/2018.

4. La sentenza è stata impugnata dalle società Aldebaran S.r.l. e FG Buildings S.r.l. rimaste soccombenti.

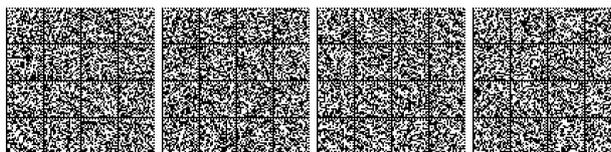
Le società hanno dedotto:

con il primo motivo, che l'associazione VAS non avrebbe avuto interesse ad impugnare, con il ricorso principale, la delibera del Consiglio comunale di Sorrento n. 130 del 22 novembre 2016;

con il secondo motivo, che l'autorizzazione paesaggistica n. 111/2013 era stata regolarmente pubblicata sull'Albo pretorio comunale dal 24 giugno 2013 al 9 luglio 2013; pertanto, l'impugnazione di tale atto dirigenziale (proposta dall'associazione ambientalista ricorrente solo in data 24 gennaio 2017) doveva ritenersi tardiva;

con il terzo motivo che il Tribunale amministrativo regionale avrebbe dovuto preliminarmente verificare se, effettivamente, l'intervento assentito fosse in contrasto con il PUT; secondo le appellanti l'intervento di «sostituzione edilizia» di cui trattasi, approvato ai sensi dell'art. 7, comma 5, della legge della Regione Campania n. 19 del 2009, rientra nella zona territoriale n. 4 del PUT, la quale non avrebbe carattere «prescrittivo» ai fini della formazione del PRG e, comunque, consentirebbe anche l'insediamento di nuova edificazione di tipo residenziale;

con il quarto motivo, che la statuizione secondo cui il PUT non è derogabile dalla legge regionale campana n. 19 del 2009, oltre ad essere fondata su una giurisprudenza dello stesso Tribunale amministrativo regionale Campania formatasi in epoca antecedente alle modifiche apportate a quest'ultima dall'art. 1, comma 73, lettera g),



della legge regionale 7 agosto 2014, n. 16, comporta sostanzialmente una *interpretatio abrogans* dell'art. 12-*bis* della suddetta legge regionale, che tale deroga consente espressamente; pertanto, il TAR, pur nutrendo dubbi di legittimità costituzionale dell'art. 12-*bis* nella parte in cui prevede espressamente la deroga al PUT, non avrebbe potuto disapplicare *motu proprio* la norma;

con il quinto motivo, che l'altezza media dell'edificio, a differenza di quanto ritenuto dal TAR, per effetto delle premialità di cui alla disciplina in materia di contenimento dei consumi energetici, è conforme a quella prevista, per la sub-zona di interesse, dall'art. 19 del PUT; ciò senza considerare che all'amministrazione non incombeva alcuno specifico onere motivazionale, anche tenuto conto della rimodulazione del progetto operata al fine di superare gli originari rilievi della competente Soprintendenza.

5. La sentenza in epigrafe è stata impugnata anche dalla società AM Marine S.r.l. in liquidazione (già AM. Marine S.p.a. in liquidazione ed in precedenza Apreamare S.p.a.), deducendo censure analoghe.

5.1. Si sono costituiti in giudizio il Mibact, il Comune di Sorrento e, in resistenza, l'Associazione VAS, originaria ricorrente.

6. È intervenuta *ad opponendum* in entrambi i giudizi l'associazione Fare Ambiente MEE - Movimento ecologico europeo.

7. Gli appelli sono passati in decisione alla pubblica udienza dell'11 novembre 2020.

8. Con sentenza non definitiva n. 8558 del 31 dicembre 2020, la Sezione, previa riunione degli appelli in epigrafe:

ha dichiarato inammissibili gli interventi *ad opponendum*;

ha respinto i motivi volti a sostenere l'inammissibilità ovvero l'irricevibilità del ricorso originario;

nel merito, ha respinto i motivi degli appelli volti a sostenere la conformità al PUT della Regione Campania dell'intervento in progetto.

9. In ordine all'applicabilità della deroga prevista dall'art. 12-*bis* della legge regionale n. 19 del 2009 (in particolare dal combinato disposto dei commi 2, 3, e 4) - negata dal Tribunale amministrativo regionale ed invocata dalle società — il Collegio reputa rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità delle richiamate disposizioni, che solleva d'ufficio per contrasto con l'art. 117, comma 2, lettera s), della Costituzione.

10. Giova premettere una breve ricostruzione normativa.

L'art. 12-*bis* è stato inserito nel corpo della legge regionale n. 19 del 2009 (recante «Misure urgenti per il rilancio economico, per la riqualificazione del patrimonio esistente, per la prevenzione del rischio sismico e per la semplificazione amministrativa»), dall'art. 1, comma 1, lettera sss) della legge regionale n. 1 del 5 gennaio 2011.

Essa, nella sua originaria formulazione, stabilisce, al comma 2, che «Le norme della presente legge prevalgono su ogni altra normativa regionale, anche speciale, vigente in materia, fermo restando, per le zone vincolate, il parere obbligatorio delle amministrazioni preposte alla tutela del vincolo stesso, così come individuate dall'art. 32 della legge n. 47/1985 e successive modifiche».

La norma è stata interpretata dalla giurisprudenza amministrativa (*cfi.*, in particolare, Tribunale amministrativo regionale Campania, sentenza n. 4617 del 14 ottobre 2013) come correlata alla sola materia urbanistica e non anche alla materia paesaggistica, attese le peculiari finalità perseguite dalla legge campana sul Piano casa, «disciplina di carattere eccezionale, con vigenza temporaneamente circoscritta» (sentenza n. 4617/2013, cit.), nonché in ragione della mancanza di uno specifico espresso richiamo alla legge regionale n. 35 del 1987, e della necessità di un'interpretazione costituzionalmente orientata delle normativa medesima.

Il legislatore regionale ha tuttavia ritenuto di dover nuovamente intervenire sul cit. art. 12-*bis*, mediante l'introduzione di ulteriori 4 commi con i quali, in combinato disposto con il comma 2, ha inequivocabilmente previsto la derogabilità del PUT dell'area sorrentino - amalfitana ai fini della realizzazione degli interventi di cui al Piano Casa, con la sola esclusione delle aree gravate da vincoli di inedificabilità assoluta.

In particolare, con l'art. 1, comma 73, lettera g) della legge della Regione Campania n. 16 del 7 agosto 2014, sono stati aggiunti i seguenti 4 commi all'art. 12-*bis*:

«3. Non sono ammessi interventi in deroga rispetto ai vincoli di inedificabilità assoluti previsti nella legge regionale 27 giugno 1987, n. 35 (Piano urbanistico territoriale dell'area sorrentino - amalfitana).

4. La presente legge trova applicazione anche nei territori sottoposti PTP e quelli di pertinenza del PUT di cui alla legge regionale n. 35/1987 fermo il rispetto dell'art. 142 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio ai sensi dell'art. 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137).

5. Le definizioni degli interventi di recupero contenute all'art. 3 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di edilizia) sono prevalenti rispetto alle definizioni contenute nei PRG e nei PTP e PUT approvati prima della data di entrata in vigore della legge statale.



6. Nelle sole zone dei PTP e del PUT di cui alla legge regionale n. 35/1987, dove sono vietate le nuove costruzioni, la demolizione e ricostruzione è soggetta al mantenimento del volume preesistente o ai limiti di incremento volumetrico già stabiliti dalle norme di attuazione dei rispettivi piani paesaggistici».

Per quanto qui interessa, il combinato disposto dei commi 2, 3, e 4, dell'art. 12-*bis* denota inequivocabilmente la volontà del legislatore regionale di consentire gli interventi di cui alla medesima legge regionale n. 19 del 2009 (tra cui quelli *ex art. 7*, relativi alla riqualificazione delle aree urbane degradate) anche in deroga al PUT dell'area sorrentino - amalfitana, eccezion fatta per le aree sui cui insistono vincoli di inedificabilità assoluta (nella fattispecie, pacificamente non sussistenti).

Tale volontà risulta altresì dai lavori preparatori della modifica legislativa, richiamati dagli appellanti, nei quali si fa riferimento, da un lato, alla situazione di «blocco» dell'attività amministrativa dei comuni dell'area sorrentino - amalfitana che sarebbe stata determinata dalla giurisprudenza del Tribunale amministrativo regionale campano, dall'altro all'intento della Regione Campania di consentire l'applicazione della legge n. 19 del 2009 su tutto il proprio territorio, esentando solo le aree su cui vigono vincoli di edificabilità assoluta e senza escludere, quindi, i territori sottoposti a Piano paesaggistico.

11. Le disposizioni recate dall'art. 12-*bis* della legge regionale n. 19 del 2009, nella formulazione modificata nel 2014, non consentono più di operare l'interpretazione costituzionalmente orientata alla quale si prestava la formulazione originaria della norma.

Quest'ultima è stata erroneamente applicata dal TAR, poiché la maggior parte degli atti impugnati sono stati adottati sotto il vigore delle disposizioni sopravvenute.

La questione di costituzionalità assume pertanto carattere rilevante e dirimente in quanto il suo accoglimento comporterebbe il rigetto dell'appello mentre, per converso, il suo rigetto, determinerebbe l'accoglimento dell'appello.

12. Relativamente alla non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità il Collegio richiama la sentenza n. 11 del 29 gennaio 2016 con cui in una fattispecie del tutto simile, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 6 della legge della Regione Campania 28 novembre 2000, n. 15 in materia di «recupero abitativo dei sottotetti esistenti».

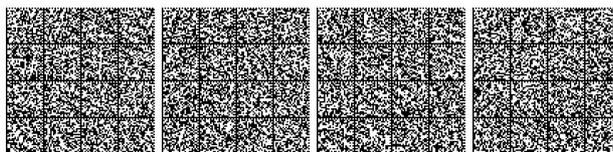
Si tratta infatti di una disposizione che, analogamente a quella in esame, per agevolare la realizzazione di tali interventi edilizi, prevedeva la derogabilità delle prescrizioni dei piani paesaggistici e di quelle a contenuto paesaggistico dei piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici, ivi comprese le prescrizioni del Piano urbanistico territoriale dell'area sorrentino-amalfitana, approvato con la legge regionale n. 35 del 1987, anche in quel caso espressamente menzionata nella previsione derogatoria.

13. Secondo la consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale, «in base all'art. 117, comma secondo, lettera *s*), Cost., la tutela del paesaggio costituisce un ambito riservato alla potestà legislativa esclusiva statale (sentenze n. 210 del 2014 e n. 235 del 2011)», con la conseguenza «che la tutela paesaggistica apprestata dallo Stato costituisce un limite inderogabile alla disciplina che le regioni e le province autonome possono dettare nelle materie di loro competenza (sentenze n. 101 del 2010, n. 437 e n. 180 del 2008, n. 378 e n. 367 del 2007)» (così la sentenza n. 11 del 2016; da ultimo, *cf.* anche le sentenze n. 86 del 2019, n. 46 del 2017, n. 189 del 2016; in precedenza, n. 235 del 2011).

La Corte ha evidenziato che «L'art. 145 del codice dei beni culturali e del paesaggio è dedicato al “Coordinamento della pianificazione paesaggistica con altri strumenti di pianificazione”. Esso, precisando, al comma 3, che “Per quanto attiene alla tutela del paesaggio, le disposizioni dei piani paesaggistici sono comunque prevalenti sulle disposizioni contenute negli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore, ivi compresi quelli degli enti gestori delle aree naturali protette”, esprime un principio di “prevalenza dei piani paesaggistici” sugli altri strumenti urbanistici (sentenza n. 180 del 2008). Tale principio è stato successivamente rafforzato con l'inserimento nella prima parte dello stesso comma 3 — ad opera dell'art. 2, comma 1, lettera *r*), numero 4) del decreto legislativo 26 marzo 2008, n. 63 (Ulteriori disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione al paesaggio) — dell'inciso “non sono derogabili da parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico”, riferito alle previsioni dei piani paesaggistici disciplinati agli articoli 143 e 156 del codice».

Il codice dei beni culturali e del paesaggio definisce dunque, con efficacia vincolante anche per le regioni, i rapporti tra le prescrizioni del piano paesaggistico e le prescrizioni di carattere urbanistico ed edilizio — sia contenute in un atto di pianificazione, sia espresse in atti autorizzativi puntuali, come il permesso di costruire — secondo un modello di prevalenza delle prime, non alterabile ad opera della legislazione regionale.

La Corte costituzionale ha sottolineato, altresì, che «l'eventuale scelta della regione (compiuta nella specie dalla Campania) di perseguire gli obiettivi di tutela paesaggistica attraverso lo strumento dei piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici non modifica i termini del rapporto fra tutela paesaggistica e disciplina urbanistica, come descritti, e, più precisamente, non giustifica alcuna deroga al principio secondo il quale, nella disciplina delle trasformazioni del territorio, la tutela del paesaggio assume a valore prevalente. Il progressivo avvicinamento tra i due strumenti del piano



paesaggistico “puro” e del piano urbanistico-territoriale con specifica considerazione dei valori paesaggistici — giunto alla sostanziale equiparazione dei due tipi operata dal codice dei beni culturali e del paesaggio (art. 135, comma 1) — fa sì che oggi lo strumento di pianificazione paesaggistica regionale, qualunque delle due forme esso assuma, presenti contenuti e procedure di adozione sostanzialmente uguali».

13.1 Le richiamate previsioni della legge regionale n. 19 del 2009, di derogabilità delle prescrizioni dei piani paesaggistici e in particolare di quelle contenute nel PUT dell’area sorrentino - amalfitana, ai fini della realizzazione degli interventi edilizi ivi previsti, appaiono anch’esse in contrasto con l’art. 145, comma 3, del decreto legislativo n. 42 del 2004, norma interposta in riferimento all’art. 117, comma secondo, lettera s), della Costituzione.

Anche nel caso in esame, infatti, «Assegnando all’ordine inferiore della disciplina urbanistica la definizione del regime concreto» degli interventi consentiti dal Piano casa campano, anche in deroga alle prescrizioni paesaggistiche, e con la sola salvaguardia delle previsioni relative a vincoli di inedificabilità assoluta, le disposizioni regionali degradano «la tutela paesaggistica da valore unitario prevalente a mera “esigenza urbanistica” (sentenze n. 197 del 2014 e n. 437 del 2008), parcellizzata fra i vari comuni competenti al rilascio dei singoli titoli edilizi. Con la conseguenza che ne risulta compromessa quell’impronta unitaria della pianificazione paesaggistica”, assunta dalla normativa statale a «valore imprescindibile, non derogabile dal legislatore regionale in quanto espressione di un intervento teso a stabilire una metodologia uniforme [...] sull’intero territorio nazionale», idonea a superare “la pluralità degli interventi delle amministrazioni locali” (sentenza n. 182 del 2006)» (Corte cost., sentenza n. 11/2016, cit.).

14. In definitiva, quanto appena argomentato giustifica la valutazione di rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell’art 12-bis, commi 2, 3 e 4 della legge della Regione Campania n. 19 del 28 dicembre 2009, in relazione all’art. 117, comma secondo, lettera s) della Costituzione.

Si rende conseguentemente necessaria la sospensione del giudizio e la rimessione degli atti alla Corte costituzionale, affinché si pronunci sulla questione.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), relativamente agli appelli di cui in premessa, n. 1177 del 2020 e n. 1230 del 2020, così provvede:

1) dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 12-bis, commi 2, 3 e 4 della legge della Regione Campania n. 19 del 28 dicembre 2009, in relazione all’art. 117, comma secondo, lettera s) della Costituzione;

2) dispone la sospensione del giudizio e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

3) rinvia ogni ulteriore statuizione in rito, nel merito e sulle spese di lite all’esito del giudizio incidentale promosso con la presente pronuncia;

4) ordina che, a cura della segreteria della Sezione, la presente ordinanza sia notificata alle parti costituite e al presidente della giunta regionale della Campania nonché comunicata al presidente del Consiglio regionale.

Così deciso in Roma nella Camera di consiglio del giorno 11 novembre 2020 — tenutasi in videoconferenza da remoto — con l’intervento dei magistrati:

Roberto Giovagnoli, Presidente;

Daniela Di Carlo, consigliere;

Nicola D’Angelo, consigliere;

Silvia Martino, consigliere, estensore;

Roberto Caponigro, consigliere.

Il Presidente: GIOVAGNOLI

L’estensore: MARTINO



N. 68

Ordinanza del 12 gennaio 2021 del Consiglio di Stato sui ricorsi riuniti proposti da Aldebaran S.r.l., FG Buildings S.r.l., Ciro Sito c/Mario Apreda e altri

Paesaggio - Norme della Regione Campania - Misure urgenti per la riqualificazione del patrimonio esistente - Intervento legislativo prevalente su ogni altra normativa regionale - Prevista applicazione anche nei territori sottoposti al Piano Territoriale Paesistico (PTP) e quelli di pertinenza del Piano Urbanistico Territoriale (PUT), ad eccezione delle aree su cui insistono vincoli di inedificabilità assoluti.

- Legge della Regione Campania 28 dicembre 2009, n. 19 (Misure urgenti per il rilancio economico, per la riqualificazione del patrimonio esistente, per la prevenzione del rischio sismico e per la semplificazione amministrativa), art. 12-bis, commi 2, 3 e 4.

IL CONSIGLIO DI STATO

IN SEDE GIURISDIZIONALE (SEZIONE QUARTA)

Ha pronunciato la presente Ordinanza sul ricorso numero di registro generale 1181 del 2020, proposto dalle società Aldebaran S.r.l., FG Buildings S.r.l., in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dagli avvocati Marcello Fortunato e Ciro Sito, con domicilio digitale come da Pec, da Registri di giustizia;

contro i signori Mario Apreda e Michele Apreda, rappresentati e difesi dall'avvocato Francesco Saverio Esposito, con domicilio digitale come da Pec da Registri di giustizia;

nei confronti del Comune di Sorrento, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Maurizio Pasetto, con domicilio digitale come da Pec da Registri di giustizia;

del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, e della società A.M. Marine S.r.l. in liquidazione, in persona dei rispettivi legali rappresentanti p.t., non costituitisi in giudizio;

e con l'intervento di

ad opponendum:

dell'associazione Fare Ambiente MEE - Movimento ecologista europeo, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dall'avvocato Paolo De Caterini, con domicilio digitale come da Pec da Registri di giustizia e domicilio eletto presso lo studio del difensore, in Roma, viale Liegi n. 35/B;

sul ricorso numero di registro generale 1223 del 2020, proposto dalla società A.M. Marine S.r.l. in liquidazione (già A.M. Marine S.p.a. in liquidazione, e in precedenza Apremare S.p.a.), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Enrico Soprano, con domicilio digitale come da Pec da Registri di giustizia e domicilio eletto presso lo studio del difensore, in Roma, via degli Avignonesi n. 5;

contro i signori Mario Apreda e Michele Apreda, rappresentati e difesi dall'avvocato Francesco Saverio Esposito, con domicilio digitale come da Pec da Registri di giustizia;

nei confronti del Comune di Sorrento, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Maurizio Pasetto, con domicilio digitale come da Pec da Registri di giustizia;

del Ministero per i beni e le attività culturali, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con domicilio *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi n. 12 delle società Aldebaran S.r.l., FG Buildings S.r.l., in persona dei rispettivi legali rappresentanti p.t., non costituitisi in giudizio;

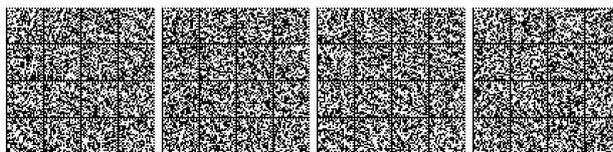
e con l'intervento di

ad opponendum:

dell'associazione Fare Ambiente MEE - Movimento ecologista europeo, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dall'avvocato Paolo De Caterini, con domicilio digitale come da Pec da Registri di giustizia e domicilio eletto presso lo studio del difensore, in Roma, viale Liegi n. 35/B;

per la riforma della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Campania n. 4708 del 2019, resa tra le parti;

Visti i ricorsi in appello con i relativi allegati;



Visti gli atti di costituzione in giudizio dei signori Mario Apreda e Michele Apreda, del Comune di Sorrento e del Ministero dei beni e della attività culturali e del turismo;

Visti gli atti di intervento *ad opponendum*;

Visti tutti gli atti delle cause;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 11 novembre 2020 - tenutasi in videoconferenza da remoto - il consigliere Silvia Martino;

Uditi gli avvocati Marcello Fortunato, Ciro Sito, Francesco Saverio Esposito, Enrico Soprano, Maurizio Pasetto e Paolo De Caterini, che partecipano alla discussione orale ai sensi dell'art. 25, decreto-legge n. 137/2020 e dell'art. 4 decreto-legge n. 28/2020;

Vista la sentenza non definitiva n. 8559 del 21 ottobre 2020;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

1. Con ricorso e motivi aggiunti proposti innanzi al TAR per la Campania, i signori Mario e Michele Apreda impugnavano, deducendo plurimi profili di illegittimità, gli atti relativi alla realizzazione nel Comune di Sorrento di un intervento edilizio convenzionato, approvato ai sensi dell'art. 7, comma 5, della legge della Regione Campania n. 19 del 28 dicembre 2009, consistente nella sostituzione/ristrutturazione del preesistente capannone destinato ad attività produttiva, già di proprietà della società Aprea Mare S.p.a., ubicato alla via Santa Lucia n. 15/f, in un nuovo complesso edificato a destinazione residenziale con annesse autorimesse pertinenziali e con riserva del 30% del volume ristrutturato ad «*housing sociale*».

2. Nella resistenza del Comune di Sorrento, del Ministero per i beni e le attività culturali e del turismo e delle società controinteressate, il TAR:

dichiarava il ricorso introduttivo improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse;

accoglieva in parte il ricorso per motivi aggiunti e annullava il permesso di costruire n. 21/18, il parere favore espresso dalla Soprintendenza di Napoli con nota del 3 agosto 2018, prot. 12562 e l'autorizzazione paesaggistica rilasciata dal responsabile del paesaggio del Comune di Sorrento in data 2 ottobre 2018 con provvedimento n. 97/18;

compensava integralmente le spese tra le parti.

3. Nello specifico il TAR riteneva fondata sia la prima censura del ricorso per motivi aggiunti - relativa all'incompatibilità dell'intervento assentito con il Piano urbanistico territoriale dell'Area sorrentino-amalfitana (PUT), approvato con legge regionale n. 35 del 27 giugno 1987, nonché alla inderogabilità di quest'ultimo da parte della legge campana sul «Piano casa» n. 19 del 2009, - sia quella con la quale era stata dedotta, nello specifico, la violazione della disciplina del medesimo PUT per quanto concerne l'altezza massima consentita nella sub - area n. 1.

4. La sentenza è stata impugnata dalle società Aldebaran S.r.l. e FG Buildings S.r.l. rimaste soccombenti.

Le società hanno dedotto:

con il primo motivo, che il TAR avrebbe dovuto preliminarmente verificare se, effettivamente, l'intervento assentito fosse in contrasto con il PUT; secondo le appellanti l'intervento di «sostituzione edilizia» di cui trattasi, approvato ai sensi dell'art. 7, comma 5, della legge della Regione Campania n. 19 del 2009, rientra nella zona territoriale n. 4 del PUT (approvato con legge regionale n. 35 del 1987) la quale non avrebbe carattere «prescrittivo» ai fini della formazione del PRG e, comunque consentirebbe anche l'insediamento di nuova edificazione di tipo residenziale;

con il secondo motivo, che la statuizione secondo cui il PUT non è derogabile dalla legge regionale campana n. 19 del 2009, oltre ad essere fondata su una giurisprudenza dello stesso TAR Campania formatasi in epoca antecedente alle modifiche apportate a quest'ultima dall'art. 1, comma 73, lettera g), della legge regionale 7 agosto 2014, n. 16, comporta sostanzialmente una *interpretatio abrogans* dell'art. 12-bis della suddetta legge regionale, che tale deroga consente espressamente; pertanto, il TAR, pur nutrendo dubbi di legittimità costituzionale dell'art. 12-bis nella parte in cui prevede espressamente la deroga al PUT, non avrebbe potuto disapplicare *motu proprio* la norma;

con il terzo motivo, che l'altezza media dell'edificio, a differenza di quanto ritenuto dal TAR, è contenuta, per effetto delle premialità di cui alla disciplina in materia di contenimento dei consumi energetici, nei limiti previsti, per la sub - zona di interesse, dall'art. 19 del PUT; ciò senza considerare che all'amministrazione non incombeva alcuno specifico onere motivazionale, anche tenuto conto della rimodulazione del progetto operata al fine di superare gli originari rilievi della rompenza Soprintendenza.

5. La sentenza in epigrafe è stata impugnata anche dalla società AM Marine S.r.l. in liquidazione (già AM. Marine S.p.a. in liquidazione ed in precedenza Apreamare S.p.a.) deducendo censure analoghe.

5.1. Si sono costituiti in giudizio il Mibact, il Comune di Sorrento e, in resistenza, i signori Apreda, originari ricorrenti.



Questi ultimi hanno interposto anche appello incidentale al fine di ottenere la riforma della pronuncia del TAR nella parte in cui il primo giudice ha dichiarato improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse il ricorso introduttivo.

6. È intervenuta *ad opponendum* in entrambi i giudizi l'associazione Fare Ambiente MEE - Movimento ecologista europeo.

7. Gli appelli sono passati in decisione alla pubblica udienza dell'11 novembre 2020.

8. Con sentenza parziale n. 8559 del 31 dicembre 2020 la Sezione, previa riunione degli appelli in epigrafe: ha dichiarato inammissibili gli interventi *ad opponendum*;

ha respinto i motivi degli appelli principali volti a sostenere la conformità al PUT della Regione Campania dell'intervento in progetto.

9. In ordine all'applicabilità della deroga prevista dall'art. 12-*bis* della legge regionale n. 19 del 2009 (in particolare dal combinato disposto dei commi 2, 3, e 4) - negata dal TAR ed invocata dalle società - il Collegio reputa rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità delle richiamate disposizioni, che solleva d'ufficio per contrasto con l'art. 117, comma 2, lettera s), della Costituzione.

10. Giova premettere una breve ricostruzione normativa.

L'art. 12-*bis* è stato inserito nel corpo della legge regionale n. 19 del 2009 (recante «Misure urgenti per il rilancio economico, per la riqualificazione del patrimonio esistente, per la prevenzione del rischio sismico e per la semplificazione amministrativa»), dall'art. 1, comma 1, lettere sss) della legge regionale n. 1 del 5 gennaio 2011.

Essa nella sua originaria formulazione stabilisce, al comma 2, che «Le norme della presente legge prevalgono su ogni altra normativa regionale, anche speciale, vigente in materia, fermo restando, per le zone vincolate, il parere obbligatorio delle amministrazioni preposte alla tutela del vincolo stesso, così come individuate dall'art. 32 della legge n. 47/1985 e successive modifiche».

La norma è stata interpretata dalla giurisprudenza amministrativa (*cf.*, in particolare, TAR Campania, sentenza n. 4617 del 14 ottobre 2013) come correlata alla sola materia urbanistica e non anche alla materia paesaggistica, attese le peculiari finalità perseguita dalla legge campana sul Piano casa, «disciplina di carattere eccezionale, con vigenza temporalmente circoscritta» (sentenza n. 4617/2013, cit.), nonché in ragione della mancanza di uno specifico espresso richiamo alla legge regionale n. 35 del 1987 e della necessità di un'interpretazione costituzionalmente orientata della normativa medesima.

Il legislatore regionale ha tuttavia ritenuto di dover nuovamente intervenire sul cit. art. 12-*bis*, mediante l'introduzione di ulteriori 4 commi con i quali, in combinato disposto con il comma 2, ha inequivocabilmente previsto la derogabilità del PUT dell'area sorrentino-amalfitana ai fini della realizzazione degli interventi di cui al Piano Casa, con la sola esclusione delle aree gravate da vincoli di inedificabilità assoluta.

In particolare, con l'art. 1, comma 73, lettera g) della legge della Regione Campania n. 16 del 7 agosto 2014, sono stati aggiunti i seguenti 4 commi all'art. 12-*bis*:

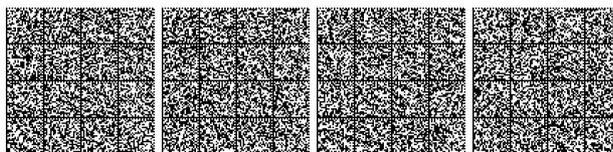
«3. Non sono ammessi interventi in deroga rispetto ai vincoli di inedificabilità assoluti previsti nella legge regionale 27 giugno 1987, n. 35 (Piano urbanistico territoriale dell'area sorrentino-amalfitana).

4. La presente legge trova applicazione anche nei territori sottoposti PTP e quelli di pertinenza del PUT di cui alla legge regionale n. 35/1987 fermo il rispetto dell'art. 142 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio ai sensi dell'art. 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137).

5. Le definizioni degli interventi di recupero contenute all'art. 3 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di edilizia) sono prevalenti rispetto alle definizioni contenute nei PRG e nei PTP e PUT approvati prima della data di entrata in vigore della legge statale;

6. Nelle sole zone dei PTP e del PUT di cui alla legge regionale n. 35/1987, dove sono vietate le nuove costruzioni, la demolizione e ricostruzione è soggetta al mantenimento del volume preesistente o ai limiti di incremento volumetrico già stabiliti dalle norme di attuazione dei rispettivi piani paesaggistici».

Per quanto qui interessa, il combinato disposto dei commi 2, 3, e 4, dell'art. 12-*bis* denota inequivocabilmente la volontà del legislatore regionale di consentire gli interventi di cui alla medesima legge regionale n. 19 del 2009 (tra cui quelli *ex* art. 7, relativi alla riqualificazione delle aree urbane degradate) anche in deroga al PUT dell'area sorrentino-amalfitana, eccezion fatta per le aree sui cui insistono vincoli di inedificabilità assoluta (nella fattispecie, non sussistenti).



Tale volontà risulta altresì dai lavori preparatori della modifica legislativa, richiamati dagli appellanti, nei quali si fa riferimento, da un lato, alla situazione di «blocco» dell'attività amministrativa dei comuni dell'area sorrentino-amalfitana che sarebbe stata determinata dalla giurisprudenza del TAR campano, dall'altro all'intento della Regione Campania di consentire l'applicazione della legge n. 19 del 2009 su tutto il proprio territorio, esentando solo le aree su cui vigono vincoli di edificabilità assoluta e senza escludere, quindi, i territori sottoposti a Piano paesaggistico.

11. Le disposizioni recate dall'art. 12-*bis* della legge regionale n. 19 del 2009, nella formulazione modificata nel 2014, non consentono più di operare l'interpretazione costituzionalmente orientata alla quale si prestava la formulazione originaria della norma.

Quest'ultima è stata erroneamente applicata dal TAR, poiché la maggior parte degli atti impugnati sono stati adottati sotto il vigore delle disposizioni sopravvenute.

La questione di costituzionalità assume pertanto carattere rilevante e dirimente in quanto il suo accoglimento comporterebbe il rigetto dell'appello mentre, per converso, il suo rigetto, determinerebbe l'accoglimento dell'appello.

12. Relativamente alla non manifesta infondatezza della questione il Collegio richiama la sentenza n. 11 del 2016 con cui, in una fattispecie del tutto simile, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 6 della legge della Regione Campania 28 novembre 2000, n. 15 in materia di «recupero abitativo dei sottotetti esistenti».

Si tratta infatti di una disposizione che, analogamente a quella in esame, per agevolare la realizzazione di tali interventi edilizi, prevedeva la derogabilità delle prescrizioni dei piani paesaggistici e di quelle a contenuto paesaggistico dei piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici, ivi comprese le prescrizioni del Piano urbanistico territoriale dell'Area sorrentino-amalfitana, approvato con la legge regionale n. 35 del 1987, anche in quel caso espressamente menzionata nella previsione derogatoria.

13. Secondo la consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale, «in base all'art. 117, comma secondo, lettera *s*), della Costituzione, la tutela del paesaggio costituisce un ambito riservato alla potestà legislativa esclusiva statale (sentenze n. 210 del 2014 e n. 235 del 2011)», con la conseguenza «che la tutela paesaggistica apprestata dallo Stato costituisce un limite inderogabile alla disciplina che le regioni e le province autonome possono dettare nelle materie di loro competenza (sentenze n. 101 del 2010, n. 437 e n. 180 del 2008, n. 378 e n. 367 del 2007)» (così la sentenza n. 11 del 2016; da ultimo, *cfr.* anche le sentenze n. 86 del 2019, n. 46 del 2017, n. 189 del 2016; in precedenza, n. 235 del 2011).

La Corte ha evidenziato che «L'art. 145 del codice dei beni culturali e del paesaggio è dedicato al «Coordinamento della pianificazione paesaggistica con altri strumenti di pianificazione». Esso, precisando, al comma 3, che «Per quanto attiene alla tutela del paesaggio, le disposizioni dei piani paesaggistici sono comunque prevalenti sulle disposizioni contenute negli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore, ivi compresi quelli degli enti gestori delle aree naturali protette», esprime un principio di «prevalenza dei piani paesaggistici» sugli altri strumenti urbanistici (sentenza n. 180 del 2008). Tale principio è stato successivamente rafforzato con l'inserimento nella prima parte dello stesso comma 3 - ad opera dell'art. 2, comma 1, lettera *r*), numero 4), del decreto legislativo 26 marzo 2008, n. 63 (Ulteriori disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione al paesaggio) - dell'inciso «non sono derogabili da parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico», riferito alle previsioni dei piani paesaggistici disciplinati agli articoli 143 e 156 del codice».

Il codice dei beni culturali e del paesaggio definisce dunque, con efficacia vincolante anche per le regioni, i rapporti tra le prescrizioni del piano paesaggistico e le prescrizioni di carattere urbanistico ed edilizio - sia contenute in un atto di pianificazione, sia espresse in atti autorizzativi puntuali, come il permesso di costruire - secondo un modello di prevalenza delle prime, non alterabile ad opera della legislazione regionale.

La Corte costituzionale ha sottolineato, altresì, che «l'eventuale scelta della regione (compiuta nella specie dalla Campania) di perseguire gli obiettivi di tutela paesaggistica attraverso lo strumento dei piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici non modifica i termini del rapporto fra tutela paesaggistica e disciplina urbanistica, come descritti, e, più precisamente, non giustifica alcuna deroga al principio secondo il quale, nella disciplina delle trasformazioni del territorio, la tutela del paesaggio assurge a valore prevalente. Il progressivo avvicinamento tra i due strumenti del piano paesaggistico - «puro» e del piano urbani-



stico-territoriale con specifica considerazione dei valori paesaggistici - giunto alla sostanziale equiparazione dei due tipi operata dal codice dei beni culturali e del paesaggio (art. 135, comma 1) - fa sì che oggi lo strumento di pianificazione paesaggistica regionale, qualunque delle due forme esso assuma, presenti contenuti e procedure di adozione sostanzialmente uguali».

13.1 Le richiamate previsioni della legge regionale n. 19 del 2009, di derogabilità delle prescrizioni dei piani paesaggistici e in particolare di quelle contenute nel PUT dell'area sorrentino-amalfitana, ai fini della realizzazione degli interventi edilizi ivi previsti, appaiono porsi anch'esse in contrasto con l'art. 145, comma 3, del decreto legislativo n. 42 del 2004, norma interposta in riferimento all'art. 117, comma secondo, lettera s), della Costituzione.

Anche nel caso in esame, infatti, «Assegnando all'ordine inferiore della disciplina urbanistica la definizione del regime concreto» degli interventi consentiti dal Piano casa campano anche in deroga alle prescrizioni paesaggistiche, e con la sola salvaguardia delle previsioni relative a vincoli di inedificabilità assoluta, le disposizioni regionali degradano «la tutela paesaggistica da valore unitario prevalente a mera “esigenza urbanistica” (sentenze n. 197 del 2014 e n. 437 del 2008), parcellizzata tra i vari comuni competenti al rilascio dei singoli titoli edilizi. Con la conseguenza che ne risulta compromessa quell’impronta unitaria della pianificazione paesaggistica”, assunta dalla normativa statale a “valore imprescindibile, non derogabile dal legislatore regionale in quanto espressione di un intervento teso a stabilire una metodologia uniforme [...] sull'intero territorio nazionale”, idonea a superare “la pluralità degli interventi delle amministrazioni locali” (sentenza n. 182 del 2006)» (Corte costituzionale, sentenza n. 11/2016, cit.).

14. In definitiva, quanto appena argomentato giustifica la valutazione di rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 12-bis, commi 2, 3 e 4 della legge della Regione Campania n. 19 del 28 dicembre 2009, in relazione all'art. 117, comma secondo, lettera s) della Costituzione.

Si rende conseguentemente necessaria la sospensione del giudizio e la rimessione degli atti alla Corte costituzionale, affinché si pronunci sulla questione.

P. Q. M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione quarta), relativamente agli appelli di cui in premessa, n. 1181 del 2020 e n. 1223 del 2020, così provvede:

1) dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12-bis, commi 2, 3 e 4 della legge della Regione Campania n. 19 del 28 dicembre 2009, in relazione all'art. 117, comma secondo, lettera s) della Costituzione;

2) dispone la sospensione del giudizio e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

3) rinvia ogni ulteriore statuizione in rito, nel merito e sulle spese di lite all'esito del giudizio incidentale promosso con la presente pronuncia;

4) ordina che, a cura della Segreteria della sezione, la presente ordinanza sia notificata alle parti costituite e al Presidente della Giunta regionale della Campania nonché comunicata al Presidente del Consiglio regionale.

Così deciso in Roma nella Camera di consiglio del giorno 11 novembre 2020 - tenutasi in videoconferenza da remoto - con l'intervento dei magistrati:

Roberto Giovagnoli, Presidente;

Daniela Di Carlo, Consigliere;

Nicola D'Angelo, Consigliere;

Silvia Martino, Consigliere, Estensore;

Roberto Caponigro, Consigliere.

Il Presidente: GIOVAGNOLI

L'Estensore: MARTINO



n. 69

Ordinanza del 9 novembre 2020 del Consiglio di Stato sul ricorso proposto da Fondazione Catis, Fondazione di Partecipazione Sociale ONLUS contro il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e altri

Volontariato - Codice del Terzo settore - Contributi per l'acquisto di autoambulanze, autoveicoli per attività sanitarie e beni strumentali - Ambito soggettivo dei beneficiari - Destinazione delle risorse al sostegno dell'attività di interesse generale delle organizzazioni di volontariato - Esclusione degli altri enti del Terzo settore svolgenti le medesime attività di interesse generale.

- Decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117 (Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106), art. 76.

IL CONSIGLIO DI STATO

IN SEDE GIURISDIZIONALE (SEZIONE TERZA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 10458 del 2019, proposto dalla Fondazione Catis, Fondazione di Partecipazione Sociale ONLUS, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Renzo Cuonzo, Stefano Gattamelata, Alessandro Secondo Massari, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Renzo Cuonzo in Roma - via di Monte Fiore n. 22;

contro Ministero del lavoro e delle politiche sociali, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliato *ex lege* in Roma - via dei Portoghesi n. 12;

nei confronti Associazione di Pubblica Assistenza di Sant'Angelo A Cupolo, Volontaria Pubblica Assistenza Croce Maria Bambina Onlus, Cooperativa Sociale «Croce Verde Novafeltria Cooperativa Sociale - ONLUS, non costituiti in giudizio;

per la riforma della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Sezione Terza) n. 07114/2019, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio e l'appello incidentale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 1° ottobre 2020 il cons. Raffaello Sestini, nessuno presente per le parti;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

1. La vicenda processuale. — La Fondazione CATIS — Fondazione di Partecipazione Sociale ONLUS (di seguito anche «CATIS»), attuale appellante e ricorrente in primo grado, è un soggetto privato avente personalità giuridica, qualificato come ONLUS (organizzazione non lucrativa di utilità sociale), secondo la previgente normativa di cui al decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460, e ora come «ente del Terzo settore», ai sensi degli articoli 4 e 5 del codice del Terzo settore di cui al decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117 (di seguito anche «codice»).

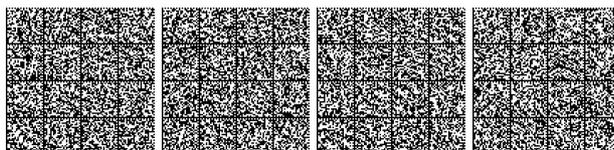
CATIS espone di essere stata costituita dai fondatori per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, mediante lo svolgimento, in via esclusiva o principale, di una o più attività di interesse generale in forma di azione volontaria o di erogazione gratuita di denaro, beni o servizi, o di mutualità o di produzione o scambio di beni o servizi, iscritto nel registro unico nazionale del Terzo settore.

In particolare, CATIS riferisce che il proprio fine statutario consiste nell'operare e promuovere iniziative nel campo dell'assistenza socio-sanitaria, del soccorso e dell'emergenza, della protezione civile, della tutela della dignità e dei diritti etici della persona, per la realizzazione dei seguenti obiettivi:

garantire alla cittadinanza un servizio di mobilità di infermi e soccorso efficiente, tempestivo e di qualità;

garantire assistenza a favore degli anziani, dei disabili e dei bisognosi, anche mediante la gestione di strutture e presidi sociali e sanitari;

garantire un servizio alla cittadinanza che provveda sia alla risoluzione delle problematiche sanitarie, sia a risolvere, anche solo parzialmente, le inidoneità strutturali presenti o manchevoli del territorio di azione;



garantire una risposta sempre più adeguata ai bisogni rilevati o latenti dei cittadini, anche favorendo la costituzione, l'organizzazione e la gestione di strutture di rete e di collaborazioni;

creare una cultura diffusa sul territorio di carattere sanitario e sensibilizzare enti e privati cittadini in merito ad atteggiamenti di solidarietà, morali ed etici ad essi correlati.

Per tali finalità CATIS svolge, da anni, il servizio di utilità sociale di soccorso con autoambulanze.

In questa veste, CATIS si duole delle determinazioni generali con cui il Ministero del lavoro e delle politiche sociali l'ha esclusa, al pari degli altri enti del Terzo settore non aventi la struttura tipica delle organizzazioni di volontariato, dalle provvidenze economiche per l'acquisto di autoambulanze e di altri beni strumentali da adibire all'attività di utilità sociale.

Pertanto, CATIS ha proposto ricorso al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio contro i seguenti atti:

1) decreto 16 novembre 2017 del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, recante «Modalità per l'attuazione del contributo per l'acquisto di autoambulanze, autoveicoli per attività sanitarie e beni strumentali da parte di organizzazioni di volontariato»;

2) «Linee guida per la presentazione delle domande per l'erogazione di contributi in favore di organizzazioni di volontariato per l'acquisto di autoambulanze, autoveicoli per attività sanitarie, di beni strumentali e di beni da donare a strutture sanitarie pubbliche utilizzati direttamente ed esclusivamente per attività di interesse generale ai sensi dell'art. 76 del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117 e del decreto ministeriale 16 novembre 2017 n. 2320 — Annualità 2017», adottate con provvedimento del direttore generale dello stesso Ministero del lavoro e delle politiche sociali in data 22 dicembre 2017;

3) nota recante «Questioni di diritto transitorio. Prime indicazioni», adottata con provvedimento del direttore generale dello stesso Ministero del lavoro e delle politiche sociali in data 29 dicembre 2017.

Con il ricorso di primo grado, CATIS ha chiesto anche l'accertamento del diritto ad essere inclusa tra i soggetti beneficiari della provvidenza economica di cui al citato art. 76.

2. La sentenza di parziale accoglimento del Tribunale amministrativo regionale — Con la sentenza impugnata il Tribunale amministrativo regionale ha accolto solo parzialmente il ricorso, annullando le linee guida e la nota del 29 dicembre 2017, nella parte in cui esse stabiliscono che anche gli acquisti effettuati nel 2017 possano essere esclusi dal contributo. La pronuncia ha chiarito che le innovazioni portate dal codice operano solo per il futuro e, pertanto, CATIS e i soggetti aventi la medesima fisionomia giuridica continuano a beneficiare delle provvidenze economiche previste dalla legislazione previgente fino a tutto il 2017.

Il Tribunale amministrativo regionale ha invece respinto le altre censure articolate dalla ricorrente, dirette ad affermare l'illegittimità dei provvedimenti ministeriali che restringono la platea degli aventi diritto al beneficio, includendovi le sole organizzazioni di volontariato.

Il giudice di primo grado ha affermato che l'art. 76 del codice non lascia dubbi di sorta in ordine all'individuazione dei soggetti beneficiari del contributo previsto, riservato alle sole organizzazioni di volontariato (ODV). Ha poi escluso che tale disciplina contrasti con le norme costituzionali.

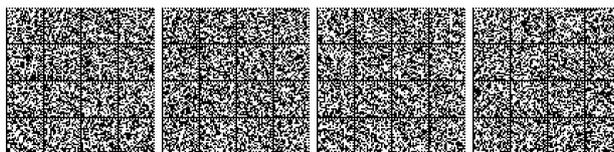
Secondo la sentenza impugnata, la previgente disciplina di cui al decreto legislativo n. 460/1997 prevedeva un regime fiscale agevolato per l'acquisto di autoambulanze anche in favore delle ONLUS, quali la fondazione ricorrente. Con l'entrata in vigore del codice del Terzo settore, tuttavia, tale normativa è stata abrogata dalla nuova disciplina e sostituita da una regolamentazione — segnatamente l'art. 76 del codice — che riconosce il beneficio in esame solo alle associazioni di volontariato. Pertanto, nel nuovo quadro normativo, l'amministrazione era inderogabilmente tenuta ad escludere la Fondazione ricorrente e le ONLUS dal contributo richiesto.

Il Tribunale amministrativo regionale ha poi dichiarato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 76 del codice del Terzo settore, prospettata dalla ricorrente, in relazione a diversi articoli della Costituzione.

Il Tribunale amministrativo regionale non si è pronunciato, invece, sulla questione di legittimità comunitaria dedotta dalla stessa ricorrente, riguardante il denunciato contrasto della disposizione nazionale con i principi europei in materia di concorrenza.

3. L'appello principale di CATIS. — La Fondazione appellante chiede la riforma della sentenza di primo grado, nella parte in cui ha respinto il ricorso, riproponendo le sole censure relative alla contestata legittimità costituzionale e comunitaria della norma legislativa che riserva il beneficio economico in questione alle sole organizzazioni di volontariato, senza considerare le ONLUS operanti nello stesso settore.

L'appellante condivide la premessa interpretativa enunciata dal Tribunale amministrativo regionale, deducendo che l'art. 76 del codice, per la sua inequivoca dizione letterale, indica in modo puntuale l'ambito soggettivo dei beneficiari della provvidenza economica finalizzata all'acquisto di autoambulanze, autoveicoli per attività sanitarie e beni strumentali.



Sostiene, però, che la norma legislativa si ponga in contrasto con svariati articoli della Costituzione, determinando una irragionevole differenza di trattamento fra situazioni sostanziali identiche.

In particolare, l'appellante deduce il seguente complesso motivo di diritto: «*error in iudicando e in procedendo*: illegittimità degli articoli 73, comma 2, lettera c), e 76, comma 1, del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, per violazione degli articoli 2, 3, 4, 9, 18, 97 e 118, quarto comma, della Costituzione nonché della *ratio* e delle finalità e dei principi generali di cui al decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, e in particolare di quelli contenuti negli articoli 1, 2, 3, 4 e 5. — Incompatibilità con gli articoli 41 Cost. e 101 e 107 del T.F.U.E. Eccesso di potere per ingiustizia manifesta e disparità di trattamento. — Omessa pronuncia su punti decisivi della controversia».

4. L'appello incidentale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali. — Il Ministero si è costituito in questo grado di giudizio, proponendo anche un appello incidentale con il quale contesta la decisione del Tribunale amministrativo regionale nella parte in cui ha interpretato il regime transitorio connesso all'entrata in vigore della nuova disciplina.

Le altre parti, pur ritualmente intimate, non hanno svolto deduzioni difensive.

5. Il tema decisorio definito dall'appello principale e dall'appello incidentale. La rilevanza della questione di legittimità costituzionale. — Alla luce dell'atto di appello principale, il tema decisorio del presente giudizio si concentra sulla questione di legittimità costituzionale prospettata da CATIS.

Il Collegio ritiene che tale questione abbia carattere prioritario rispetto a quella relativa alla dedotta illegittimità comunitaria, articolata con riferimento alla possibile incidenza della normativa nazionale sui principi di libera concorrenza.

La questione è rilevante, poiché la norma sospettata di illegittimità costituzionale rappresenta l'unica base giuridica dei provvedimenti censurati dall'appellante.

La questione è rilevante, poi, anche ai fini della decisione dell'appello incidentale, che diventerebbe inammissibile — o improcedibile — per difetto di interesse, in caso di accertata illegittimità costituzionale dell'art. 76.

Quindi, nella sostanza, l'oggetto centrale della controversia in esame riguarda la legittimità costituzionale e la compatibilità con il diritto europeo della normativa di rango legislativo che riconosce il contributo per l'acquisto di ambulanze solo alle associazioni di volontariato, senza comprendere le ONLUS e gli altri enti del Terzo settore che rivestono una diversa forma giuridica.

6. La valutazione di manifesta infondatezza espressa dalla decisione appellata. — Il Tribunale amministrativo regionale ha basato la propria decisione di manifesta infondatezza sui seguenti argomenti.

«ONLUS e ODV costituiscono categorie che operano su piani diversi».

«L'eliminazione del beneficio in favore delle ONLUS appare coerente con la abrogazione di questa macrocategoria (rilevante peraltro solo a fini fiscali)».

«Il beneficio è attribuito alle ODV in ragione della loro struttura e soprattutto della prevalente componente volontaristica che li caratterizza. Le peculiarità organizzative delle ODV attengono in particolare alle modalità di perseguimento delle finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, che avviene attraverso l'erogazione gratuita di beni e servizi, a fronte della quale le organizzazioni medesime possono ricevere esclusivamente il rimborso delle spese effettivamente sostenute.»

«Rileva la prevalenza, nello svolgimento dell'attività di interesse generale che costituisce l'oggetto sociale dell'ente, delle prestazioni dei volontari associati all'organizzazione medesima. La mancanza di scopo di lucro costituisce, pertanto, solo uno degli elementi giustificativi del contributo, ma non l'unico.»

«Le Fondazioni, per le quali, invece è normativamente escluso il diritto al contributo per cui è causa, si differenziano anche ontologicamente e strutturalmente dalle organizzazioni di volontariato per svariati fattori ed elementi.»

7. Gli argomenti esposti dall'appellante nel senso della non manifesta infondatezza. — In senso critico, l'appellante ricostruisce l'evoluzione della normativa vigente e osserva che il codice del Terzo settore, in attuazione dell'art. 1 della legge delega 6 giugno 2016, n. 106, ha operato una revisione organica della materia, improntata al superamento della frammentarietà della legislazione preesistente.

L'intervenuta armonizzazione della disciplina di tutti gli enti del Terzo settore rende evidenti, a suo dire, i profili di illegittimità costituzionale e comunitaria della specifica differenziazione prevista dall'art. 76, che riserva un importante beneficio economico ad una sola categoria di enti, tra i diversi che operano senza scopo di lucro nello stesso ambito, con le medesime finalità.

Secondo l'appellante, non vi è alcuna giustificazione logica del trattamento di sfavore ora riservato agli enti del Terzo settore diversi dalle organizzazioni di volontariato e di promozione sociale.



L'incoerenza e l'illogicità della norma legislativa deriva anche dalla contraddittorietà con l'impostazione complessiva seguita dal codice del Terzo settore, in attuazione del principio cardine della legge delega: la massima armonizzazione della disciplina applicabile agli enti *no profit*, avvicinando il regime giuridico delle ONLUS a quello delle organizzazioni di volontariato.

Viceversa, nessun criterio direttivo della legge delega lascerebbe intendere la presenza di un favore per le organizzazioni di volontariato, diretto ad introdurre inedite penalizzazioni in danno delle ONLUS, private di provvidenze economiche costantemente ottenute negli anni passati.

L'irragionevolezza è accentuata dalla circostanza che il beneficio in questione, sia pure con una fisionomia solo in minima parte diversa, era attribuito dalla legislazione previgente tanto alle organizzazioni di volontariato quanto alle ONLUS.

L'appellante giudica errata e contraddittoria la tesi difensiva del Ministero, fatta propria dal Tribunale amministrativo regionale, secondo cui solo le organizzazioni di volontariato (ODV) meriterebbero il beneficio economico «in ragione della loro struttura e soprattutto della prevalente componente volontaristica che li caratterizza», che li renderebbe «una categoria associativa differente anche rispetto alle altre associazioni senza scopo di lucro per l'esclusivo scopo solidaristico e per la gratuità delle prestazioni volontarie degli associati».

Infatti, questi caratteri non sono affatto prerogative esclusive delle organizzazioni di volontariato, ma sono riscontrabili anche in altri tipi di enti del Terzo settore.

La Fondazione appellante, secondo il proprio Statuto, opera senza scopo di lucro e per finalità solidali: presenta, quindi, una connotazione perfettamente corrispondente a quella delle organizzazioni di volontariato, in relazione allo scopo e all'oggetto sociale.

La contrapposizione tra le associazioni di volontariato e gli altri enti non è così netta nemmeno con riguardo all'elemento della presenza, o meno, di lavoratori dipendenti, su cui, invece il Ministero basa le proprie difese.

Infatti, l'art. 17 del decreto legislativo n. 117/2017 prevede che tutti «gli enti del Terzo settore possono avvalersi di volontari nello svolgimento delle proprie attività»; mentre il successivo art. 33 dispone che «le organizzazioni di volontariato possono assumere lavoratori dipendenti o avvalersi di prestazioni di lavoro autonomo», pur nel limite massimo del «cinquanta per cento del numero dei volontari».

Simmetricamente, l'art. 13 (lavoro nell'impresa sociale) del decreto legislativo n. 112/2017 (decreto sull'impresa sociale), al comma 2, stabilisce che «nelle imprese sociali è ammessa la prestazione di attività di volontariato, ma il numero dei volontari impiegati nell'attività d'impresa, dei quali l'impresa sociale deve tenere un apposito registro, non può essere superiore a quello dei lavoratori».

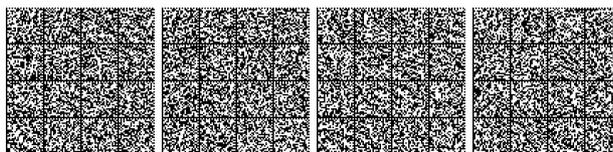
Dal confronto tra dette disposizioni, argomenta l'appellante, si deduce, agevolmente e inequivocabilmente, che sia le associazioni di volontariato, sia le imprese sociali possono essere costituite da volontari e dipendenti, entrambe nella misura del 50% per ogni categoria. Il volontariato, dunque, costituirebbe solo una possibile modalità di svolgimento delle attività delle ONLUS, ma non un tratto distintivo di alcune di esse, e non potrebbe pertanto giustificare, da sola, la diversità di trattamento in esame.

L'appellante contesta anche l'argomento espresso dall'Amministrazione, secondo cui l'attribuzione del beneficio ad enti non aventi la forma delle organizzazioni di volontariato comporterebbe una violazione dei generali principi — anch'essi di rango costituzionale oltre che comunitario — di concorrenza effettiva e di divieto di aiuti di Stato.

Al contrario, secondo l'appellante, proprio la scelta legislativa di privilegiare una sola categoria di enti del Terzo settore che svolgono attività oggettivamente economica, benché senza scopo di lucro, determina un oggettivo e indebito vantaggio per questi enti, in contrasto sia con il principio di concorrenza, sia con il principio del divieto di aiuti di Stato, non potendosi più configurare il contributo come un supporto, oggettivo e generalizzato, all'intero Terzo settore, giustificato da valutazioni politiche di ampio respiro, ma come un discriminante aiuto a favore di alcuni soggetti, a danno degli altri operatori, all'interno dello stesso settore del mercato.

L'appellante, pertanto, conclude chiedendo di sollevare la questione di legittimità costituzionale del citato art. 76, oppure, in alternativa, di disporre un rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione europea, per valutare la compatibilità comunitaria della contestata disciplina legislativa.

8. La non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 76 del codice. La ricostruzione della disciplina vigente. — Ai fini della decisione il Collegio osserva che, in attuazione di quanto previsto dalla legge delega del 6 giugno 2016, n. 106, il decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, recante il «Codice del Terzo settore», ha provveduto al riordino e alla revisione organica della disciplina speciale, al dichiarato fine di assicurare, sotto il profilo sia civilistico sia tributario, coerenza giuridica, logica e sistematica a tutti i soggetti operanti nell'ambito del «settore *no profit*», a sostegno dell'autonoma iniziativa dei cittadini che concorrono, anche in forma associata, a perseguire l'interesse pubblico generale al potenziamento della cittadinanza attiva, della partecipazione, della coesione e protezione sociale, della inclusione e del pieno sviluppo della persona in attuazione degli articoli 2, 3, secondo comma, 4, 9, 18 e 118, comma 4, della Costituzione.



In tale prospettiva, l'art. 4, comma 1, definisce enti del Terzo settore le organizzazioni di volontariato, le associazioni di promozione sociale, gli enti filantropici, le imprese sociali, incluse le cooperative sociali, le reti associative, le società di mutuo soccorso, le associazioni, riconosciute o non riconosciute, le fondazioni e gli altri enti di carattere privato diversi dalle società, costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale mediante lo svolgimento di una o più attività di interesse generale in forma di azione volontaria o di erogazione gratuita di denaro, beni o servizi, o di mutualità o di produzione o scambio di beni o servizi, ed iscritti nel registro unico nazionale del Terzo settore.

In precedenza, solo alcuni particolari tipi di enti erano destinatari di una disciplina organica *ad hoc*, quali le organizzazioni di volontariato, con la legge n. 266/1991, le cooperative sociali, con la legge n. 381/1991, le associazioni di promozione sociale, con la legge n. 383/2000, le imprese sociali, con il decreto legislativo n. 155/2006.

Altri interventi normativi avevano regolato soltanto aspetti peculiari, quali il trattamento fiscale: in questo ambito si colloca il decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460, recante il riordino della disciplina tributaria degli enti non commerciali e delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale, che ha delineato anche una nozione generale di ONLUS.

In base all'art. 10, ora abrogato dal codice del Terzo settore:

«1. Sono organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS) le associazioni, i comitati, le fondazioni, le società cooperative e gli altri enti di carattere privato, con o senza personalità giuridica, i cui statuti o atti costitutivi, redatti nella forma dell'atto pubblico o della scrittura privata autenticata o registrata, prevedono espressamente:

a) lo svolgimento di attività in uno o più dei seguenti settori:

1) assistenza sociale e socio-sanitaria;

2) assistenza sanitaria;

3) beneficenza;

4) istruzione;

5) formazione;

6) sport dilettantistico;

7) tutela, promozione e valorizzazione delle cose d'interesse artistico e storico di cui alla legge 1° giugno 1939, n. 1089, ivi comprese le biblioteche e i beni di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 settembre 1963, n. 1409;

8) tutela e valorizzazione della natura e dell'ambiente, con esclusione dell'attività, esercitata abitualmente, di raccolta e riciclaggio dei rifiuti urbani, speciali e pericolosi di cui all'art. 7 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22;

9) promozione della cultura e dell'arte;

10) tutela dei diritti civili;

11) ricerca scientifica di particolare interesse sociale svolta direttamente da fondazioni ovvero da esse affidata ad università, enti di ricerca ed altre fondazioni che la svolgono direttamente, in ambiti e secondo modalità da definire con apposito regolamento governativo emanato ai sensi dell'art. 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400;

b) l'esclusivo perseguimento di finalità di solidarietà sociale;

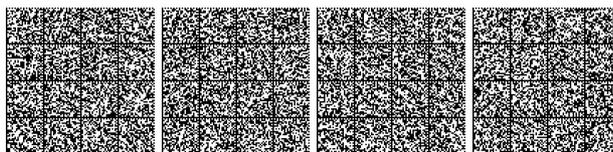
c) il divieto di svolgere attività diverse da quelle menzionate alla lettera a) ad eccezione di quelle ad esse direttamente connesse;

d) il divieto di distribuire, anche in modo indiretto, utili e avanzi di gestione nonché fondi, riserve o capitale durante la vita dell'organizzazione, a meno che la destinazione o la distribuzione non siano imposte per legge o siano effettuate a favore di altre ONLUS che per legge, statuto o regolamento fanno parte della medesima ed unitaria struttura;

e) l'obbligo di impiegare gli utili o gli avanzi di gestione per la realizzazione delle attività istituzionali e di quelle ad esse direttamente connesse;

f) l'obbligo di devolvere il patrimonio dell'organizzazione, in caso di suo scioglimento per qualunque causa, ad altre organizzazioni non lucrative di utilità sociale o a fini di pubblica utilità, sentito l'organismo di controllo di cui all'art. 3, comma 190, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, salvo diversa destinazione imposta dalla legge;

g) l'obbligo di redigere il bilancio o rendiconto annuale;



h) disciplina uniforme del rapporto associativo e delle modalità associative volte a garantire l'effettività del rapporto medesimo, escludendo espressamente la temporaneità della partecipazione alla vita associativa e prevedendo per gli associati o partecipanti maggiori d'età il diritto di voto per l'approvazione e le modificazioni dello statuto e dei regolamenti e per la nomina degli organi direttivi dell'associazione;

i) l'uso, nella denominazione ed in qualsivoglia segno distintivo o comunicazione rivolta al pubblico, della locuzione "organizzazione non lucrativa di utilità sociale" o dell'acronimo "ONLUS".»

Dall'assunzione della qualifica di ONLUS discendeva la possibilità di fruire di una serie di agevolazioni in tema di imposte dirette, IVA, imposta di bollo, imposta sulle successioni e donazioni. Le regioni, poi, hanno applicato per queste organizzazioni l'esenzione dall'Irap o un'aliquota agevolata dell'imposta regionale. Però il comma 8 del citato art. 10 prevedeva che alcuni enti fossero considerati «ONLUS di diritto», tra i quali «nel rispetto della loro struttura e della loro finalità, gli organismi di volontariato di cui alla legge 11 agosto 1991, n. 266 iscritti nei registri istituiti dalle regioni e dalle Province autonome di Trento e Bolzano, le organizzazioni non governative riconosciute idonee ai sensi della legge 26 febbraio 1987, n. 49 e le cooperative sociali di cui alla legge 8 novembre 1991, n. 381», aggiungendo altresì che «sono fatte salve le previsioni di maggior favore relative agli organismi di volontariato, alle organizzazioni non governative e alle cooperative sociali di cui, rispettivamente, alle citate leggi n. 266 del 1991, n. 49 del 1987 e n. 381 del 1991».

Numerose norme eterogenee, poi, avevano previsto determinati benefici economici a enti *no profit* operanti in specifici ambiti, tra cui, per quanto di interesse per la presente vicenda contenziosa, l'art. 96, comma 1, della legge n. 342/2000.

La disposizione prevedeva un contributo per l'acquisto di autoambulanze, riconosciuto in favore tanto delle organizzazioni di volontariato, quanto delle ONLUS.

In linea con le finalità promozionali dell'intervento riformatore, il decreto legislativo n. 117/2017, prevede diverse forme di sostegno per gli enti del Terzo settore.

Tra queste vanno ricomprese le disposizioni di cui agli articoli 72 e ss., che disciplinano gli strumenti di sostegno finanziario statale.

L'intento dichiaratamente perseguito dal legislatore è quello di razionalizzare e rendere trasparente il flusso dei vantaggi economici attribuiti agli enti del Terzo settore.

Tale disciplina prevede che, a decorrere dall'anno 2017, tutti gli interventi di sostegno finanziario già regolati dalle precedenti leggi speciali di settore (legge n. 266/1991, legge n. 438/1998, legge n. 342/2000 e legge n. 383/2000) cessino di essere finanziati a valere sul Fondo nazionale per le politiche sociali di cui all'art. 20, comma 8, della legge 8 novembre 2000, n. 328, con conseguente confluenza unitaria delle relative risorse finanziarie su un apposito capitolo di spesa, finalizzato al sostegno delle attività delle organizzazioni di volontariato, delle associazioni di promozione sociale e all'erogazione di contributi per l'acquisto di autoambulanze, autoveicoli per attività sanitarie e beni strumentali.

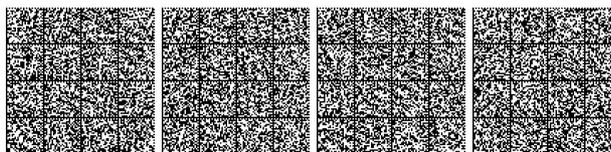
Ne consegue, in coerenza con gli ordinari principi di codificazione di una determinata materia, la contestuale abrogazione di tutte le disposizioni normative da cui traevano titolo le previgenti misure di sostegno finanziario, tra cui l'art. 96, comma 1, della legge n. 342/2000.

Detta disposizione prevedeva l'erogazione di un contributo, nei limiti delle risorse disponibili, per l'acquisto da parte di organizzazioni di volontariato e delle ONLUS di autoambulanze e di beni strumentali, utilizzati direttamente ed esclusivamente per attività di utilità sociale che, per le loro caratteristiche, non sono suscettibili di diverse utilizzazioni senza radicali trasformazioni, secondo la disciplina di cui al regolamento del Ministero del lavoro delle politiche sociali del 28 agosto 2001, n. 388, poi modificato dal decreto ministeriale n. 177 del 14 febbraio 2010.

L'art. 73 del codice, nel disciplinare le «altre risorse finanziarie specificamente destinate al sostegno degli enti del Terzo settore», stabilisce le seguenti regole.

«1. A decorrere dall'anno 2017, le risorse finanziarie del Fondo nazionale per le politiche sociali, di cui all'art. 20, comma 8, della legge 8 novembre 2000, n. 328, destinate alla copertura degli oneri relativi agli interventi in materia di Terzo settore di competenza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di cui alle seguenti disposizioni, sono trasferite, per le medesime finalità, su un apposito capitolo di spesa iscritto nello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, nel programma "Terzo settore (associazionismo, volontariato, Onlus e formazioni sociali) e responsabilità sociale delle imprese e delle organizzazioni", nell'ambito della missione "Diritti sociali, politiche sociali e famiglia":

- a) art. 12, comma 2 della legge 11 agosto 1991, n. 266, per un ammontare di 2 milioni di euro;
- b) art. 1 della legge 15 dicembre 1998, n. 438, per un ammontare di 5,16 milioni di euro;



c) art. 96, comma 1, della legge 21 novembre 2000, n. 342, per un ammontare di 7,75 milioni di euro;

d) art. 13 della legge 7 dicembre 2000, n. 383, per un ammontare di 7,050 milioni di euro;

2. Con uno o più atti di indirizzo del Ministro del lavoro e delle politiche sociali sono determinati annualmente, nei limiti delle risorse complessivamente disponibili, gli obiettivi generali, le aree prioritarie di intervento, le linee di attività finanziabili e la destinazione delle risorse di cui al comma 1 per le seguenti finalità:

a) sostegno alle attività delle organizzazioni di volontariato;

b) sostegno alle attività delle associazioni di promozione sociale;

c) contributi per l'acquisto di autoambulanze, autoveicoli per attività sanitarie e beni strumentali.»

L'art. 76 del codice, infine, prevede una specifica disciplina di dettaglio.

«1. Le risorse di cui all'art. 73, comma 2, lettera c), sono destinate a sostenere l'attività di interesse generale delle organizzazioni di volontariato attraverso l'erogazione di contributi per l'acquisto, da parte delle medesime, di autoambulanze, autoveicoli per attività sanitarie e di beni strumentali, utilizzati direttamente ed esclusivamente per attività di interesse generale, che per le loro caratteristiche non sono suscettibili di diverse utilizzazioni senza radicali trasformazioni, nonché per la donazione dei beni ivi indicati nei confronti delle strutture sanitarie pubbliche da parte delle organizzazioni di volontariato e delle fondazioni.

2. Per l'acquisto di autoambulanze e di beni mobili iscritti in pubblici registri destinati ad attività antincendio da parte dei vigili del fuoco volontari, in alternativa a quanto disposto al comma 1, le organizzazioni di volontariato possono conseguire il predetto contributo nella misura corrispondente all'aliquota IVA del prezzo complessivo di acquisto, mediante corrispondente riduzione del medesimo prezzo praticata dal venditore. Il venditore recupera le somme corrispondenti alla riduzione praticata mediante compensazione, ai sensi dell'art. 17 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241.

3. Per le organizzazioni di volontariato aderenti alle reti associative di cui all'art. 41, comma 2, la richiesta e l'erogazione dei contributi di cui al comma 1 deve avvenire per il tramite delle reti medesime.

4. Con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali sono stabilite le modalità per l'attuazione delle disposizioni di cui al presente articolo.»

In attuazione del citato art. 76, comma 1, del codice del Terzo settore, è stato adottato il decreto ministeriale n. 2320 del 16 novembre 2017, impugnato dalla Fondazione interessata dinanzi al Tribunale amministrativo regionale, che disciplina i criteri e le modalità di concessione ed erogazione dei contributi per l'acquisto di autoambulanze, autoveicoli per attività sanitarie e beni strumentali, utilizzati direttamente ed esclusivamente per le attività di interesse generale di cui all'art. 5, comma 1, lettere a), b), c), d), y) del citato decreto legislativo n. 117, in favore delle organizzazioni di volontariato.

L'art. 76, dunque, prevede testualmente e inequivocabilmente, come riconosciuto dalla stessa appellante, che il beneficio economico in questione sia attribuito solo alle «organizzazioni di volontariato», senza menzionare altre diverse categorie di enti del Terzo settore.

Alla luce di questa ricostruzione del quadro normativo vigente, il Collegio ritiene che il dato normativo non consenta interpretazioni alternative diverse da quelle indicate dalle parti e seguita dal Tribunale amministrativo regionale: il beneficio economico di cui all'art. 76 è riservato esclusivamente alle organizzazioni di volontariato e non si può estendere ad altri enti del Terzo settore, nemmeno attraverso un'interpretazione costituzionalmente orientata.

Il contributo spetta anche alle fondazioni (e non agli altri enti del Terzo settore) soltanto nella limitata ipotesi in cui esso sia finalizzato alla «donazione dei beni ivi indicati nei confronti delle strutture sanitarie pubbliche», come stabilito dall'art. 76, comma 1, ultimo periodo.

9. — I soggetti operanti nel terzo settore e le diverse categorie. — Il codice del Terzo settore ha ora previsto l'abrogazione della normativa sulle ONLUS, procedendo alla definizione puntuale di «ente del Terzo settore» e prevedendo una disciplina particolare per talune categorie di enti:

le organizzazioni di volontariato (articoli 32 e ss.);

le associazioni di promozione sociale (articoli 35 e ss.);

gli enti filantropici (articoli 37 e ss.);

le imprese sociali (art. 40);

le reti associative (art. 41);

le società di mutuo soccorso (articoli 42 e ss.).

Il codice regola anche il regime fiscale, che prevede disposizioni particolari per le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale (articoli 84 e ss.).



L'organico disegno legislativo mantiene, quindi, la distinzione tra i diversi tipi di enti, pur esprimendo l'intento di individuare sia il regime comune tra i soggetti operanti nel Terzo settore sia quelle regole specifiche per determinati tipi soltanto, in funzione della loro particolare fisionomia.

10. — La potestà discrezionale del legislatore e la ragionevolezza della scelta compiuta. — In questa cornice di riferimento è fuori discussione che il legislatore statale abbia una potestà discrezionale di scelta, in ordine alla definizione del regime giuridico di ciascun ente del Terzo settore, nell'esercizio insindacabile della funzione politica, in relazione agli obiettivi prescelti, tenendo conto della evidente complessità della materia.

Spetta dunque alla valutazione politica del legislatore individuare i soggetti ritenuti meritevoli di determinate provvidenze economiche, orientate a realizzare le finalità di utilità sociale di volta in volta prese di mira.

In termini generali, la giurisprudenza della Corte costituzionale ha ripetutamente affermato questo principio, particolarmente rilevante quando il sostegno economico mira proprio a rafforzare particolari soggetti deboli o ritenuti comunque bisognosi di sostegno o ad incidere, oggettivamente, in peculiari ambiti.

Al tempo stesso, però, il libero esercizio della funzione legislativa deve svolgersi senza oltrepassare i limiti della ragionevolezza e della proporzionalità, secondo il parametro dell'art. 3 della Costituzione.

Da questo angolo visuale, la Corte ha ripetutamente affermato la necessità di verificare la correlazione tra la delimitazione soggettiva dei destinatari di una provvidenza patrimoniale e la sua connotazione oggettiva.

Pertanto, la Corte ha affermato che «i criteri adottati dal legislatore per la selezione dei beneficiari dei servizi sociali devono presentare un collegamento con la funzione del servizio (*ex plurimis*, sentenze n. 166 e n. 107 del 2018, n. 168 del 2014, n. 172 e n. 133 del 2013 e n. 40 del 2011). Il giudizio sulla sussistenza e sull'adeguatezza di tale collegamento — fra finalità del servizio da erogare e caratteristiche soggettive richieste ai suoi potenziali beneficiari — è operato da questa Corte secondo la struttura tipica del sindacato svolto ai sensi dell'art. 3, primo comma, Cost., che muove dall'identificazione della *ratio* della norma di riferimento e passa poi alla verifica della coerenza con tale *ratio* del filtro selettivo introdotto» (Corte costituzionale 9 marzo 2020, n. 44, nonché le decisioni da questa richiamate).

Da questo indirizzo, ormai consolidato nella giurisprudenza della Corte, emerge che il principio di non discriminazione può ritenersi rispettato solo qualora esista una «causa normativa» della differenziazione, che sia «giustificata da una ragionevole correlazione tra la condizione cui è subordinata l'attribuzione del beneficio e gli altri peculiari requisiti che ne condizionano il riconoscimento e ne definiscono la *ratio*».

La disposizione contenuta nell'art. 76 del codice del Terzo settore, per la parte in cui esclude dal contributo di cui trattasi le ONLUS, altera in maniera sostanziale la precedente disciplina in materia di agevolazioni per l'acquisto di autoambulanze e analoghi beni strumentali, introducendo una nuova differenziazione, finora non prevista.

È forse astrattamente possibile ritenere che questa innovazione costituisca il frutto di un'opzione politica diretta consapevolmente a favorire le organizzazioni di volontariato, a discapito di enti aventi una diversa struttura giuridica, benché operanti nello stesso settore delle attività di utilità sociale.

Tuttavia, il collegio dubita che l'art. 76 sia pienamente rispettoso del canone di ragionevolezza.

Come già esposto in narrativa, la sentenza impugnata, recependo la tesi difensiva dell'amministrazione, ha posto l'accento su due profili di differenziazione giuridica tra le ODV e le ONLUS, che, a suo dire, renderebbero ragionevole la disciplina sui contributi.

Il primo aspetto riguarda il diverso rilievo del lavoro dipendente nell'una e nell'altra categoria:

le ODV possono assumere lavoratori dipendenti, i quali, tuttavia, non possono superare il numero complessivo dei volontari operanti nell'associazione;

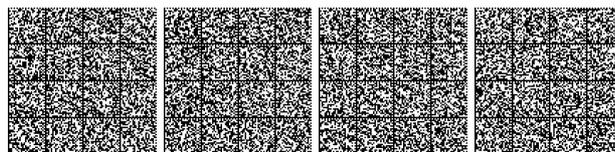
le fondazioni e gli altri enti diversi dalle ODV possono avvalersi di volontari, ma questi non possono superare il numero dei dipendenti.

Al riguardo, però, vanno svolte due osservazioni critiche.

Anzitutto, il rilievo della presenza di lavoratori dipendenti nell'uno e nell'altro tipo di ente non si pone in termini di alternatività e di contrapposizione. Al contrario, proprio la disciplina del codice evidenzia il forte avvicinamento tra i due tipi di enti, anziché accentuarne la diversità.

In concreto, potrebbero riscontrarsi ODV con un elevato numero di lavoratori dipendenti e ONLUS con numerosi volontari, fino all'ipotesi limite, descritta dall'appellante, di ODV e ONLUS con l'identica struttura organizzativa costituita da metà lavoratori dipendenti e metà operatori volontari.

In secondo luogo, emerge un profilo attinente alla coerenza tra il descritto profilo riguardante la presenza, o meno, di lavoratori dipendenti, e il beneficio economico per l'acquisto di beni strumentali all'attività dell'ente, quali le autoambulanze.



Infatti, la diversa composizione dell'organizzazione lavorativa dell'ente potrebbe giustificare senz'altro discipline differenziate riferite a quello specifico aspetto (quali agevolazioni previdenziali, assicurative, retributive), mentre appare del tutto neutrale rispetto all'acquisto di beni strumentali allo svolgimento dell'attività di utilità sociale dell'ente.

Il secondo argomento espresso dal Tribunale amministrativo regionale riguarda il particolare regime giuridico riguardante le fondazioni, con particolare riferimento agli interventi dell'autorità amministrativa sul funzionamento interno dell'ente.

Neanche questa motivazione risulta persuasiva. Anzitutto, l'art. 76 definisce il proprio campo di applicazione richiamando, positivamente, gli enti strutturati come associazioni di volontariato, escludendo tutti i soggetti del Terzo settore aventi diversa forma giuridica, senza considerare specificamente le fondazioni. Pertanto, resterebbe comunque ingiustificata l'esclusione dal beneficio di enti del Terzo settore diversi dalle fondazioni.

In secondo luogo, riuscirebbe difficile comprendere la connessione tra il regime dei controlli e della vigilanza cui sono sottoposte le Fondazioni e l'esclusione dal beneficio per l'acquisto di ambulanze.

11. — La giurisprudenza della Corte — La Corte costituzionale ha già avuto modo di vagliare la legittimità di norme legislative regionali che introducono ingiustificate disparità di trattamento fra enti del Terzo settore operanti nel medesimo ambito di utilità sociale.

Si pone, in tal senso, la decisione 30 dicembre 2019, n. 277, la quale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 3 della Costituzione, della disposizione regionale (della Basilicata) che limitava alle sole organizzazioni di volontariato la legittimazione a essere parti di accordi di collaborazione e la facoltà di concorrere all'erogazione di servizi in materia di tutela degli animali.

La pronuncia ha evidenziato che la disposizione regionale annullata si risolve in una discriminazione degli altri enti del Terzo settore, in particolare delle associazioni di promozione sociale che, in base agli articoli 7 e 8 della legge n. 383 del 2000, hanno le stesse finalità e il diritto al medesimo trattamento.

In questo caso, la Corte ha ravvisato la violazione dell'art. 3 Cost. proprio nella limitazione dei benefici alle sole organizzazioni di volontariato, osservando che «sebbene le regioni possano regolare le attività dei soggetti del Terzo settore nelle materie attribuite alla propria competenza, come nel caso in esame, limitare alle sole organizzazioni di volontariato animalista lo svolgimento delle attività consentite a tutte le associazioni animaliste risulta senz'altro discriminatorio. Non è possibile rinvenire, infatti, una ragione alla base dell'esclusione delle altre tipologie di soggetti [...], tenuto conto che la differenziazione si fonda esclusivamente sullo *status* giuridico di dette organizzazioni, che di per sé non è indice di alcuna ragionevole giustificazione della disciplina restrittiva della concorrenza dettata dalla regione [...]».

Il Collegio ritiene che i principi espressi dalla citata sentenza n. 277/2019 siano pienamente confermati dalla più recente decisione della Corte 20 febbraio 2020, n. 27, la quale ha ritenuto non contrastante con l'art. 3 della Costituzione una disposizione legislativa regionale che delimita i soggetti destinatari di specifici contributi mediante il riferimento alle organizzazioni di volontariato.

La disposizione impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri (art. 4 della legge della Regione Basilicata 30 novembre 2018, n. 43, recante disciplina degli interventi regionali in materia di prevenzione e contrasto al fenomeno del bullismo e cyber bullismo), individua, tra i beneficiari dei finanziamenti regionali di appositi programmi finalizzati alla prevenzione e al contrasto del bullismo e del cyberbullismo, le «Associazioni con certificata esperienza che operano nel campo del disagio sociale ed in particolare nell'area minori iscritte nel registro regionale del volontariato e/o della promozione sociale».

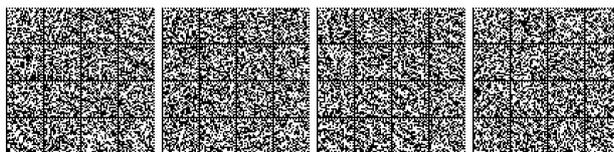
Infatti, la sentenza n. 27/2020 ha escluso la sussistenza della denunciata violazione, comportante l'ipotizzata discriminazione in danno degli enti di promozione sociale, evidenziando i due seguenti aspetti:

a) tra i destinatari dei finanziamenti previsti dalla disposizione regionale censurata, oltre alle associazioni iscritte nei (soli) registri regionali, sono ricomprese anche le associazioni iscritte nel registro nazionale, che siano dotate di articolazioni locali o circoli affiliati nel territorio regionale;

b) la prevista delimitazione dei beneficiari dei contributi «trova, infatti, giustificazione nella *ratio* del complessivo intervento legislativo regionale, volto a prevenire ed affrontare a livello locale il fenomeno del cyberbullismo.

Del tutto coerente con queste finalità risulta la preferenza accordata dal legislatore regionale alle associazioni che — anche quali articolazioni territoriali o circoli affiliati alle associazioni nazionali — abbiano maturato nel territorio regionale quella «certificata esperienza [...] nel campo del disagio sociale ed in particolare nell'area minori», che costituisce il requisito qualificante per l'accesso ai finanziamenti.

Si tratta di una scelta non irragionevole, che valorizza la specifica esperienza maturata nel contesto locale di riferimento, in funzione di una maggiore efficacia dell'intervento legislativo regionale.»



Alla luce di queste coordinate ermeneutiche, la Sezione sottolinea che nella presente vicenda contenziosa, l'art. 76 del codice del Terzo settore delimita indiscutibilmente il proprio ambito soggettivo di applicazione alle sole associazioni di volontariato. In via interpretativa non è possibile estendere la platea dei destinatari del contributo ad enti di natura diversa.

Né emergono specifiche ragioni che giustifichino la preferenza accordata dal legislatore statale a determinate categorie di enti.

12. — L'individuazione del parametro di legittimità costituzionale. — La Sezione ritiene che il dubbio di legittimità costituzionale si sostanzia nella sospetta violazione del parametro di ragionevolezza ed eguaglianza, enunciata dall'art. 3 della Costituzione.

Peraltro, come ampiamente esposto dall'appellante, l'irragionevolezza si connette strettamente al particolare ambito in cui si colloca la norma che disciplina il beneficio: gli incentivi alla strumentazione tecnica necessaria per l'attività economica correlata al perseguimento delle finalità di utilità sociale degli enti del Terzo settore, in ambito sanitario.

In questo senso, pertanto, il riferimento al parametro centrale, costituito dall'art. 3 della Costituzione, va integrato con il sintetico richiamo agli articoli 2 (nella parte in cui tutela i diritti della persona nell'ambito delle formazioni sociali), 4 (nella parte in cui protegge il lavoro), 9 (per la promozione della ricerca tecnica), 18 (per la garanzia dell'associazionismo, in qualsiasi forma giuridica) e 118, comma quarto (per l'affermazione del principio di sussidiarietà orizzontale).

13. — La dubbia conformità alla legge di delega. — Il Collegio dubita, inoltre, che l'art. 76 del codice sia pienamente rispettoso dei criteri di delega contenuti nella legge 6 giugno 2016, n. 106 e, segnatamente, nell'art. 1, comma 2, lettera *b*) e nell'art. 4.

Infatti, l'art. 4, lettera *b*), stabilisce il seguente criterio direttivo:

«*b*) individuare le attività di interesse generale che caratterizzano gli enti del Terzo settore, il cui svolgimento, in coerenza con le previsioni statutarie e attraverso modalità che prevedano le più ampie condizioni di accesso da parte dei soggetti beneficiari, costituisce requisito per l'accesso alle agevolazioni previste dalla normativa e che sono soggette alle verifiche di cui alla lettera *i*). Le attività di interesse generale di cui alla presente lettera sono individuate secondo criteri che tengano conto delle finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale nonché sulla base dei settori di attività già previsti dal decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460, e dal decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 155. Al periodico aggiornamento delle attività di interesse generale si provvede con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri da adottare su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, acquisito il parere delle commissioni parlamentari competenti;».

La norma prevede un criterio incentrato sulle «attività di interesse generale» che possono beneficiare delle agevolazioni, anche di tipo economico, senza prevedere differenziazioni collegate alla diversa natura soggettiva dell'ente.

E tale criterio risulta a sua volta espressivo del principio generale inteso ad accentuare l'unitarietà della disciplina di favore prevista per i diversi enti.

Inoltre, il criterio della legge delega richiama puntualmente la legislazione previgente, fra cui il decreto n. 460/1997, che prevedeva le agevolazioni per l'acquisto di autoambulanze anche in favore delle ONLUS.

Il riordino e la razionalizzazione dei benefici economici previsti dalla legislazione previgente, pertanto, non avrebbe potuto prevedere la radicale e generalizzata esclusione dal contributo di intere categorie di enti quali le ONLUS.

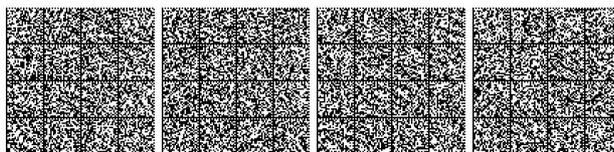
14. - La delimitazione delle norme legislative sottoposte al giudizio di costituzionalità. - Il Collegio non ritiene, invece, che emergano profili di incostituzionalità della previsione racchiusa nell'art. 72, comma 3 del codice, in forza della quale «2. Con uno o più atti di indirizzo del Ministro del lavoro e delle politiche sociali sono determinati annualmente, nei limiti delle risorse complessivamente disponibili, gli obiettivi generali, le aree prioritarie di intervento, le linee di attività finanziabili e la destinazione delle risorse di cui al comma 1 per le seguenti finalità:

(...)

c) contributi per l'acquisto di autoambulanze, autoveicoli per attività sanitarie e beni strumentali.»

Non vi è ragione di dubitare, infatti, della logicità di una previsione normativa che riconosce all'organo di indirizzo politico il potere di definire i criteri per la destinazione delle risorse finanziarie.

Detta decisione è evidentemente sottoposta alla disciplina generale dell'atto e del procedimento amministrativo, pienamente sindacabile in sede giurisdizionale qualora determini irragionevoli diseguaglianze tra gli aspiranti al beneficio.



15. — Conclusioni: la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 76 del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, recante codice del Terzo settore, a norma dell'art. 1, comma 2, lettera *b*), della legge 6 giugno 2016, n. 106. — Ne deriva che, in conclusione, a parere del collegio, risulta non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 76 del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, recante codice del Terzo settore, a norma dell'art. 1, comma 2, lettera *b*), della legge 6 giugno 2016, n. 106, in relazione agli articoli 2, 3, 4, 9, 18, e 118, quarto comma, della Costituzione, nonché in relazione all'art. 76 della Costituzione, per violazione dei principi e criteri direttivi stabiliti dalla legge di delega 6 giugno 2016, n. 106, nella parte in cui destina le risorse di cui all'art. 73, comma 2, lettera *c*), del citato codice, al sostegno dell'attività di interesse generale delle organizzazioni di volontariato attraverso l'erogazione di contributi per l'acquisto, da parte delle medesime, di autoambulanze, autoveicoli per attività sanitarie e di beni strumentali, utilizzati direttamente ed esclusivamente per attività di interesse generale, che per le loro caratteristiche non sono suscettibili di diverse utilizzazioni senza radicali trasformazioni, escludendo gli altri enti del Terzo settore svolgenti le medesime attività di interesse generale.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), non definitivamente pronunciando sull'appello principale e sull'appello incidentale, come in epigrafe proposti, riservata ogni decisione sul merito e sulle spese, così provvede:

*dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 76 del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, recante codice del Terzo settore, a norma dell'art. 1, comma 2, lettera *b*), della legge 6 giugno 2016, n. 106, in relazione agli articoli 2, 3, 4, 9, 18, e 118, quarto comma, della Costituzione, nonché in relazione all'art. 76 della Costituzione, per violazione dei principi e criteri direttivi stabiliti dalla legge di delega 6 giugno 2016, n. 106, nella parte in cui destina le risorse di cui all'art. 73, comma 2, lettera *c*), del citato codice, al sostegno dell'attività di interesse generale delle organizzazioni di volontariato attraverso l'erogazione di contributi per l'acquisto, da parte delle medesime, di autoambulanze, autoveicoli per attività sanitarie e di beni strumentali, utilizzati direttamente ed esclusivamente per attività di interesse generale, che per le loro caratteristiche non sono suscettibili di diverse utilizzazioni senza radicali trasformazioni, escludendo gli altri enti del Terzo settore svolgenti le medesime attività di interesse generale.*

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

Dispone che, a cura della segreteria, gli atti siano immediatamente trasmessi alla Corte costituzionale, e che la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa nonché al Presidente del Consiglio dei ministri, e che sia anche comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento. Ordina che la presente ordinanza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 1° ottobre 2020 con l'intervento dei magistrati:

Marco Lipari, Presidente;

Massimiliano Nocelli, consigliere;

Raffaello Sestini, consigliere, estensore;

Solveig Cogliani, consigliere;

Ezio Fedullo, consigliere.

Il Presidente: LIPARI

L'estensore: SESTINI



n. 70

Ordinanza del 20 ottobre 2020 del Consiglio di Stato sul ricorso proposto da Manutencoop società cooperativa contro Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Anpal - Agenzia per le politiche attive del lavoro, Coopfond S.p.a.

Cooperative - Cooperative di produzione e lavoro - Esercizio dell'attività di somministrazione di lavoro - Requisiti giuridici - Obbligo della presenza di almeno sessanta soci e tra di essi, come socio sovventore, di almeno un fondo mutualistico.

- Decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 (Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30), art. 5, comma 2, lettera e).

IL CONSIGLIO DI STATO

IN SEDE GIURISDIZIONALE (SEZIONE TERZA)

Ha pronunciato la presente ordinanza

sul ricorso numero di registro generale 4450 del 2020, proposto da Manutencoop società cooperativa, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Fabio Francario, Maria Alessandra Sandulli, Alessandro Crosta, con domicilio digitale come da PEC da registri di giustizia e domicilio eletto presso lo studio Maria Alessandra Sandulli in Roma, corso Vittorio Emanuele II n. 349;

contro Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Anpal - Agenzia per le politiche attive del lavoro, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, presso cui domiciliario *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

nei confronti:

Coopfond S.p.a. - non costituita in giudizio;

per la riforma della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Sezione Terza) n. 04936/2020, resa tra le parti, concernente provvedimento di sospensione dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività di somministrazione di lavoro.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e di Anpal - Agenzia per le politiche attive del lavoro;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 24 settembre 2020 il cons. Giovanni Pescatore e uditi per la parte appellante gli avvocati Fabio Francario e Maria Alessandra Sandulli;

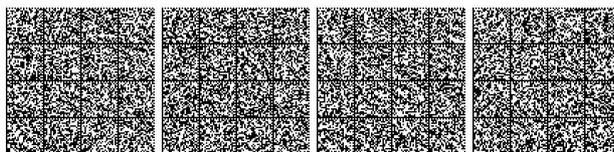
1. Manutencoop è una cooperativa a mutualità prevalente, dedita alla somministrazione di lavoro in favore di società, enti ed associazioni.

2. L'art. 5, comma 2, lettera e), del decreto legislativo n. 276/2003 prevede che le cooperative di produzione e lavoro per poter esercitare l'attività di somministrazione di lavoro devono soddisfare, oltre ai requisiti indicati al comma 1 e al comma 2 del predetto art. 5, anche quello concernente la presenza, come socio sovventore/finanziatore, di almeno un fondo mutualistico per la promozione e lo sviluppo della cooperazione, di cui agli articoli 11 e 12 della legge 31 gennaio 1992 n. 59 e successive modifiche e integrazioni.

3. Quest'ultima condizione è venuta meno nel caso di specie a seguito del recesso del socio avventore Coopfond S.p.a., comunicato a Manutencoop con raccomandata del 21 dicembre 2018 e da quest'ultima trasmesso ad ANPAL con nota dell'11 dicembre 2019.

4. L'ANPAL è l'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro, deputata alla tenuta dell'albo, istituito presso il Ministero del lavoro, al quale devono essere iscritti i soggetti privati autorizzati a svolgere le attività di mediazione.

5. A seguito della comunicazione dell'intervenuto recesso, l'ANPAL, con note del 12 dicembre 2019 e del 7 gennaio 2020, ha formalmente invitato Manutencoop a regolarizzare la propria posizione, ripristinando la presenza del socio sovventore ai sensi ed in attuazione del menzionato art. 5, comma 2, lettera e), del decreto legislativo n. 276/2003, ai fini del mantenimento della propria iscrizione all'albo informatico delle Agenzie per il lavoro.



6. Con il ricorso introduttivo del primo grado di giudizio, Manutencoop ha impugnato gli atti recanti l'invito alla regolarizzazione del proprio assetto societario, evidenziando l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, lettera e), del decreto legislativo n. 276/2003 sotto i diversi profili della violazione dei principi di mutualità (art. 45 della Costituzione), di uguaglianza (art. 3 della Costituzione) di libertà della iniziativa economica (art. 41 della Costituzione), oltre che per eccesso di delega legislativa (art. 76 della Costituzione).

7. Mediante ricorso per motivi aggiunti, l'impugnativa è stata estesa alla nota dell'ANPAL del 12 febbraio 2020 prot. n. 0000019, con la quale è stata disposta nei confronti di Manutencoop la sospensione dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività di somministrazione di lavoro ed è stato ulteriormente precisato che, trascorsi ulteriori sessanta giorni dalla data di ricezione della nota medesima, l'amministrazione avrebbe adottato «... il provvedimento di revoca dell'autorizzazione a tempo indeterminato e di contestuale cancellazione dalla sezione I di albo informatico delle agenzie per il lavoro».

In aggiunta alle deduzioni già prospettate nel ricorso introduttivo, nei motivi aggiunti è stata formulata una ulteriore censura, rubricata «violazione dell'art. 3 della legge n. 241/1990», intesa a lamentare la carenza motivazionale del provvedimento del 19 febbraio 2020, nella parte in cui non fa menzione della proposizione del ricorso giurisdizionale avverso le comunicazioni del 12 dicembre 2019 e del 7 gennaio 2020.

8. Il ricorso è stato respinto dal Tribunale amministrativo regionale Lazio, Sezione Terza *Quater*, con pronuncia n. 4936/2020.

Il giudice di primo grado ha innanzitutto escluso la possibilità di una lettura costituzionalmente orientata della disposizione normativa contestata (e, dunque, il carattere meramente facoltativo e non obbligatorio della presenza del socio sovventore), evidenziando il tenore precettivo chiaro ed univoco dell'art. 5, come tale insuscettibile di interpretazioni niente più che letterali.

Indi, ricostruito il quadro normativo di riferimento, il Tribunale amministrativo regionale ha riconosciuto la rilevanza delle questioni poste ma ne ha statuito altresì la manifesta infondatezza, sostenendo che:

l'art. 5, comma 2, lettera e), del decreto legislativo n. 276/2003 non si pone in contrasto con l'art. 45 della Costituzione in quanto, nello stabilire che il socio sovventore debba essere costituito da un fondo mutualistico per la promozione e lo sviluppo della cooperazione, esso realizza l'obiettivo della c.d. «mutualità esterna» o «di sistema». Detta finalità sistematica trova ampio riconoscimento nelle disposizioni della legge n. 59/1992, rispetto alle quali la ricorrente non ha sollevato dubbi di legittimità costituzionale;

neppure è ravvisabile la violazione dell'art. 76 della Costituzione, in quanto il decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, è stato adottato in attuazione delle deleghe in materia di «occupazione e mercato del lavoro» di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30, e la specifica disposizione contestata (art. 5, comma 2, lettera e) del decreto legislativo n. 276/2003) risulta perfettamente coerente con l'oggetto della delega legislativa;

è stata esclusa anche la violazione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione, sospettata per il fatto che il legislatore delegato ha previsto l'obbligatoria presenza di un socio sovventore in forma di fondo mutualistico solo per le cooperative che svolgono attività di somministrazione di lavoro e non anche per tutte le società cooperative.

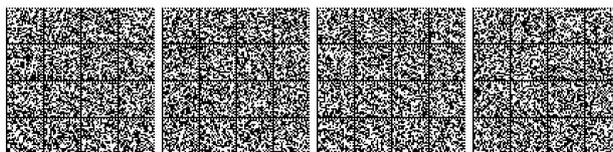
Al riguardo il primo giudice ha osservato che tale scelta origina dallo specifico oggetto e ambito applicativo delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge n. 30/2003; ed ha aggiunto che la condizione delle cooperative che svolgono attività di somministrazione di lavoro, con riguardo all'oggetto sociale e statutario, non è comunque equiparabile a quella delle cooperative che operano in altri settori;

il Tribunale amministrativo regionale del Lazio ha infine ritenuto che la previsione dell'obbligatoria presenza del socio sovventore, *sub specie* di fondo mutualistico, non può rappresentare un serio ostacolo alla libertà della iniziativa economica e non integra, quindi, una violazione dell'art. 41 della Costituzione, in quanto la quota della partecipazione sociale non è definita in misura fissa, sicché essa può essere anche minima (come nel caso della Coopfond S.p.a., già detentrici in Manutencoop di una quota societaria di circa 25 euro).

9. L'appello qui in esame fonda su una riproposizione dell'apparato di deduzioni censorie avanzate in primo grado e su una contestazione della insufficienza delle clausole motivazionali adottate dal giudice di primo grado, ritenute da Manutencoop tautologiche, stereotipe e lapidarie, quindi sostanzialmente elusive delle questioni poste.

10. Si sono costituiti in giudizio il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e l'ANPAL - Agenzia per le politiche attive del lavoro, replicando alle deduzioni avversarie.

11. In data antecedente all'udienza camerale del 2 luglio 2020, fissata per la discussione dell'istanza cautelare, la società cooperativa ricorrente, onde scongiurare qualsiasi rischio d'interruzione dell'attività, ha acquisito nella propria compagine sociale un fondo mutualistico diverso da Coopfond, pur precisando di non voler prestare alcuna acquiescenza ai provvedimenti impugnati e di conservare integro l'interesse al loro annullamento.



Conseguentemente l'ANPAL, con provvedimento direttoriale generale n. 80 del 1° luglio 2020, notificato in pari data all'appellante, ha revocato il provvedimento di sospensione impugnato, ripristinando l'autorizzazione a tempo indeterminato all'esercizio dell'attività di somministrazione.

12. Da questo fatto sopravvenuto hanno tratto spunto sia l'ordinanza n. 3977/2020, con la quale è stata respinta (per assenza del *periculum in mora*) l'istanza cautelare avanzata da Manutencoop; sia l'eccezione di sopravvenuta improcedibilità dell'appello, sollevata dalle parti appellate con memoria depositata il 3 settembre 2020, per essere venuto meno il provvedimento impugnato, oggetto del ricorso.

13. Espletato lo scambio delle memorie ex art. 73 c.p.a., la causa è stata infine discussa e posta in decisione all'udienza pubblica del 24 settembre 2020.

14. All'esito, la Sezione ritiene di accogliere l'eccezione di legittimità costituzionale della norma istitutiva dell'obbligo, gravante sulla società cooperativa che abbia per oggetto sociale prevalente l'attività di somministrazione di lavoro, di avere nella propria compagine sociale, onde poter svolgere la suddetta attività, almeno un fondo mutualistico come socio sovventore.

Si tratta, come già esposto, dell'art. 5, comma 2, lettera e), del decreto legislativo n. 276/2003, il quale espressamente prevede che «Per l'esercizio delle attività di cui all'articolo 20, oltre ai requisiti di cui al comma 1, è richiesta:.. e) nel caso di cooperative di produzione e lavoro, oltre ai requisiti indicati al comma 1 e nel presente comma 2, la presenza di almeno sessanta soci e tra di essi, come socio sovventore, almeno un fondo mutualistico per la promozione e lo sviluppo della cooperazione, di cui agli articoli 11 e 12 della legge 31 gennaio 1992, n. 59, e successive modificazioni».

15. Il Collegio osserva anzitutto che la questione è rilevante, perché la norma citata è certamente dirimente ai fini della soluzione della fattispecie oggetto del giudizio, come reso evidente dal contenuto degli atti impugnati che la assumono a proprio ed esclusivo fondamento.

I motivi di appello, coincidenti con altrettanti profili della questione di costituzionalità, rivestono inoltre carattere assorbente, perché dalla fondatezza di uno di essi conseguirebbe raccoglimento dell'impugnazione e la conseguente positiva delibazione anche del ricorso di primo grado.

I provvedimenti impugnati verrebbero infatti a mancare della relativa base giuridica, non esistendo più la norma istitutiva dell'obbligo del quale si intende esigere, da parte di ANPAL, l'adempimento.

16. Sempre in punto rilevanza della questione, il Collegio non ritiene di poter accedere alla prospetta eccezione di improcedibilità dell'appello.

Vero è, infatti, che a seguito del provvedimento direttoriale generale n. 80 del 1° luglio 2020 è stato revocato il provvedimento di sospensione dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività di somministrazione di lavoro, in precedenza adottato dall'ANPAL nei confronti di Manutencoop con nota del 12 febbraio 2020 prot. n. 0000019.

Nondimeno:

detto provvedimento di revoca è meramente conseguente alla scelta di Manutencoop di acquisire nella propria compagine sociale un fondo mutualistico diverso da Coopfond, onde scongiurare, nelle more del giudizio, qualsiasi possibilità di rischio d'interruzione dell'attività;

la scelta di Manutencoop è stata più volte motivata come opzione di carattere meramente prudenziale e provvisoria, non interpretabile come atto di acquiescenza alle posizioni di Anpal (si veda la memoria depositata da Manutencoop il 24 luglio 2020);

tale scelta si è imposta alla luce della nota ANPAL del 12 febbraio 2020 con la quale veniva preannunciato a Manutencoop che, trascorsi ulteriori sessanta giorni dalla ricezione della nota stessa, l'amministrazione avrebbe adottato un «.. provvedimento di revoca dell'autorizzazione a tempo indeterminato e di contestuale cancellazione dalla sezione I di albo informatico delle agenzie per il lavoro» (v. nota 12 febbraio 2020);

il meccanismo della revoca definitiva dell'autorizzazione rinviene la propria fonte nel regolamento di cui al decreto ministeriale del 23 dicembre 2003 (pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana - n. 53 del 3 marzo 2004) ove si prevede (art. 7) che al soggetto destinatario del provvedimento di sospensione venga assegnato un ulteriore termine di sessanta giorni per adeguarsi a quanto richiesto o fornire chiarimenti. Solo all'inutile decorso di tale termine, ovvero nell'ipotesi in cui chiarimenti forniti non siano ritenuti sufficienti dall'amministrazione vigilante, segue il provvedimento di revoca definitiva dell'autorizzazione;

sul piano formale, pur a fronte dell'intervenuta revoca dell'appena richiamata nota del 12 febbraio 2020, l'impugnativa conserva un sostrato oggettivo nelle intimazioni del 12 dicembre 2019 e del 7 gennaio 2020, rispetto alle quali permane l'interesse della ricorrente alla definizione di un diverso assetto regolatorio della materia e del quadro dei principi normativi;



può quindi dirsi configurabile, sia pure a parti invertite, una situazione analoga a quella in cui, disposta la sospensione cautelare degli effetti di un provvedimento, l'amministrazione vi si adegui mediante l'adozione di un atto consequenziale al contenuto dell'ordinanza cautelare. In ambedue i casi posti a confronto (divergenti solo per la parte contendente che nell'una ipotesi e nell'altra si allinea interinalmente alle posizioni dell'altra) non può aversi improcedibilità del ricorso, né cessazione della materia del contendere, giacché l'adozione non spontanea dell'atto ha una rilevanza solo provvisoria, valida in attesa che la sentenza di merito accerti se le determinazioni impugnate siano o meno legittime;

in conclusione, al fondo dell'assetto provvisorio degli interessi determinatosi «pendente lite» si coglie in capo alla parte appellante un interesse alla petizione di principio ancora vivo, concreto e necessitante di tutela.

17. Per effetto dell'atto di revoca datato 1° luglio 2020, risulta invece improcedibile la censura (dedotta con i motivi aggiunti al ricorso di primo grado) concernente la carenza di motivazione della nota del 12 febbraio 2020.

18. La questione di legittimità costituzionale di che trattasi risulta altresì non manifestamente infondata, in relazione ai diversi profili formulati nel giudizio di primo grado e riproposti tal quali nel presente grado di giudizio (ai motivi A, B, C, D, E).

La sua esposizione impone la previa illustrazione del quadro normativo di riferimento:

i) la categoria del socio sovventore è stata introdotta nel regime cooperativo dalla legge n. 59/1992, al fine di consentire all'impresa cooperativa l'acquisizione di risorse finanziarie anche da parte di terzi, diversi dai soci cooperatori, e a questi ultimi di divenire soci senza vincolo mutualistico, ma per finalità puramente lucrativa (fatta salva la residuale possibilità di cumulare le due qualità, in sé autonome, di sovventore e cooperatore). Ammettendo una contingentata presenza di capitale di rischio nel patrimonio sociale, si è operato un temperamento (entro limiti ben precisi) dell'altrimenti tradizionale divieto per le cooperative di intraprendere operazioni speculative con terzi;

ii) in particolare, l'art. 4 della predetta legge ha esteso alle società cooperative e ai loro consorzi, con esclusione delle società e dei consorzi operanti nel settore dell'edilizia abitativa, l'applicazione del primo e del secondo comma dell'articolo 2548 del codice civile e, quindi, la «possibilità» di prevedere a livello statutario la figura del socio sovventore.

Si tratta di figura *sui generis*, non necessariamente provvista degli specifici requisiti soggettivi richiesti per partecipare all'attività mutualistica e nei confronti della quale lo scambio con la cooperativa si concretizza esclusivamente nell'apporto di capitale a fronte di una remunerazione dello stesso. Il socio sovventore può essere eletto amministratore ma la maggioranza del Consiglio di amministrazione deve essere composta da soci cooperatori; al contempo, i voti attribuiti ai soci sovventori non devono superare 1/3 dei voti spettanti a tutti i soci; anche la sua remunerazione incontra limiti massimi non superabili.

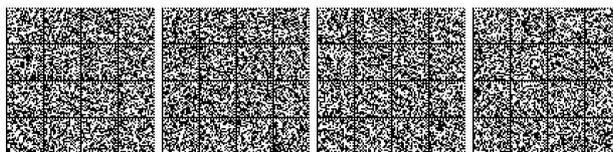
iii) l'art. 11 della legge n. 59/1992, rubricato «Fondi mutualistici per la promozione e lo sviluppo della cooperazione», a sua volta ha previsto:

al primo comma, la possibilità per le associazioni nazionali di rappresentanza, assistenza e tutela del movimento cooperativo, riconosciute ai sensi dell'art. 5 del citato decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 14 dicembre 1947, n. 1577 e per quelle riconosciute in base a leggi emanate da regioni a statuto speciale, di costituire fondi mutualistici per la promozione e lo sviluppo della cooperazione, gestiti senza scopo di lucro da società per azioni o da associazioni;

al comma 3, la possibilità per i fondi mutualistici di promuovere la costituzione di società cooperative o di loro consorzi, nonché di assumere partecipazioni in società cooperative o in società da queste controllate e di finanziare specifici programmi di sviluppo di società cooperative o di loro consorzi, organizzare o gestire corsi di formazione professionale del personale dirigente amministrativo o tecnico del settore della cooperazione, promuovere studi e ricerche su temi economici e sociali di rilevante interesse per il movimento cooperativo;

al comma 4, l'obbligo in capo alle società cooperative ed ai loro consorzi, aderenti alle associazioni riconosciute di cui al primo periodo del comma 1, di destinare alla costituzione e all'incremento di ciascun fondo costituito dalle associazioni cui aderiscono una quota degli utili annuali pari al 3 per cento: si tratta di una forma di autocontribuzione obbligatoria, finalizzata alla promozione e al finanziamento di nuove imprese e di iniziative di sviluppo del movimento cooperativo;

al comma 5, l'obbligo di devolvere ai fondi di cui al comma 1 il patrimonio residuo delle cooperative in liquidazione, dedotti il capitale versato e rivalutato e i dividendi eventualmente maturati, di cui al primo comma, lettera c), dell'art. 26 del citato decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 14 dicembre 1947, n. 1577;



al comma 6, l'obbligo per le società cooperative e i loro consorzi non aderenti alle associazioni riconosciute di cui al primo periodo del comma 1, o aderenti ad associazioni che non abbiano costituito il fondo di cui al comma 1, di assolvere agli obblighi di cui ai commi 4 e 5, secondo quanto previsto all'art. 20;

al comma 10, la decadenza dai benefici fiscali e di altra natura concessi ai sensi della normativa vigente per le società cooperative e i loro consorzi che non ottemperano alle disposizioni di cui all'art. 11;

iv) l'art. 20 della legge n. 59/1992 prevede la soppressione della gestione fuori bilancio relativa al «Fondo contributi di pertinenza del Ministero del lavoro e della previdenza sociale per le spese relative alle ispezioni ordinarie» e lo stanziamento di appositi capitoli da istituire nello stato di previsione del Ministero del lavoro e della previdenza sociale e da alimentarsi anche con il gettito dei contributi di cui all'articolo 11, comma 6, della medesima legge;

v) ebbene, l'obbligo per le società cooperative ed i loro consorzi, aderenti alle associazioni nazionali di rappresentanza, assistenza e tutela del movimento cooperativo, di destinare alla costituzione e all'incremento di ciascun fondo costituito dalle associazioni cui aderiscono una quota degli utili annuali (pari al 3 per cento), realizza la cosiddetta «mutualità esterna» o «di sistema», per effetto della quale lo scopo mutualistico non si realizza solo nell'ambito della compagine societaria (in favore dei soci lavoratori, soci produttori o soci consumatori), ma assume una valenza più ampia, appunto «di sistema»;

vi) con il decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, è stata data attuazione alle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30.

Per l'effetto:

L'art. 4 del predetto decreto legislativo ha istituito presso il Ministero del lavoro delle politiche sociali un apposito albo delle agenzie per il lavoro ai fini dello svolgimento delle attività di somministrazione, intermediazione, ricerca e selezione del personale, supporto alla ricollocazione professionale (articolato in cinque sezioni);

L'art. 5 del decreto legislativo n. 276/2003 ha individuato i requisiti giuridici e finanziari richiesti per l'iscrizione nel predetto albo, richiedendo al comma 2, lettera e), per le cooperative di produzione e lavoro, oltre al possesso degli altri requisiti indicati al comma 1 e al comma 2, la presenza di almeno sessanta soci e tra di essi, come socio sovventore, almeno di un fondo mutualistico per la promozione e lo sviluppo della cooperazione, di cui agli articoli 11 e 12 della legge 31 gennaio 1992, n. 59, e successive modificazioni.

19. Così tracciato il quadro normativo di riferimento, il Collegio ritiene di condividere le considerazioni espresse dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio secondo le quali non pare praticabile un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 5, comma 2, lettera e), del decreto legislativo n. 276/2003, che giunga a ravvisare in capo alle cooperative di produzione e lavoro cooperativa la sussistenza di una mera facoltà, e non già di un vero e proprio obbligo, di assicurare comunque nella propria compagine la presenza di un fondo mutualistico come socio sovventore.

A tale ipotesi di lettura osta il tenore precettivo chiaro ed univoco dell'art. 5, non suscettibile di interpretazioni alternative a quella letterale.

20. Quanto ai profili di non manifesta infondatezza, è prioritario considerare che l'assetto introdotto dalla legge n. 59/1992 impediva di considerare la figura del socio sovventore come necessaria e indefettibile per il perseguimento della finalità mutualistica dell'impresa cooperativa, in quanto la sua presenza era prevista come meramente «facoltativa»; e tale (cioè meramente facoltativa) era anche l'opzione di adesione ai fondi mutualistici finalizzata all'adempimento degli scopi di mutualità esterna.

20.1) La flessibilità insita nella libera scelta rimessa alla società era idonea a garantire la necessaria conciliazione tra due valori confliggenti: la garanzia della capacità di acquisizione dei mezzi finanziari con modalità non riconducibili al principio mutualistico e la salvaguardia del carattere identitario dell'impresa cooperativa.

20.2) Ebbene, le disposizioni della legge n. 59/1992 sono qui richiamate come norme interposte del giudizio di costituzionalità, in quanto specificano il contenuto della mutualità e il limite massimo di tollerabilità della sua dilatazione.

20.3) La diversa e innovativa imposizione dell'obbligo di assumere una forma che preveda la necessaria compresenza di soci cooperatori e soci sovventori, introdotta dall'art. 5, comma 2, lettera e) del decreto legislativo n. 276/2003, impone alle società cooperative (in particolare a quelle attive nel settore della somministrazione di lavoro) un assetto costitutivo non compatibile con lo spirito mutualistico e, quindi, violativo dell'art. 45 della Costituzione, in quanto implicante, tra i contenuti essenziali e vincolati del contratto associativo, la presenza di una figura (quella del socio sovventore) rispondente ad una logica antitetica a quella del socio cooperatore.



20.4) Come noto, lo scopo mutualistico differenzia l'impresa cooperativa dall'impresa privata avente scopo di lucro ed implica che la partecipazione del socio cooperatore sia motivata dalla sola finalità di consentirgli di conseguire beni e servizi (socio consumatore), ovvero occasioni di lavoro (socio lavoratore) a condizioni più favorevoli di quelle vigenti nel libero mercato.

Anche ai diversi fini dell'attribuzione di taluni benefici fiscali le cooperative devono svolgere la loro attività prevalentemente in favore dei soci o comunque avvalersi, nello svolgimento dell'attività, delle prevalenti prestazioni lavorative dei soci; ed il carattere di mutualità si riscontra finanche nella particolare organizzazione dell'impresa cooperativa, la cui governance è ispirata al criterio della assoluta equipollenza di tutti i soci (principio «una testa un voto»).

L'investitore non trova, dunque, in ambito cooperativo un contesto favorevole al conseguimento dei suoi obiettivi speculativi, che sono orientati, a contrario, alla redditività dell'investimento (in termini di dividendi e patrimonializzazione della partecipazione) e alla possibilità di influire sui destini societari (in proporzione al numero di azioni detenute).

20.5) Il sospetto - ingenerato dalla introduzione, ad opera della legge n. 59/1992, della figura del socio sovventore - che la causa sociale della cooperativa fosse diventata mista, cioè mutualistica e lucrativa ad un tempo, è stato fugato proprio dalla considerazione che la presenza del socio sovventore era prevista come meramente eventuale e non necessaria.

Detta condizione limite è, appunto, saltata nell'assetto legislativo del 2003.

21. La prescrizione introdotta dall'art. 5, comma 2, lettera e) del decreto legislativo n. 276/2003, oltre ad appor- tare una significativa forzatura nel modello generale della struttura societaria cooperativa, non pare adeguatamente giustificabile neppure alla luce delle finalità di realizzazione degli scopi della cd. «mutualità esterna» o «di sistema» introiettate nel sistema dalla legge del 1992.

21.1) Con questa espressione si fa riferimento, come si è già accennato, ad un fenomeno di dilatazione dello scopo sociale mutualistico verso finalità solidaristiche di carattere più generale, al quale sono funzionali tanto la contribuzione annuale obbligatoria quanto la devoluzione finale del patrimonio residuo, di cui all'art. 11, commi 4, 5 e 6, della legge n. 59/1992.

Attraverso l'intervento partecipativo dei fondi mutualistici ed il riverbero della contribuzione a beneficio del mondo della cooperazione si intende favorire la nascita di nuove società e il rafforzamento di quelle esistenti, indi, più in generale, lo sviluppo e il miglioramento del sistema cooperativo del quale la singola cooperativa costituisce cellula produttiva e fattore propulsivo.

21.2) Ebbene, il rafforzamento solidaristico del «sistema» della cooperazione *ex art.* 45 della Costituzione si realizza, nelle intenzioni del legislatore del 1992, non soltanto tramite un'ampia normativa di agevolazione e di sostegno, ma anche attraverso forme di finanziamento dall'interno del sistema stesso e ciò, appunto, tramite vincoli imposti alle singole cooperative per quanto riguarda la destinazione sia di una parte degli utili netti annuali - che nella percentuale stabilita dalla legge devono essere devoluti ai Fondi mutualistici per la promozione e lo sviluppo della cooperazione - sia di una parte del patrimonio per il quale è prevista la stessa sorte in caso di trasformazione e di scioglimento.

Il vincolo di destinazione di tali fondi è inoltre garantito dal fatto che l'oggetto sociale dei fondi mutualistici deve consistere esclusivamente nella promozione e nel finanziamento di nuove imprese o di iniziative di sviluppo della cooperazione.

21.3) È cruciale osservare, tuttavia, ai fini della valutazione di non manifesta infondatezza qui condotta, che la legge del 1992 consente modalità alternative di assolvimento di tali fini di «mutualità esterna», in quanto prevede che la cooperativa non aderente alle associazioni riconosciute, o aderente ad associazioni che non abbiano costituito il fondo, possa (senza aderire al fondo mutualistico) limitarsi ad effettuare il versamento in favore del fondo appositamente costituito presso il Ministero del lavoro (art. 11, comma 6).

Analoga filosofia permea la previsione di cui all'art. 4 della stessa legge n. 59 del 1992 e la «possibilità», ivi riconosciuta alle società cooperative e ai loro consorzi, di prevedere a livello statutario la figura del socio sovventore così da aprirsi alla contribuzione e al finanziamento esterno.

21.4) Appare lecito sostenere che l'evoluzione in «obbligo» (per effetto del decreto legislativo n. 273/2003) di quella che in origine si profilava come una mera «facoltà» di accesso a soci speculativi, costituisca un irragionevole irrigidimento della disciplina di settore, in quanto travalicante il limite cruciale della ragionevolezza e della ponderata funzionalità agli intenti perseguiti dal legislatore.

La normativa del 2003 impone alle cooperative di realizzare in forme vincolanti e cogenti gli stessi obiettivi che l'assetto legislativo del 1992 consentiva di perseguire in forme compatibili con le libere scelte imprenditoriali della singola società cooperativa e con la preservazione dei suoi tratti costitutivi.



22. Sotto un terzo profilo, la necessaria compresenza di soci cooperatori e soci sovventori (e, tramite questi, delle associazioni nazionali di rappresentanza e tutela del movimento cooperativo: v. *infra*) implica una alterazione delle regole della concorrenza e del mercato, in quanto rende cogente una forma necessaria per l'esercizio dell'impresa cooperativa in materia di somministrazione e intermediazione lavoro, anche laddove i requisiti economico-finanziari richiesti per l'iscrizione all'albo risultino diversamente soddisfatti dalla società cooperativa.

22.1) Opportunamente osserva in proposito la parte appellante che la disposizione sospettata di incostituzionalità, oltre ad imporre la presenza del fondo mutualistico nella compagine societaria, produce l'ulteriore effetto di obbligare la cooperativa ad aderire alle associazioni nazionali di rappresentanza e tutela del movimento cooperativo, dalle quali i fondi mutualistici promano.

Ciò in quanto tutti i Fondi mutualistici esistenti, istituiti dai principali organismi associativi nazionali nell'attuare la suddetta normativa, subordinano la possibilità di partecipazione alla previa adesione, della società cooperativa, all'organismo associativo nazionale che ha istituito Fondo.

22.2) Ne viene che ad una società cooperativa è preclusa la possibilità di esercitare l'attività d'intermediazione se la stessa non presenta un socio sovventore che sia fondo mutualistico e se non aderisce previamente ad uno degli organismi associativi nazionali esistenti.

È quanto accaduto nel caso di specie, in quanto il recesso di Coopfond (società istituita da Legacoop) da Manutencoop, avvenuto in data 21 dicembre 2018, è conseguente al recesso comunicato da Manutencoop a Legacoop il 10 settembre 2018.

22.3) La ricaduta di tale assetto sul piano dei principi è quella di una sospetta irragionevole compressione della libertà d'iniziativa economica in ambito cooperativo (art. 41 della Costituzione).

Ed, invero, una volta superato (per effetto della riforma Biagi) il regime di monopolio pubblico nel settore del collocamento, l'attività d'intermediazione non sembra rivelare più alcuna specialità che possa giustificare un trattamento differenziato e più restrittivo rispetto alle altre attività pure generalmente, e senza particolari limitazioni, esercitabili in forma cooperativa.

Onde operare nel settore è certamente opportuno che vengano richieste garanzie di serietà e di solidità finanziaria ed economica agli operatori, dunque anche alle società cooperative. Nondimeno, l'imposizione alle sole società cooperative dedite alla intermediazione lavoro, in aggiunta alle garanzie generalmente richieste a tutti gli altri operatori, della condizione aggiuntiva della necessaria partecipazione di un fondo mutualistico nella compagine sociale, appare frutto di una scelta priva di motivate ragioni ed implicante una altrettanto immotivata restrizione della libertà d'iniziativa economica (articoli 3 e 45 della Costituzione).

23. Sotto un ulteriore ma correlato profilo, è lecito dubitare della legittimità della norma in relazione al parametro di cui all'art. 3 della Costituzione, proprio con riguardo all'effetto scriminante da essa scaturente di rendere obbligatoria l'adesione della società cooperativa a un fondo mutualistico nel solo caso dello svolgimento di attività di somministrazione di lavoro.

23.1) Ciò avviene in contrasto con lo scopo istituzionale dei fondi mutualistici che, come si è ampiamente dedotto, vengono appunto istituiti per promuovere e sviluppare una mutualità generale (o di sistema), non di settore.

23.2) Né pare sostenibile l'argomento per cui nello specifico e delicato settore dell'intermediazione di lavoro solo la partecipazione di un fondo mutualistico garantirebbe, oltre ad una qualificata garanzia di solidità finanziaria, la rispondenza della cooperativa alle finalità di mutualità e, dunque, la prevenzione di forme abusive di esercizio dell'attività.

Come si è già esposto, il sistema disciplinato agli articoli 4 e 5 del decreto legislativo n. 276/2003 predisponde, oltre ad una serie di stringenti requisiti giuridici e finanziari, un sistema di vigilanza ministeriale permanente sulle attività svolte dagli operatori nel campo della intermediazione lavoro ed un articolato sistema di rilascio dell'autorizzazione che passa attraverso una fase di autorizzazione provvisoria cui fa seguito, previa verifica dei requisiti e del corretto andamento dell'attività svolta, l'autorizzazione in via definitiva.

23.3) Aggiungasi che la norma in questione (art. 5, comma 2, lettera *e*) del decreto legislativo n. 276/2003) non fissa la quota partecipativa del fondo mutualistico, limitandosi a stabilirne la obbligatoria presenza ai fini della iscrizione all'albo delle Agenzie per il lavoro: il valore irrisorio e praticamente solo simbolico della partecipazione sociale detenuta da Coopfond in Manutencoop (25 euro) la dice lunga sull'inconferenza del richiamo a una esigenza di garantire la solidità finanziaria del soggetto cooperativo.

24. Ultima ma non meno rilevante è la tematica dell'eccesso di delega (art. 76 della Costituzione).

24.1) In proposito occorre considerare che le disposizioni recate dall'art. 5, comma 2, lettera *e*) del decreto legislativo n. 276/2003, pur incidendo profondamente sui principi fondamentali ed essenziali del regime giuridico cooperativo, sono state emanate in attuazione di una delega concessa per dettare i «principi fondamentali in materia di disciplina dei servizi per l'impiego, con particolare riferimento al sistema del collocamento, pubblico e privato, e di somministrazione di manodopera» (art. 1 della legge 14 febbraio 2003, n. 30).



Si può dunque ritenere che il mandato contenuto nella delega potesse consentire, in virtù dei criteri direttivi come in essa specificati, una rimodulazione del regime autorizzatorio in relazione alla natura giuridica dell'intermediario, non anche una rivisitazione e un'alterazione della stessa natura giuridica del soggetto intermediario.

24.2) Sotto il profilo dell'art. 76 della Costituzione, rileva, dunque, come profilo di sospetta incostituzionalità, la circostanza che siano stati modificati principi generali e fondamentali del regime giuridico cooperativo, senza che tale possibilità fosse stata considerata come possibile oggetto della delega legislativa.

24.3) Mette conto considerare, nel medesimo senso, che, nel dichiarare infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata nei confronti delle nuove norme in materia di società cooperative dettate dalla legge n. 59/1992, per supposta invasione di competenze legislative regionali, la Corte costituzionale aveva motivato la pronuncia proprio precisando che «si tratta di aspetti concernenti la disciplina delle figure soggettive, la struttura delle cooperative, l'impostazione generale delle finalità mutualistiche, indipendentemente dai settori nei quali le cooperative operano e della disciplina delle materie che formano oggetto della loro attività, in ordine alle quali si esprimono competenze regionali non idonee a toccare o ad assorbire la disciplina delle figure soggettive della cooperazione, affidate alla competenza statale. Le disposizioni della legge n. 59 del 1992 disciplinano appunto questi aspetti comuni e generali della cooperazione, della condizione dei soggetti quanto all'ammissibilità dei soci, delle modalità di iscrizione in registri già previsti, delle forme di solidarietà nell'ambito del movimento cooperativo» (Corte costituzionale n. 115/1993).

Nel caso di specie, *a contrario*, non è implausibile sostenere che la disposizione contestata ecceda il limite della materia della «disciplina dei servizi per l'impiego» prevista dalla legge delega (Riforma Biagi), avendo essa finito per invadere - e illegittimamente stravolgere - quella dei principi generali e fondamentali della disciplina in materia di società cooperative.

25. Alla luce delle considerazioni che precedono, appare pertanto rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, lettera e), del decreto legislativo n. 276/2003, nella parte in cui prevede che «Per l'esercizio delle attività di cui all'art. 20, oltre ai requisiti di cui al comma 1, è richiesta:.. e) nel caso di cooperative di produzione e lavoro, oltre ai requisiti indicati al comma 1 e nel presente comma 2, la presenza di almeno sessanta soci e tra di essi, come socio sovventore, almeno un fondo mutualistico per la promozione e lo sviluppo della cooperazione, di cui agli articoli 11 e 12 della legge 31 gennaio 1992, n. 59, e successive modificazioni».

26. Ai sensi dell'art. 23, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, il presente giudizio davanti al Consiglio di Stato è sospeso fino alla definizione dell'incidente di costituzionalità.

27. Ai sensi dell'art. 23, quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, la presente ordinanza sarà comunicata alle parti costituite, notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata anche al Presidente del Senato della Repubblica e al Presidente della Camera dei deputati.

28. Ogni ulteriore statuizione in rito, in merito e in ordine alle spese resta riservata alla decisione definitiva.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza):

dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, lettera e), del decreto legislativo n. 276/2003, nei limiti di cui in motivazione, in relazione agli articoli 3, 41, 45 e 76 della Costituzione;

ordina la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

ordina che, a cura della segreteria della sezione, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Così deciso in Roma nella Camera di consiglio del giorno 24 settembre 2020 con l'intervento dei magistrati:

Roberto Garofoli, Presidente;

Giulio Veltri, consigliere;

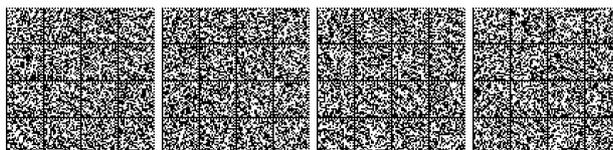
Stefania Santoleri, consigliere;

Giovanni Pescatore, consigliere, estensore;

Raffaello Sestini, consigliere.

Il Presidente: GAROFOLI

L'estensore: PESCATORE



n. 71

*Ordinanza del 18 febbraio 2021 del Tribunale di Trapani sul ricorso
proposto da Cammarata Piera Daniela contro Ministero dell'istruzione ed altri*

Istruzione - Organici del personale educativo dei convitti ed educandi - Distinzione tra alunni convittori e alunne convittrici ai fini dell'individuazione dei posti di organico per le esigenze delle attività convittuali da affidare a personale educativo rispettivamente maschile e femminile.

- Decreto-legge 3 luglio 2001, n. 255 (Disposizioni urgenti per assicurare l'ordinato avvio dell'anno scolastico 2001/2002), convertito, con modificazioni, nella legge 20 agosto 2001, n. 333, art. 4-ter, comma 3.

TRIBUNALE DI TRAPANI

ORDINANZA

Il G.L., a scioglimento della riserva assunta in data 20 gennaio 2021, nella causa tra Piera Daniela Cammarata, codice fiscale CMMPDN76C52E974T, e Ministero dell'istruzione, in persona del Ministro *pro tempore*, codice fiscale/partiva iva 80185250583, avente ad oggetto la legittimità del decreto del 21 agosto 2020 dell'U.S.R. per la Sicilia Ufficio XI – Ambito territoriale di Trapani nella parte in cui esclude l'accesso al posto disponibile per il personale educativo della Provincia di Trapani alle aspiranti di sesso femminile.

OSSERVA QUANTO SEGUE

Sintesi della questione di merito.

La ricorrente, a partire dal 2001, è inserita nel personale educativo, nel profilo di educatrice, degli istituti previsti dalla legge a seguito del superamento del relativo concorso ed è inserita nella G.A.E. della Provincia di Trapani per il personale educativo al primo posto con n. 140 punti.

Con decreto del 19 agosto 2020 l'Ufficio XI – Ambito territoriale di Trapani dell'U.S.R. per la Sicilia ha disposto la copertura per l'a.s. 2020/2021 di due posti disponibili per il personale educativo avvalendosi della graduatoria di merito e della graduatoria ad esaurimento nella misura di un posto ciascuno.

Successivamente, dopo essere stata convocata per l'assegnazione di uno dei posti, con decreto del 21 agosto 2020 l'U.S.R. per la Sicilia stabiliva che uno dei due posti previsti per la Provincia di Trapani (nella fattispecie, il posto disponibile presso l'I.T. Agrario A. Damiani) fosse esclusivamente riservato ad aspiranti di sesso maschile.

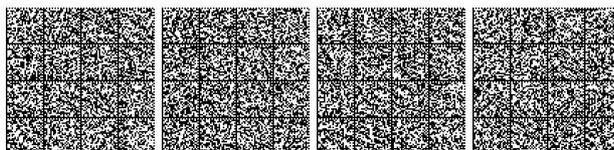
Con il ricorso in oggetto la ricorrente ha formulato le seguenti richieste:

1) accertare e dichiarare la natura discriminatoria del decreto di data 21 agosto 2020 dell'U.S.R. per la Sicilia Ufficio XI – Ambito territoriale di Trapani, nella parte in cui limita l'accesso al posto disponibile per il personale educativo della Provincia di Trapani ai soli aspiranti di sesso maschile escludendo quindi le donne e, di tutti gli atti connessi e consequenziali;

2) per l'effetto ordinare all'amministrazione convenuta di cessare immediatamente il comportamento discriminatorio e di rimuoverne gli effetti rettificando il decreto ed eliminando la clausola discriminatoria contestata;

3) ammettere la sig.ra Cammarata Piera Daniela alla convocazione indetta per l'assegnazione del posto disponibile nel ruolo del personale educativo negli istituti della Provincia di Trapani in ragione della sua posizione nella graduatoria ad esaurimento allegata;

4) condannare l'amministrazione convenuta al risarcimento del danno non patrimoniale in favore di parte ricorrente da determinarsi equitativamente *ex art.* 1226 del codice civile.



Sulla rilevanza della questione.

Il provvedimento amministrativo del quale si chiede la disapplicazione si pone in linea con la normazione primaria e, in particolare, con il comma terzo dell'art. 4-ter del decreto-legge n. 255/2001 (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 333/2001), il quale così dispone:

«La distinzione tra alunni convittori e alunne convittrici opera solo ai fini dell'individuazione dei posti di organico per le esigenze delle attività convittuali da affidare a personale educativo rispettivamente maschile e femminile».

Tale disciplina primaria, però, nella misura in cui incide sull'accesso al lavoro del personale docente, sembra porsi in disarmonia con quella racchiusa negli artt. 3 e 51 della Costituzione, in quanto introduce una vistosa deroga al principio di non discriminazione per ragioni di genere.

La questione di legittimità costituzionale in esame è quindi rilevante ai fini del decidere la controversia di merito, posto che, nel caso di illegittimità costituzionale della disposizione legislativa sopra riportata, il provvedimento amministrativo di attuazione (contestato dalla ricorrente), sarebbe affetto da illegittimità derivata e, quindi, diventerebbe suscettibile di disapplicazione in seno al giudizio di merito, con evidenti ripercussioni in ordine all'esito dello stesso.

Sulla non manifesta infondatezza.

L'art. 4-ter del decreto-legge n. 255/2001 (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 333/2001) concerne l'unificazione dei ruoli provinciali del personale educativo degli istituti di cui all'art. 446 del decreto legislativo n. 297/1994. Giova riportare il testo integrale della disposizione:

«1. I distinti ruoli provinciali del personale educativo degli istituti di cui all'art. 446 del testo unico delle disposizioni legislative in materia di istruzione, di cui al decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297, sono unificati.

2. Per l'assunzione del personale educativo individuato in relazione alle esigenze delle attività convittuali e semi-convittuali, e comunque nel rispetto dei criteri di cui al medesimo art. 446 del citato testo unico, si utilizzano graduatorie provinciali unificate.

3. La distinzione tra alunni convittori e alunne convittrici opera solo ai fini dell'individuazione dei posti di organico per le esigenze delle attività convittuali da affidare a personale educativo rispettivamente maschile e femminile.»

In linea con tali coordinate, anche l'art. 20, comma secondo del decreto del Presidente della Repubblica n. 81/2009 ha previsto una distinzione dei posti assegnare al personale educativo correlata al genere («Entro il limite massimo di personale determinato per effetto del conteggio di cui al comma primo, i dirigenti delle istituzioni educative definiscono la ripartizione dei posti da assegnare, distintamente, al personale educativo maschile e a quello femminile»).

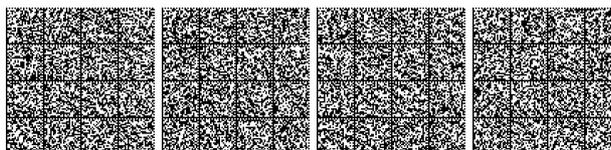
Il quadro contestato normativo e giurisprudenziale in cui si collocano le disposizioni appena richiamate è orientato in modo univoco a sancire l'illegittimità di qualsivoglia disparità di trattamento per ragioni di genere, anche con riferimento all'accesso al lavoro.

Sul punto non è necessario soffermarsi oltre il dovuto, trattandosi di circostanza pacifica. Basti richiamare la disciplina racchiusa nella legge n. 903/1977, oggi confluita nei decreti legislativi n. 151/2001 e n. 198/2006, nonché (per il pubblico impiego) quella dell'art. 7 del decreto legislativo n. 165/2001. Nella stessa direzione si pongono pure l'art. 119 del Trattato istitutivo della CEE, gli artt. 2, 3, 13 e 137 del Trattato di Amsterdam, l'art. 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, la Convenzione delle N.U. n. 79/1981.

Lo scrivente non ignora il fatto che la consulta ha più volte ricordato che, per aversi violazione del principio di eguaglianza, non è sufficiente che vi sia una qualsivoglia asimmetria nella disciplina (ancorché la stessa sia foriera di vantaggi o svantaggi per talune categorie di soggetti), ma occorre che il diverso trattamento sia anche connotato da irragionevolezza.

Sotto questo profilo va sottolineato che, secondo taluni commentatori, la distinzione di trattamento per ragioni di genere, operata dall'art. 4-ter del decreto-legge n. 255/2001 (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 333/2001), potrebbe essere giustificata per il fatto che la funzione educativa non si esaurisce nel solo aspetto didattico ma contempla anche la partecipazione attiva dell'educatore al processo di crescita umana dell'educando in tutti i suoi possibili sviluppi culturali, affettivi, relazionali e sessuali implicando, di conseguenza, lo svolgimento di una funzione di vigilanza e controllo notturni attraverso l'esercizio di poteri ispettivi e disciplinari spesso particolarmente incisivi.

Una parte della giurisprudenza ha quindi sostenuto che «considerato che destinatari dell'attività educativa sono per lo più giovani in età minore, e dunque nella delicatissima fase della formazione della propria personalità, il contatto con educatori del medesimo sesso può avere una legittima ragion d'esser nella misura in cui consente un rapporto tra le parti più paritario e confidenziale, viene recepito come forma di ingerenza meno invasiva — evitando forme di comprensibile soggezione da parte di chi non abbia ancora maturato una piena capacità di relazionarsi con l'altro esso in maniera consapevole ed ordinaria — ed inculca nell'educando un senso di disciplina e rispetto della diversità tra i sessi fondamentale nella fase della crescita». (Tribunale di Bari, sez. lav., del 31 luglio 2003).



In questo senso anche il Consiglio di Stato ha affermato che, a seguito dell'entrata in vigore della legge 10 aprile 1991, n. 125, volta a realizzare l'uguaglianza sostanziale tra uomini e donne nel lavoro, è stato imposto ai convitti nazionali di accogliere le iscrizioni a semiconvitto di maschi e femmine chiedendo la rilevazione distinta per semiconvittori e semiconvittrici, con conseguente organico distinto degli istituti e delle istitutrici (Consiglio di Stato, Sezione II, sentenza n. 388/1999).

Lo scrivente ritiene che, però, ci si debba comunque chiedere se la deroga al principio di non discriminazione per ragioni di genere, introdotta dall'art. 4-ter del decreto-legge n. 255/2001 possa dirsi ragionevole e, quindi, se la stessa sia o meno compatibile con gli artt. 3 e 51 della Costituzione.

Infatti, la logica sottesa alla disciplina legislativa oggetto di sindacato appare piuttosto anacronistica, specie se si considera che la società odierna è caratterizzata da una forte impronta educativa, «globale» e «*unisex*», tramite la rete internet.

Fin dalla più tenera età, cioè, i giovani di entrambi i sessi possono avere accesso alle medesime fonti informative e il loro percorso di crescita viene non solo accelerato in misura parecchio rilevante rispetto a quello che era il normale percorso di crescita di un giovane di pari età fino ad un ventennio fa, ma viene pure omologato, nel senso si assiste ad un ridimensionamento delle differenze nello sviluppo che un tempo caratterizzavano le esigenze dei giovani dei due sessi.

Ciò determina un'attenuazione delle necessità (invocate dalla giurisprudenza sopra richiamata) di evitare traumi nel periodo di «formazione della personalità» del minore, o di evitare «ingerenze invasive» da parte di un adulto di sesso opposto.

Del resto, a ragionare diversamente, si dovrebbe ritenere che l'intera materia dell'insegnamento dovrebbe essere caratterizzata da una distinzione di genere. In altri termini, le esigenze messe in luce dalla giurisprudenza di cui sopra appaiono compromesse già solo per il carattere misto della composizione delle classi, con assegnazione di insegnanti di qualsiasi sesso.

Neppure può essere valorizzata oltremisura la circostanza che i convitti nazionali e gli educandi statali siano strutture residenziali o semiresidenziali. Il pernottamento presso tali istituzioni, infatti, non dovrebbe connotare in modo determinante le esigenze educative dei minori, specie in considerazione del fatto che i dirigenti delle stesse hanno comunque la possibilità di organizzare il lavoro del personale assunto e le turnazioni in modo tale da preservare la *privacy* dei convittori.

In sintesi: da un lato, si deve considerare che, al giorno d'oggi, i minori hanno solitamente acquisito un bagaglio di informazioni e di esperienze ben più consistente di quello che un ventennio fa era impotizzabile, quindi, le esigenze messe in luce dalla giurisprudenza sopra riportata devono dirsi fortemente ridimensionate; dall'altro lato, la possibilità per i dirigenti scolastici di organizzare il servizio rende probabilmente eccessiva (e quindi irragionevole) la scelta del legislatore del 2001 di derogare al principio di pari opportunità di accesso al lavoro dei lavoratori per ragioni di genere.

Ciò induce lo scrivente, il cui sindacato è circoscritto ad una mera valutazione di non manifesta infondatezza, a sollevare d'ufficio questione di costituzionalità in termini sopra indicati.

P. Q. M.

Ravvisatane la rilevanza e la non manifesta infondatezza.

Solleva d'ufficio, nei termini anzidetti, questione di legittimità costituzionale dell'art. 4-ter, comma terzo del decreto-legge n. 255/2001 (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 333/2001), in relazione agli artt. 3 e 51 della Costituzione.

Sospende il giudizio in corso.

Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale ed ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza venga notificata al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Trapani, 18 febbraio 2021

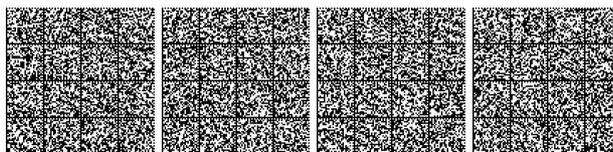
Il giudice: PETRUSA

21C00110

LAURA ALESSANDRELLI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2021-GUR-021) Roma, 2021 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



MODALITÀ PER LA VENDITA

La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- presso il punto vendita dell'Istituto in piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-8549866**
- presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti www.ipzs.it e www.gazzettaufficiale.it**

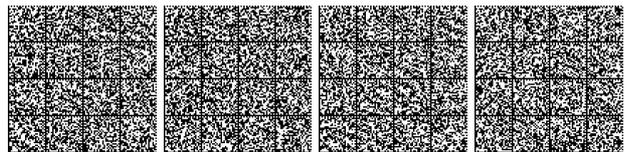
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.
Vendita Gazzetta Ufficiale
Via Salaria, 691
00138 Roma
fax: 06-8508-3466
e-mail: informazioni@gazzettaufficiale.it

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

**CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)
validi a partire dal 1° OTTOBRE 2013**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

	<u>CANONE DI ABBONAMENTO</u>
Tipo A Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: (di cui spese di spedizione € 257,04)* (di cui spese di spedizione € 128,52)*	- annuale € 438,00 - semestrale € 239,00
Tipo B Abbonamento ai fascicoli della 1ª Serie Speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: (di cui spese di spedizione € 19,29)* (di cui spese di spedizione € 9,64)*	- annuale € 68,00 - semestrale € 43,00
Tipo C Abbonamento ai fascicoli della 2ª Serie Speciale destinata agli atti della UE: (di cui spese di spedizione € 41,27)* (di cui spese di spedizione € 20,63)*	- annuale € 168,00 - semestrale € 91,00
Tipo D Abbonamento ai fascicoli della 3ª Serie Speciale destinata alle leggi e regolamenti regionali: (di cui spese di spedizione € 15,31)* (di cui spese di spedizione € 7,65)*	- annuale € 65,00 - semestrale € 40,00
Tipo E Abbonamento ai fascicoli della 4ª Serie Speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: (di cui spese di spedizione € 50,02)* (di cui spese di spedizione € 25,01)*	- annuale € 167,00 - semestrale € 90,00
Tipo F Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, ed ai fascicoli delle quattro serie speciali: (di cui spese di spedizione € 383,93)* (di cui spese di spedizione € 191,46)*	- annuale € 819,00 - semestrale € 431,00

N.B.: L'abbonamento alla GURI tipo A ed F comprende gli indici mensili

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI

(Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, concorsi, prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI

(di cui spese di spedizione € 129,11)*
(di cui spese di spedizione € 74,42)*

- annuale € **302,47**
- semestrale € **166,36**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

(di cui spese di spedizione € 40,05)*
(di cui spese di spedizione € 20,95)*

- annuale € **86,72**
- semestrale € **55,46**

Prezzi di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,01 (€ 0,83 + IVA)

Sulle pubblicazioni della 5ª Serie Speciale e della Parte II viene imposta I.V.A. al 22%.

Si ricorda che, in applicazione della legge 190 del 23 dicembre 2014 articolo 1 comma 629, gli enti dello Stato ivi specificati sono tenuti a versare all'Istituto solo la quota imponibile relativa al canone di abbonamento sottoscritto. Per ulteriori informazioni contattare la casella di posta elettronica abbonamenti@gazzettaufficiale.it.

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo	€ 190,00
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5%	€ 180,50
Volume separato (oltre le spese di spedizione)	€ 18,00

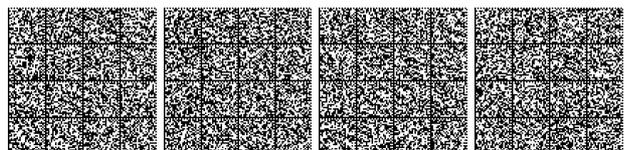
I.V.A. 4% a carico dell'Editore

Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli vengono stabilite di volta in volta in base alle copie richieste. Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

N.B. - La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C.





* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 2 1 0 5 2 6 *

€ 6,00

