

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 164° - Numero 5

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 1° febbraio 2023

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. 6. Sentenza 10 novembre 2022 - 26 gennaio 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Porti e aeroporti - Modificazioni alla disciplina di riordino della legislazione in materia portuale - Documento di programmazione strategica di sistema (DPSS) - Procedura di approvazione -- Abrogazione della relazione illustrativa che descrive i criteri seguiti nel prescelto assetto del sistema e gli indirizzi per la futura pianificazione - Violazione del principio di leale collaborazione - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

Porti e aeroporti - Modificazioni alla disciplina di riordino della legislazione in materia portuale - Documento di programmazione strategica di sistema (DPSS) - Procedura di approvazione - Previsione che il DPSS «è approvato dal Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, che si esprime sentita la Conferenza nazionale di coordinamento delle Autorità di sistema portuale di cui all'articolo 11-ter della presente legge», a seguito di parere della regione territorialmente interessata da esprimere nel termine di quarantacinque giorni, anziché «è approvato, nei quarantacinque giorni successivi all'acquisizione del parere del comune, previa intesa con la regione territorialmente interessata, dal Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili che si esprime sentita la Conferenza nazionale di coordinamento delle Autorità di sistema portuale di cui all'articolo 11-ter della presente legge. In caso di mancanza di accordo si applica quanto previsto dall'art. 14-quinquies della legge 7 agosto 1990, n. 241» - Violazione del principio di leale collaborazione - Illegittimità costituzionale parziale.

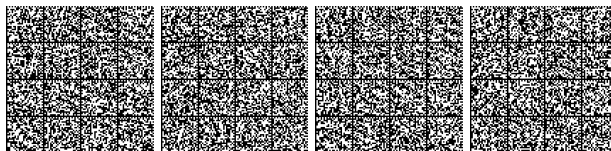
Porti e aeroporti - Modificazioni alla disciplina di riordino della legislazione in materia portuale - Documento di programmazione strategica di sistema (DPSS) - Delimitazione degli ambiti portuali - Estensione alle aree «che comprendono, oltre alla circoscrizione territoriale dell'Autorità di sistema portuale, le ulteriori aree pubbliche e private assoggettate alla giurisdizione dell'Autorità sistema portuale», esterne alla sua circoscrizione - Violazione del principio di sussidiarietà - Illegittimità costituzionale parziale.

Porti e aeroporti - Modificazioni alla disciplina di riordino della legislazione in materia portuale - Aree costiere delle zone ricomprese negli ambiti portuali - sottrazione del vincolo paesaggistico e imposizione alle regioni del conseguente obbligo di modifica dei piani paesistici - Violazione del principio di uguaglianza - Illegittimità costituzionale.

Porti e aeroporti - Modificazioni alla disciplina di riordino della legislazione in materia portuale - Piano regolatore portuale (PRP), riferito ai porti di cui alla categoria II, classe III - Individuazione delle caratteristiche e della destinazione funzionale delle aree interessate - Ricorso della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Lamentata violazione della competenza statutaria in materia di trasporti e urbanistica e delle corrispondenti funzioni amministrative, del principio di sussidiarietà e delle competenze urbanistiche dei Comuni - Inammissibilità delle questioni.

Porti e aeroporti - Modificazioni, mediante legge di conversione, alla disciplina di riordino della legislazione in materia portuale - Conseguente riforma della pianificazione portuale - Ricorso della Regione Toscana - Lamentata violazione della normativa in materia di decretazione d'urgenza, nonché del principio di leale collaborazione - Non fondatezza delle questioni.

Porti e aeroporti - Modificazioni alla disciplina di riordino della legislazione in materia portuale - Documento di programmazione strategica di sistema (DPSS) - Procedura di approvazione - Ricorso della Regione Toscana - Lamentata violazione della competenza concorrente in materia di porti e aeroporti, nonché del principio di sussidiarietà - Non fondatezza delle questioni.



- Porti e aeroporti - Modificazioni alla disciplina di riordino della legislazione in materia portuale - Piani regolatori portuali (PRP) dei porti di rilevanza economica nazionale e internazionale - Valutazione regionale e comunale su di esso - Limitazione alla sola coerenza con le previsioni degli strumenti urbanistici - Ricorso delle Regioni Toscana - Lamentata violazione del principio di sussidiarietà, di leale collaborazione e ragionevolezza - Non fondatezza delle questioni.**
- Porti e aeroporti - Modificazioni alla disciplina di riordino della legislazione in materia portuale - Documento di programmazione strategica di sistema (DPSS) - Procedura di approvazione - Preminenza del PRP nel suo rapporto con i piani urbanistici generali - Ricorso della Regione Toscana - Lamentata violazione della competenza concorrente in materia di porti e aeroporti, nonché del principio di sussidiarietà e di quello di leale collaborazione - Non fondatezza delle questioni.**
- Porti e aeroporti - Modificazioni alla disciplina di riordino della legislazione in materia portuale - Porti in cui non sono vigenti piani portuali approvati antecedentemente alla legge-quadro - Procedura per la realizzazione di opere in via d'urgenza - Ricorso della regione Toscana - Lamentata violazione del principio di sussidiarietà, di leale collaborazione e ragionevolezza - Non fondatezza delle questioni.**
- Porti e aeroporti - Modificazioni alla disciplina di riordino della legislazione in materia portuale - Piani regolatori portuali (PRP) dei porti di rilevanza economica nazionale e internazionale - Procedura semplificata di adozione delle modifiche non sostanziali al piano - Ricorso della Regione Toscana - Lamentata violazione della competenza concorrente in materia di porti e aeroporti - Non fondatezza della questione.**
- Porti e aeroporti - Modificazioni alla disciplina di riordino della legislazione in materia portuale - Regime applicativo della riforma - Adeguamento da parte delle regioni entro tre mesi - Ricorso della Regione Toscana - Lamentata violazione della tutela del paesaggio, della competenza concorrente in materia di porti e aeroporti, nonché del principio di leale collaborazione - Non fondatezza delle questioni.**
- Porti e aeroporti - Modificazioni, mediante legge di conversione, alla disciplina di riordino della legislazione in materia portuale - Regime applicativo della riforma - Efficacia temporale - Adeguamento da parte delle regioni entro tre mesi - Ricorso della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Lamentata violazione della normativa in materia di decretazione d'urgenza e dell'iter di formazione delle leggi, nonché del principio di leale collaborazione, anche in relazione alle competenze statutarie - Non fondatezza delle questioni.**
- Porti e aeroporti - Modificazioni alla disciplina di riordino della legislazione in materia portuale - Documento di programmazione strategica di sistema (DPSS) - Procedura di approvazione - Ricorso della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Lamentata violazione delle competenze statutarie - Non fondatezza delle questioni.**
- Porti e aeroporti - Modificazioni alla disciplina di riordino della legislazione in materia portuale - Documento di programmazione strategica di sistema (DPSS) - Affidamento al DPSS dell'individuazione e della ripartizione degli ambiti portuali in aree portuali, retro-portuali e di interazione porto-città e dei loro collegamenti con l'esterno - Ricorso della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Lamentata violazione delle competenze amministrative riservate alla Regione e ai comuni - Non fondatezza delle questioni.**
- Porti e aeroporti - Modificazioni alla disciplina di riordino della legislazione in materia portuale - Piani regolatori portuali dei porti (PRP) di rilevanza economica nazionale e internazionale - Pianificazione portuale - Competenza esclusiva dell'Autorità di sistema delle aree portuali e retro-portuali - Ricorso della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Lamentata violazione delle competenze statutarie nonché del principio di sussidiarietà, leale collaborazione e ragionevolezza - Non fondatezza delle questioni.**
- Porti e aeroporti - Modificazioni alla disciplina di riordino della legislazione in materia portuale - Piani regolatori portuali dei porti (PRP) di rilevanza economica nazionale e internazionale - Valutazione regionale e comunale su di esso - Limitazione alla**



sola coerenza con le previsioni degli strumenti urbanistici - Ricorso della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Lamentata violazione delle competenze statutarie nonché del principio di sussidiarietà, leale collaborazione e ragionevolezza - Non fondatezza delle questioni.

Porti e aeroporti - Modificazioni alla disciplina di riordino della legislazione in materia portuale - Piani regolatori portuali dei porti (PRP) di rilevanza economica nazionale e internazionale - Procedura di approvazione - Preminenza del PRP nel suo rapporto con i piani urbanistici generali - Ricorso della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Lamentata violazione delle competenze statutarie nonché del principio di sussidiarietà, leale collaborazione e ragionevolezza - Non fondatezza delle questioni.

Porti e aeroporti - Modificazioni alla disciplina di riordino della legislazione in materia portuale - Piani regolatori portuali dei porti (PRP) di rilevanza economica nazionale e internazionale - Ammissione delle sole attività accessorie alle funzioni portuali nelle aree retro-portuali - Ricorso della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Lamentata violazione delle competenze statutarie nonché del principio di sussidiarietà, leale collaborazione e ragionevolezza - Non fondatezza delle questioni.

Porti e aeroporti - Modificazioni alla disciplina di riordino della legislazione in materia portuale - Piani regolatori portuali dei porti (PRP) di rilevanza economica nazionale e internazionale - Procedura semplificata di adozione delle modifiche non sostanziali al piano - Ricorso della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Lamentata violazione delle competenze statutarie nonché del principio di sussidiarietà, leale collaborazione e ragionevolezza - Non fondatezza delle questioni.

Porti e aeroporti - Modificazioni alla disciplina di riordino della legislazione in materia portuale - Porti in cui non sono vigenti piani portuali approvati precedentemente alla legge quadro - Procedura per la realizzazione di opere in via d'urgenza - Ricorso della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Lamentata violazione delle competenze statutarie nonché del principio di sussidiarietà, leale collaborazione e ragionevolezza - Non fondatezza delle questioni.

Porti e aeroporti - Modificazioni alla disciplina di riordino della legislazione in materia portuale - Piano regolatore portuale (PRP) - Criteri di redazione - Ricorso della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Lamentata violazione della tutela del paesaggio, delle competenze statutarie nonché del principio di eguaglianza e ragionevolezza - Non fondatezza delle questioni.

Porti e aeroporti - Modificazioni alla disciplina di riordino della legislazione in materia portuale - Regime applicativo della riforma - Esclusione nei confronti dei Documenti di programmazione strategica di sistema (DPSS) approvati anteriormente alla sua entrata in vigore - Ricorso della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Lamentata violazione delle competenze statutarie in materia di porti e aeroporti nonché del principio di sussidiarietà, leale collaborazione, ragionevolezza e legalità - Non fondatezza delle questioni.

Porti e aeroporti - Modificazioni alla disciplina di riordino della legislazione in materia portuale - Regime applicativo della riforma - Adeguamento da parte delle regioni entro tre mesi - Ricorso della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Lamentata violazione delle competenze statutarie in materia di porti e aeroporti nonché del principio di sussidiarietà, leale collaborazione, ragionevolezza e legalità - Non fondatezza delle questioni.

- Decreto-legge 10 settembre 2021, n. 121, convertito, con modificazioni, nella legge 9 novembre 2021, n. 156, art. 4, comma 1-septies, lettere a), b) c) ed e), modificative dell'art. 5 della legge 28 gennaio 1994, n. 84; commi 1-septies, 1-octies e 1-novies.
- Costituzione, artt. 3, 5, 9, 23, 72, primo e terzo comma, 77, secondo comma, 97, 117, terzo e quarto comma, e 118, primo e secondo comma, nonché principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120; statuto speciale del Friuli-Venezia Giulia, art. 4, primo comma, numeri 9), 11) e 12); 5, primo comma, numero 12); 6, primo comma, numero 3); 8; 11; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, artt. 10 e 11.



N. 7. Sentenza 23 novembre 2022 - 27 gennaio 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Edilizia e urbanistica - Interventi edilizi abusivi - Norme della Regione Campania - Immobili acquisiti al patrimonio comunale - Possibile destinazione ad alloggi di edilizia residenziale pubblica - Criteri di assegnazione - Precedenza, a determinate condizioni, agli occupanti del cespite al tempo dell'acquisizione - Denunciata violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - Inammissibilità della questione.

– Legge della Regione Campania 6 maggio 2013, n. 5, art. 1, comma 65.

– Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera s).....

Pag. 32

N. 8. Sentenza 30 novembre 2022 - 27 gennaio 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Impiego pubblico - Prestazione asseritamente retributiva indebitamente erogata da un ente pubblico (nella specie: permessi retribuiti ex legge n. 104 del 1992) - Irripetibilità delle somme percepite in buona fede - Omessa previsione - Denunciata violazione dei vincoli convenzionali, come interpretati dalla giurisprudenza della Corte EDU, con riguardo alla proporzionalità tra l'intervento di recupero e la tutela dell'accipiente in buona fede - Inammissibilità delle questioni.

Previdenza - Indebito previdenziale non pensionistico (nella specie: indennità di disoccupazione) - Indebito retributivo (nella specie: retribuzione di posizione) - Irripetibilità delle somme percepite in buona fede - Omessa previsione - Denunciata violazione della sovranità nazionale - Inammissibilità delle questioni.

Impiego pubblico - Indebito retributivo (nel caso di specie: retribuzione di posizione) - Irripetibilità delle somme percepite in buona fede - Omessa previsione - Denunciata violazione dei vincoli convenzionali, come interpretati dalla giurisprudenza della Corte EDU, con riguardo alla proporzionalità tra l'intervento di recupero del creditore pubblico e la tutela dell'accipiente in buona fede - Non fondatezza delle questioni.

– Codice civile, art. 2033.

– Costituzione, artt. 11 e 117, primo comma; Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 1.

Pag. 36

N. 9. Sentenza 20 dicembre 2022 - 30 gennaio 2023

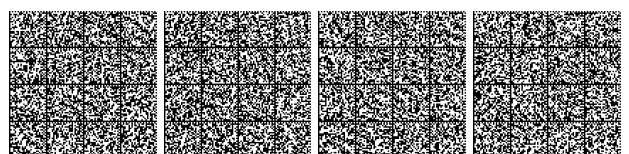
Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sanità pubblica - Servizio sanitario regionale - Norme della Regione Abruzzo - Operatori delle Forze Armate, delle Forze di Polizia, della Protezione civile, del Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco e della Polizia locale nonché delle associazioni e cooperative impegnati in attività di emergenza-urgenza, soccorso, ordine pubblico, sicurezza e protezione civile - Accesso al pronto soccorso a seguito di infortunio durante il servizio o per ragioni di servizio - Esonero dal pagamento della compartecipazione alla spesa sanitaria (c.d. ticket) in relazione alle prestazioni erogate anche in caso di dimissione in codice bianco - Ulteriore esonero in relazione a eventuali successive prestazioni strettamente correlate all'infortunio per un periodo massimo di due anni successivi all'evento traumatico - Disposizioni attuative dell'esonero - Clausola di invarianza finanziaria - Ricorso del Governo - Lamentata violazione del principio di copertura finanziaria, della competenza statale esclusiva in materia di livelli essenziali di assistenza e dei principi fondamentali nella materia del coordinamento della finanza pubblica - Inammissibilità delle questioni.

– Legge della Regione Abruzzo 21 dicembre 2021, n. 27, artt. 1, commi 1 e 2, 2, commi 1 e 2, e 4, comma 1.

– Costituzione, artt. 81 e 117, commi secondo, lettera m), e terzo.

Pag. 50



N. 10. Sentenza 19 dicembre 2022 - 31 gennaio 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Tributi - Accertamento delle imposte sui redditi - Prelevamenti degli imprenditori commerciali su conti correnti bancari, non risultanti dalle scritture contabili - Presunta equiparazione ai ricavi, salvo che ne sia indicato il beneficiario - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza e di capacità contributiva - Non fondatezza delle questioni, nei sensi di cui in motivazione.

Tributi - Accertamento delle imposte sui redditi - Prelevamenti degli imprenditori commerciali su conti correnti bancari, non risultanti dalle scritture contabili - Presunta equiparazione ai ricavi, salvo che ne sia indicato il beneficiario - Applicabilità anche agli imprenditori assoggettati a contabilità semplificata - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza e di capacità contributiva - Non fondatezza delle questioni.

- Decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, art. 32, primo comma, numero 2).
- Costituzione, artt. 3 e 53. Pag. 55

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 2. Ordinanza del Tribunale di Milano dell'11 dicembre 2022

Straniero - Accoglienza dei richiedenti protezione internazionale - Presentazione della domanda di protezione internazionale durante il periodo di trattenimento, presso un centro di permanenza per i rimpatri (CPR), in attesa di esecuzione del provvedimento di espulsione - Trattenimento del richiedente disposto ai sensi dell'art. 6, comma 3, del d.lgs. n. 142 del 2015 (sussistenza di fondati motivi per ritenere che la domanda è stata presentata al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione del respingimento o dell'espulsione) - Convalida - Rinvio, per quanto compatibile, all'art. 14 del d.lgs. n. 286 del 1998 - Ritenuta decorrenza del termine di quarantotto ore, per richiedere all'autorità giudiziaria la convalida del trattenimento, dall'adozione del provvedimento con il quale il questore dispone il trattenimento e non dal momento dell'acquisizione da parte del soggetto trattenuto della qualità di "richiedente protezione internazionale".

- Decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 (Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di protezione internazionale), art. 6, comma 5. Pag. 65

N. 3. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per le Marche del 19 dicembre 2022

Edilizia residenziale pubblica - Abitazione - Norme della Regione Marche - Assegnazione di un alloggio di Edilizia Residenziale Pubblica sovvenzionata (ERP) - Requisiti per l'accesso - Previsione che è necessario avere la residenza o prestare attività lavorativa nell'ambito territoriale regionale da almeno cinque anni consecutivi.

- Legge della Regione Marche 16 dicembre 2005, n. 36 (Riordino del sistema regionale delle politiche abitative), art. 20-*quater*, comma 1, lettera *a-bis*), come integrata *in parte qua* dall'art. 13, comma 2, della legge regionale 27 dicembre 2018, n. 49 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 16 dicembre 2005, n. 36 "Riordino del sistema regionale delle politiche abitative" e alla legge regionale 27 dicembre 2006, n. 22 "Modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 16 dicembre 2005, n. 36 "Riordino del sistema regionale delle politiche abitative"). Pag. 79





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 6

Sentenza 10 novembre 2022 - 26 gennaio 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Porti e aeroporti - Modificazioni alla disciplina di riordino della legislazione in materia portuale - Documento di programmazione strategica di sistema (DPSS) - Procedura di approvazione -- Abrogazione della relazione illustrativa che descrive i criteri seguiti nel prescelto assetto del sistema e gli indirizzi per la futura pianificazione - Violazione del principio di leale collaborazione - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

Porti e aeroporti - Modificazioni alla disciplina di riordino della legislazione in materia portuale - Documento di programmazione strategica di sistema (DPSS) - Procedura di approvazione - Previsione che il DPSS «è approvato dal Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, che si esprime sentita la Conferenza nazionale di coordinamento delle Autorità di sistema portuale di cui all'articolo 11-ter della presente legge», a seguito di parere della regione territorialmente interessata da esprimere nel termine di quarantacinque giorni, anziché «è approvato, nei quarantacinque giorni successivi all'acquisizione del parere del comune, previa intesa con la regione territorialmente interessata, dal Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili che si esprime sentita la Conferenza nazionale di coordinamento delle Autorità di sistema portuale di cui all'articolo 11-ter della presente legge. In caso di mancanza di accordo si applica quanto previsto dall'art. 14-quinquies della legge 7 agosto 1990, n. 241» - Violazione del principio di leale collaborazione - Illegittimità costituzionale parziale.

Porti e aeroporti - Modificazioni alla disciplina di riordino della legislazione in materia portuale - Documento di programmazione strategica di sistema (DPSS) - Delimitazione degli ambiti portuali - Estensione alle aree «che comprendono, oltre alla circoscrizione territoriale dell'Autorità di sistema portuale, le ulteriori aree pubbliche e private assoggettate alla giurisdizione dell'Autorità sistema portuale», esterne alla sua circoscrizione - Violazione del principio di sussidiarietà - Illegittimità costituzionale parziale.

Porti e aeroporti - Modificazioni alla disciplina di riordino della legislazione in materia portuale - Aree costiere delle zone ricomprese negli ambiti portuali - Sottrazione del vincolo paesaggistico e imposizione alle regioni del conseguente obbligo di modifica dei piani paesistici - Violazione del principio di uguaglianza - Illegittimità costituzionale.

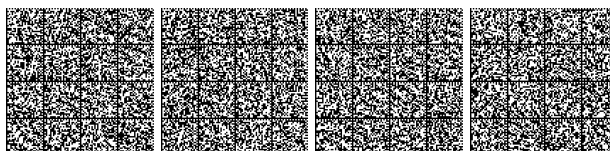
Porti e aeroporti - Modificazioni alla disciplina di riordino della legislazione in materia portuale - Piano regolatore portuale (PRP), riferito ai porti di cui alla categoria II, classe III - Individuazione delle caratteristiche e della destinazione funzionale delle aree interessate - Ricorso della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Lamentata violazione della competenza statutaria in materia di trasporti e urbanistica e delle corrispondenti funzioni amministrative, del principio di sussidiarietà e delle competenze urbanistiche dei Comuni - Inammissibilità delle questioni.

Porti e aeroporti - Modificazioni, mediante legge di conversione, alla disciplina di riordino della legislazione in materia portuale - Conseguente riforma della pianificazione portuale - Ricorso della Regione Toscana - Lamentata violazione della normativa in materia di decretazione d'urgenza, nonché del principio di leale collaborazione - Non fondatezza delle questioni.

Porti e aeroporti - Modificazioni alla disciplina di riordino della legislazione in materia portuale - Documento di programmazione strategica di sistema (DPSS) - Procedura di approvazione - Ricorso della Regione Toscana - Lamentata violazione della competenza concorrente in materia di porti e aeroporti, nonché del principio di sussidiarietà - Non fondatezza delle questioni.



- Porti e aeroporti - Modificazioni alla disciplina di riordino della legislazione in materia portuale - Piani regolatori portuali (PRP) dei porti di rilevanza economica nazionale e internazionale - Valutazione regionale e comunale su di esso - Limitazione alla sola coerenza con le previsioni degli strumenti urbanistici - Ricorso delle Regioni Toscana - Lamentata violazione del principio di sussidiarietà, di leale collaborazione e ragionevolezza - Non fondatezza delle questioni.**
- Porti e aeroporti - Modificazioni alla disciplina di riordino della legislazione in materia portuale - Documento di programmazione strategica di sistema (DPSS) - Procedura di approvazione - Preminenza del PRP nel suo rapporto con i piani urbanistici generali - Ricorso della Regione Toscana - Lamentata violazione della competenza concorrente in materia di porti e aeroporti, nonché del principio di sussidiarietà e di quello di leale collaborazione - Non fondatezza delle questioni.**
- Porti e aeroporti - Modificazioni alla disciplina di riordino della legislazione in materia portuale - Porti in cui non sono vigenti piani portuali approvati antecedentemente alla legge-quadro - Procedura per la realizzazione di opere in via d'urgenza - Ricorso della regione Toscana - Lamentata violazione del principio di sussidiarietà, di leale collaborazione e ragionevolezza - Non fondatezza delle questioni.**
- Porti e aeroporti - Modificazioni alla disciplina di riordino della legislazione in materia portuale - Piani regolatori portuali (PRP) dei porti di rilevanza economica nazionale e internazionale - Procedura semplificata di adozione delle modifiche non sostanziali al piano - Ricorso della Regione Toscana - Lamentata violazione della competenza concorrente in materia di porti e aeroporti - Non fondatezza della questione.**
- Porti e aeroporti - Modificazioni alla disciplina di riordino della legislazione in materia portuale - Regime applicativo della riforma - Adeguamento da parte delle regioni entro tre mesi - Ricorso della Regione Toscana - Lamentata violazione della tutela del paesaggio, della competenza concorrente in materia di porti e aeroporti, nonché del principio di leale collaborazione - Non fondatezza delle questioni.**
- Porti e aeroporti - Modificazioni, mediante legge di conversione, alla disciplina di riordino della legislazione in materia portuale - Regime applicativo della riforma - Efficacia temporale - Adeguamento da parte delle regioni entro tre mesi - Ricorso della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Lamentata violazione della normativa in materia di decretazione d'urgenza e dell'iter di formazione delle leggi, nonché del principio di leale collaborazione, anche in relazione alle competenze statutarie - Non fondatezza delle questioni.**
- Porti e aeroporti - Modificazioni alla disciplina di riordino della legislazione in materia portuale - Documento di programmazione strategica di sistema (DPSS) - Procedura di approvazione - Ricorso della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Lamentata violazione delle competenze statutarie - Non fondatezza delle questioni.**
- Porti e aeroporti - Modificazioni alla disciplina di riordino della legislazione in materia portuale - Documento di programmazione strategica di sistema (DPSS) - Affidamento al DPSS dell'individuazione e della ripartizione degli ambiti portuali in aree portuali, retro-portuali e di interazione porto-città e dei loro collegamenti con l'esterno - Ricorso della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Lamentata violazione delle competenze amministrative riservate alla Regione e ai comuni - Non fondatezza delle questioni.**
- Porti e aeroporti - Modificazioni alla disciplina di riordino della legislazione in materia portuale - Piani regolatori portuali dei porti (PRP) di rilevanza economica nazionale e internazionale - Pianificazione portuale - Competenza esclusiva dell'Autorità di sistema delle aree portuali e retro-portuali - Ricorso della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Lamentata violazione delle competenze statutarie nonché del principio di sussidiarietà, leale collaborazione e ragionevolezza - Non fondatezza delle questioni.**
- Porti e aeroporti - Modificazioni alla disciplina di riordino della legislazione in materia portuale - Piani regolatori portuali dei porti (PRP) di rilevanza economica nazionale e internazionale - Valutazione regionale e comunale su di esso - Limitazione alla sola coerenza con le previsioni degli strumenti urbanistici - Ricorso della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Lamentata violazione delle competenze statutarie nonché del principio di sussidiarietà, leale collaborazione e ragionevolezza - Non fondatezza delle questioni.**
- Porti e aeroporti - Modificazioni alla disciplina di riordino della legislazione in materia portuale - Piani regolatori portuali dei porti (PRP) di rilevanza economica nazionale e internazionale - Procedura di approvazione - Preminenza del PRP nel suo rapporto con i piani urbanistici generali - Ricorso della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Lamentata violazione delle competenze statutarie nonché del principio di sussidiarietà, leale collaborazione e ragionevolezza - Non fondatezza delle questioni.**



Porti e aeroporti - Modificazioni alla disciplina di riordino della legislazione in materia portuale - Piani regolatori portuali dei porti (PRP) di rilevanza economica nazionale e internazionale - Ammissione delle sole attività accessorie alle funzioni portuali nelle aree retro-portuali - Ricorso della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Lamentata violazione delle competenze statutarie nonché del principio di sussidiarietà, leale collaborazione e ragionevolezza - Non fondatezza delle questioni.

Porti e aeroporti - Modificazioni alla disciplina di riordino della legislazione in materia portuale - Piani regolatori portuali dei porti (PRP) di rilevanza economica nazionale e internazionale - Procedura semplificata di adozione delle modifiche non sostanziali al piano - Ricorso della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Lamentata violazione delle competenze statutarie nonché del principio di sussidiarietà, leale collaborazione e ragionevolezza - Non fondatezza delle questioni.

Porti e aeroporti - Modificazioni alla disciplina di riordino della legislazione in materia portuale - Porti in cui non sono vigenti piani portuali approvati precedentemente alla legge quadro - Procedura per la realizzazione di opere in via d'urgenza - Ricorso della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Lamentata violazione delle competenze statutarie nonché del principio di sussidiarietà, leale collaborazione e ragionevolezza - Non fondatezza delle questioni.

Porti e aeroporti - Modificazioni alla disciplina di riordino della legislazione in materia portuale - Piano regolatore portuale (PRP) - Criteri di redazione - Ricorso della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Lamentata violazione della tutela del paesaggio, delle competenze statutarie nonché del principio di eguaglianza e ragionevolezza - Non fondatezza delle questioni.

Porti e aeroporti - Modificazioni alla disciplina di riordino della legislazione in materia portuale - Regime applicativo della riforma - Esclusione nei confronti dei Documenti di programmazione strategica di sistema (DPSS) approvati anteriormente alla sua entrata in vigore - Ricorso della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Lamentata violazione delle competenze statutarie in materia di porti e aeroporti nonché del principio di sussidiarietà, leale collaborazione, ragionevolezza e legalità - Non fondatezza delle questioni.

Porti e aeroporti - Modificazioni alla disciplina di riordino della legislazione in materia portuale - Regime applicativo della riforma - Adeguamento da parte delle regioni entro tre mesi - Ricorso della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Lamentata violazione delle competenze statutarie in materia di porti e aeroporti nonché del principio di sussidiarietà, leale collaborazione, ragionevolezza e legalità - Non fondatezza delle questioni.

- Decreto-legge 10 settembre 2021, n. 121, convertito, con modificazioni, nella legge 9 novembre 2021, n. 156, art. 4, comma 1-*septies*, lettere *a)*, *b)* *c)* ed *e)*, modificative dell'art. 5 della legge 28 gennaio 1994, n. 84; commi 1-*septies*, 1-*octies* e 1-*novies*.
- Costituzione, artt. 3, 5, 9, 23, 72, primo e terzo comma, 77, secondo comma, 97, 117, terzo e quarto comma, e 118, primo e secondo comma, nonché principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120; statuto speciale del Friuli-Venezia Giulia, art. 4, primo comma, numeri 9), 11) e 12); 5, primo comma, numero 12); 6, primo comma, numero 3); 8; 11; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, artt. 10 e 11.

LA CORTE COSTITUZIONALE

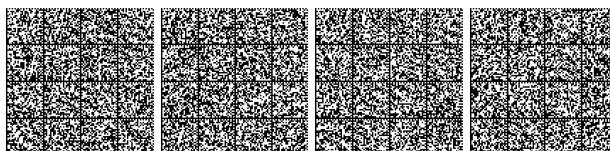
composta dai signori:

Presidente: Silvana SCIARRA;

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

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 1-*septies*, lettere *a)*, *b)*, *c)* ed *e)*, 1-*octies* e 1-*novies*, del decreto-legge 10 settembre 2021, n. 121 (Disposizioni urgenti in materia di investimenti e sicurezza delle infrastrutture, dei trasporti e della circolazione stradale, per la funzionalità del Ministero delle infrastrutture e della mobilità



sostenibili, del Consiglio superiore dei lavori pubblici e dell’Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie e delle infrastrutture stradali e autostradali), convertito, con modificazioni, nella legge 9 novembre 2021, n. 156, promossi dalla Regione Toscana e dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia con ricorsi notificati il 5 e il 10 gennaio 2022, depositati in cancelleria il 12 e il 17 gennaio 2022, iscritti, rispettivamente, ai numeri 3 e 4 del registro ricorsi 2022 e pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica, numeri 6 e 7, prima serie speciale, dell’anno 2022.

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

udito nell’udienza pubblica del 18 ottobre 2022 il Giudice relatore Filippo Patroni Griffi;

uditi gli avvocati Marcello Cecchetti per la Regione Toscana, Giandomenico Falcon per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e l’avvocato dello Stato Marco Stigliano Messuti per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 10 novembre 2022.

Ritenuto in fatto

1.- La Regione Toscana, con ricorso iscritto al n. 3 reg. ric. 2022, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell’art. 4, commi 1-*septies*, lettere *a)*, *b)* ed *e)*, e 1-*novies*, del decreto-legge 10 settembre 2021, n. 121 (Disposizioni urgenti in materia di investimenti e sicurezza delle infrastrutture, dei trasporti e della circolazione stradale, per la funzionalità del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, del Consiglio superiore dei lavori pubblici e dell’Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie e delle infrastrutture stradali e autostradali), introdotti, in sede di conversione, dalla legge 9 novembre 2021, n. 156, in riferimento agli artt. 9, 77, secondo comma, 117, terzo e quarto comma, e 118, primo e secondo comma, della Costituzione, nonché per violazione del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost.

Tali norme determinano una sostanziale modifica dell’art. 5 della legge 28 gennaio 1994, n. 84 (Riordino della legislazione in materia portuale) concernente la programmazione dei sistemi portuali e la pianificazione dei porti, sostituendone i commi da 1 a 1-*sexies*, aggiungendovi il comma 1-*septies*, ed ancora sostituendone i commi da 2 a 2-*sexies*, 3, 4-*ter* e 5, nonché la sua rubrica.

La ricorrente premette che la normativa nazionale riconosce un significativo ruolo alle regioni in materia di porti nazionali con coinvolgimento nel procedimento di nomina del Presidente dell’Autorità di sistema portuale (AdSP) (art. 8 della legge n. 84 del 1994), con trasferimento di funzioni amministrative in materia di concessione del demanio marittimo anche in ambito portuale nazionale (art. 105 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante «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») e, sino alla entrata in vigore delle disposizioni censurate, con attribuzione del potere di approvazione del documento di «programmazione» strategica (*recte*: allora di pianificazione) di sistema (DPSS) e del piano regolatore portuale (PRP).

1.1.- Con il primo motivo di ricorso la Regione lamenta che le lettere *a)* e *b)* dell’art. 4, comma 1-*septies*, del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, violerebbero gli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118, primo e secondo comma, Cost., nonché il principio di leale collaborazione.

La normativa impugnata conterrebbe, infatti, una disciplina non di principio, ma di dettaglio in materie di potestà legislativa regionale concorrente e residuale delle regioni («governo del territorio», «commercio, attività produttive e turismo», «tutela e sicurezza del lavoro» e «politiche attive del lavoro») e determinerebbe una indebita riduzione delle competenze regionali in ordine ai porti di interesse nazionale, con vanificazione tanto della legislazione regionale in materia urbanistica con riferimento all’ambito portuale dei medesimi porti, quanto della programmazione regionale degli interventi infrastrutturali.

Nello specifico i parametri sarebbero lesi per quattro profili.

In primo luogo - si duole la ricorrente - la lettera *a)* ha ridefinito il ruolo della Regione nella procedura di emanazione del DPSS, che definisce gli obiettivi di sviluppo del porto e individua gli ambiti portuali, attribuendogli un ruolo consultivo non vincolante e prescindibile (con un parere da rendere entro quarantacinque giorni trascorsi i quali «si intende espresso parere non ostativo») in luogo della precedente competenza regionale di approvazione. La norma ha anche eliso la previsione di approvazione del documento d’intesa con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti con devoluzione, in mancanza di suo raggiungimento, della decisione al Consiglio dei ministri, ai sensi dell’art. 14-*quinqies* della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi).



In secondo luogo, similmente, la lettera *b*) del comma 1-*septies* del medesimo articolo ha sottratto alla Regione l'approvazione del PRP dei porti amministrati dalle Autorità di sistema portuale (di interesse internazionale e nazionale), prevedendo ancora un mero ruolo consultivo non vincolante e prescindibile (con un parere da rendere entro quarantacinque giorni, trascorsi i quali «si intende espresso» in termini «non ostativ[i]»), «limitatamente alla coerenza di quanto previsto con riguardo alle aree portuali e retro-portuali perimetrali con i contenuti degli strumenti di pianificazione urbanistica vigenti relativi alle aree contigue a quelle portuali e retro-portuali sulle quali le previsioni del PRP potrebbero avere impatto».

In terzo luogo, la medesima lettera *b*) avrebbe mutato la valenza del PRP dei porti nazionali, divenuto «piano territoriale sovraordinato» in quanto definito piano territoriale di rilevanza statale e «unico strumento di pianificazione e di governo del territorio nel proprio perimetro di competenza» e in quanto è venuta meno la prescrizione di non contrasto con gli strumenti urbanistici vigenti.

In ultimo - lamenta la ricorrente - il comma 1-*sexies* dell'art. 5 della legge n. 84 del 1994, come modificato dalla disposizione impugnata, prevede che per i porti con PRP approvati antecedentemente alla sua entrata in vigore, nelle more dell'adozione del nuovo piano, le opere in via di urgenza possono essere previste nel piano operativo triennale dell'Autorità di sistema portuale approvato dal solo Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili. Con ciò si introdurrebbe una sostanziale "deroga" al quadro pianificatorio regionale e comunale per le trasformazioni di tali aree.

In specie alla Regione Toscana - che con gli artt. 44 e 44-*bis* della legge regionale 10 novembre 2014, n. 65 (Norme per il governo del territorio) ha disciplinato nel dettaglio i procedimenti per l'approvazione di DPSS e PRP dei porti di interesse nazionale, affidatagli dal previgente art. 5 della legge n. 84 del 1994 - verrebbero sottratte le verifiche previste dalla legge regionale sulla coerenza di tali atti generali con il piano di indirizzo territoriale (PIT) con valenza di piano paesaggistico e con il Masterplan dei porti toscani che del primo costituisce parte integrante con riguardo ai porti di interesse statale. Il Masterplan dei porti toscani perderebbe, in particolare, il ruolo di documento di pianificazione e programmazione per i porti statali divenendo solo atto di indirizzo e programmazione.

1.1.2.- La violazione dei parametri costituzionali sarebbe, secondo la ricorrente, ravvisabile anche giustificando l'intervento normativo statale con la «chiamata in sussidiarietà» delle funzioni attinenti alla «pianificazione strategica della portualità e della logistica», per difetto di previsione di adeguate forme di coinvolgimento delle regioni, da realizzare nelle forme dell'intesa.

1.2.- Con il secondo motivo di ricorso, la Regione denuncia l'ulteriore illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-*septies*, lettera *a*), del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, per violazione degli artt. 9 e 117, terzo comma, Cost., in relazione alle norme interposte contenute negli artt. 135, commi 1 e 2, 143, comma 2, e 145, comma 3, 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).

La disposizione prevede l'equiparazione degli ambiti portuali di interesse statale alle zone territoriali omogenee di tipo B, con conseguente loro estromissione dalle zone di interesse paesaggistico e dalla disciplina della tutela dei beni paesaggistici prevista dal d.lgs. n. 42 del 2004. Tale unilaterale sottrazione delle aree costiere portuali dalla tutela paesaggistica contrasterebbe con le competenze regionali nelle materie «governo del territorio» e «valorizzazione dei beni culturali ed ambientali» e nella tutela paesaggistica in relazione al principio di copianificazione tra Stato e regioni.

In particolare, la norma violerebbe l'art. 135 cod. beni culturali, ove prevede l'elaborazione dei piani paesaggistici in via congiunta tra Ministero e regione, l'art. 143 cod. beni culturali, ove dispone che i piani sono oggetto di apposito accordo e approvati con provvedimento regionale, e l'art. 145 cod. beni culturali che sancisce l'inderogabilità di tali atti pianificatori da piani, programmi e progetti nazionali di sviluppo economico.

La ricorrente osserva che alla denuncia di illegittimità costituzionale per violazione di parametri diversi da quelli che regolano il riparto di competenza sarebbe legittimata in quanto l'intervento normativo statale, per il suo contenuto conformativo, lederebbe in via indiretta le predette attribuzioni regionali. In particolare, la norma censurata comporterebbe la necessità di sopprimere gli indirizzi dettati per la portualità commerciale nel Masterplan dei porti toscani, parte integrante del PIT della Regione Toscana.

1.3.- Con il terzo motivo di ricorso la Regione Toscana impugna l'art. 4, comma 1-*septies*, lettera *e*), del d.l. n. 121 del 2021, come convertito. La norma interviene nel procedimento di approvazione delle modifiche che non alterano in modo sostanziale la struttura del PRP, parificate agli adeguamenti tecnico-funzionali (ATF), eliminando la previgente necessità di dichiarazione di non contrasto con gli strumenti urbanistici vigenti da parte dei comuni interessati.

Consentendo tali interventi a prescindere dalla conformità urbanistica, anche in relazione alle aree di interazione porto-città, la disposizione violerebbe le attribuzioni regionali in materia di governo del territorio, previste dall'art. 117, terzo comma, Cost.



1.4.- Con il quarto motivo di ricorso la ricorrente censura l'intera novella per contrasto con l'art. 77, secondo comma, Cost.

Lamenta la Regione Toscana, per un verso, che le «invasiv[e]» disposizioni non erano contenute nel testo trasmesso alle regioni nell'*iter* parlamentare della legge di conversione, in quanto modificata alla Camera dei deputati con numerosi emendamenti e, per altro verso, che esse sono del tutto estranee al contenuto del decreto-legge originario non contenente norme in materia portuale.

Il dedotto vizio è fatto valere dalla Regione in quanto lederebbe in via indiretta le proprie competenze legislative e amministrative.

1.5.- La Regione Toscana promuove, infine, questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-*novies*, del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, in riferimento agli artt. 9, 117, terzo e quarto comma, e 118, primo e secondo comma, Cost., nonché al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost.

La norma impugnata, nell'imporre alle regioni l'adeguamento alla novella entro tre mesi dall'entrata in vigore della legge di conversione, vanificherebbe la normativa e gli atti di programmazione regionali vigenti.

2.- Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le promosse questioni siano dichiarate manifestamente infondate.

2.1.- La difesa statale premette che la novella dell'art. 5 della legge n. 84 del 1994 ad opera dell'art. 4, commi da 1-*septies* a 1-*nonies*, del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, apporta la riforma della pianificazione portuale per realizzare la Missione «Sviluppo del sistema portuale» (M3C2-1) ricompresa tra gli obiettivi del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR).

Proprio al fine di incentivare investimenti e sviluppo infrastrutturale dei porti, il legislatore ha ritenuto di dover semplificare la procedura di approvazione degli strumenti pianificatori: infatti, pur a fronte degli interventi normativi di semplificazione di cui al decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 169, recante «Riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le Autorità portuali di cui alla legge 28 gennaio 1994, n. 84, in attuazione dell'articolo 8, comma 1, lettera f), della legge 7 agosto 2015, n. 124», e al decreto legislativo 13 dicembre 2017, n. 232 (Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 169, concernente le Autorità portuali), pochi sono i PRP adottati a seguito della legge quadro, rimanendo per lo più vigenti piani approvati negli anni Sessanta e Settanta, i quali si caratterizzano per avere solo funzione di programmazione delle infrastrutture strumentali allo svolgimento delle attività nel porto e non anche funzione di governo del territorio.

Il Presidente del Consiglio dei ministri, dopo aver ripercorso l'evoluzione normativa in materia di pianificazione portuale, sottolinea i plurimi interessi costituzionali in essa rilevanti di dimensione sovregionale e sovracomunale, ulteriori rispetto al governo del territorio, specie per i porti di rilevanza economica internazionale e nazionale. In particolare, evidenzia essere il porto parte di un sistema integrato di trasporto con funzione strategica per la logistica e lo sviluppo commerciale del Paese e per l'incentivazione delle relazioni internazionali: ciò è testimoniato dal piano generale dei trasporti approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 10 aprile 1986, dal più recente piano generale strategico della portualità e della logistica approvato con d.P.C.m. 26 agosto 2015, dalla possibilità attribuita alla Autorità portuale di costituire sistemi logistici per infrastrutture di collegamento tra porti e aree retro-portuali, nonché dalla trasformazione delle vecchie Autorità portuali in Autorità di sistema portuale per la razionalizzazione della governance dei porti e delle attività portuali.

Ancora, la difesa statale sottolinea che l'esigenza di modernizzazione del settore già da tempo richiedeva la semplificazione dell'*iter* di formazione e approvazione degli atti pianificatori portuali e la ridefinizione del loro rapporto con gli strumenti urbanistici comunali, aspetti che erano stati individuati dalla dottrina come fattori di rallentamento del sistema.

2.2.- Tanto premesso, il resistente si difende analiticamente sulle singole questioni proposte.

2.2.1.- Riguardo al primo gruppo di censure (introduzione di disciplina di dettaglio in materie di potestà legislativa concorrente e residuale con compressione delle competenze regionali), la difesa statale giustifica l'intervento normativo nelle materie di competenza legislativa concorrente con i predetti interessi nazionali, sovraordinati alle pur importanti esigenze locali, tra cui la pianificazione urbanistica delle aree interessate.

L'Avvocatura generale dello Stato, inoltre, da un lato, respinge l'affermazione che il coinvolgimento di regioni e comuni debba essere necessariamente assicurato con lo strumento dell'intesa, essendo sufficiente la partecipazione procedimentale garantita dalle norme statali censurate e, dall'altro, afferma che la qualificazione come strumento di pianificazione speciale rende ragionevole che ad esso sia richiesta la sola coerenza con i piani urbanistici.

Il resistente ricorda, d'altronde, che il legislatore statale ha già sperimentato procedure di semplificazione assicuranti il celere perseguimento di obiettivi di rilevanza strategica, con partecipazione degli enti locali nella sola misura proporzionata al grado di interesse dell'opera e senza lesione delle prerogative riconosciute alle regioni a livello costi-



tuzionale (modello previsto dalla legge 21 dicembre 2001, n. 443, recante «Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive», poi confluito negli artt. 161 e seguenti del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante «Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE»; art. 44 del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, recante «Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure», convertito, con modificazioni, nella legge 28 luglio 2021, n. 108).

Più specificamente, lo Stato deduce che l'intervento normativo censurato si giustifica con la chiamata in sussidiarietà per la presenza dei rilevanti interessi nazionali in gioco, anche per il suo coinvolgimento nel PNRR, e che esso è rispettoso dei principi di proporzionalità e ragionevolezza e garantisce adeguate forme di coinvolgimento delle regioni tramite i previsti appalti partecipativi.

In particolare, la leale collaborazione sarebbe garantita dalle previsioni secondo cui le regioni, in uno con i comuni, fanno parte del Comitato di gestione dell'Autorità di sistema portuale che adotta il piano regolatore portuale, esprimono parere sulla coerenza del PRP con gli strumenti urbanistici locali in relazione alle aree contigue a quelle portuali e retroportuali, partecipano alla conferenza dei servizi per l'approvazione del DPSS, hanno determinante ruolo nelle procedure di valutazione ambientale strategica (VAS) e valutazione di impatto ambientale (VIA), necessarie per l'approvazione degli strumenti pianificatori portuali.

2.2.2.- Con riferimento alla seconda questione (violazione dell'interesse paesaggistico), il resistente ne ha eccepito preliminarmente l'inammissibilità, non avendo la Regione ricorrente adeguatamente motivato in ordine alle ragioni per le quali la violazione dell'art. 9 Cost. ridonderebbe sulle competenze regionali costituzionalmente rilevanti, specie a fronte dell'essere la tutela del paesaggio tra le materie di competenza legislativa di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Nel merito il Presidente del Consiglio dei ministri ha contestato la lettura della ricorrente della disposizione impugnata in termini di esonero dei nuovi PRP dal rispetto delle norme in materia di paesaggio. L'intervento normativo esclude, unicamente, la sottoposizione delle aree costiere ricomprese nei DPSS al regime di tutela *ex lege* di cui all'art. 142 cod. beni culturali, ma non comporta affatto la pretermissione di tutti gli eventuali vincoli paesaggistici specifici insistenti sulle aree medesime. La valutazione della compatibilità paesaggistica degli strumenti di pianificazione portuale persiste e avviene in sede di conferenza di servizi del novellato art. 5, comma 1-*bis*, della legge n. 84 del 1994.

2.2.3.- In ordine al terzo motivo di ricorso (pretermissione della valutazione di non contrasto con gli strumenti urbanistici per l'approvazione delle modifiche non sostanziali del PRP), il Governo ne deduce la non fondatezza in quanto la norma non modificherebbe la disciplina dell'adozione degli adeguamenti tecnico-funzionali, già novellata dall'art. 48 del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 (Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale), convertito, con modificazioni, nella legge 11 settembre 2020, n. 120, ma ad essi assimilerebbe l'adozione di modifiche non sostanziali al PRP. Nota, dunque, il resistente che la prima disposizione non è mai stata contestata dalle regioni.

2.2.4.- Con riguardo agli ultimi due motivi di censura (disomogeneità della legge di conversione rispetto al decreto-legge e immediatezza dell'entrata in vigore della normativa), l'Avvocatura dello Stato rammenta, per un verso, l'attenuazione del principio di leale collaborazione con riguardo a norme contenute in decreti-legge e, per altro verso, la coerenza dell'intervento in tema di pianificazione portuale introdotto nella legge di conversione rispetto al contenuto dell'originario decreto-legge che, come testimoniato dalla sua rubrica, aveva ad oggetto disposizioni in materia di investimenti di infrastrutture e trasporti.

3.- In prossimità dell'udienza pubblica, la Regione Toscana ha depositato memoria, insistendo per l'accoglimento delle promosse questioni, deducendo la non fondatezza delle argomentazioni del Presidente del Consiglio dei ministri.

In particolare, la ricorrente ha replicato agli argomenti della difesa statale richiamando e approfondendo quanto prospettato nel ricorso e aggiungendo: *a)* che nulla aveva previsto il decreto-legge in punto di atti di programmazione e pianificazione dei porti nazionali, piuttosto interessati dalla novella inserita nella legge di conversione con recepimento della riforma ordinamentale contenuta in una precedente proposta di legge (AC n. 2807, recante «Modifiche alla legge 28 gennaio 1994, n. 84, e altre disposizioni per la semplificazione nel settore portuale»), presentata alla Camera dei deputati il 30 novembre 2020 e assegnata alla Commissione trasporti in sede referente; *b)* che, diversamente dal decreto-legge contenente le norme impugnate, le modifiche apportate alla legge n. 84 del 1994 dal d.lgs. n. 169 del 2016 erano state emanate sulla base dei criteri della relativa legge delega a seguito di parere della Conferenza Stato-regioni; *c)* che le invocate esigenze di sviluppo strategico del Paese non sono titolo legittimante per la chiamata in sussidiarietà; *d)* che alcun ritardo è rimproverabile alla Toscana nella pianificazione portuale, complessivamente rinnovata nell'arco di cinque anni; *e)* che il ritenuto necessario strumento concertativo dell'intesa, in luogo dell'ora previsto parere, non darebbe luogo a situazione di stallo decisionale, in quanto sarebbero applicabili gli strumenti di superamento del dis-



senso di cui all'art. 14-*quinquies* della legge n. 241 del 1990 o, per analogia, di cui all'art. 13 del d.l. n. 77 del 2021, come convertito; *f*) che insufficienti per l'attuazione del principio della leale collaborazione sono le previsioni invocate dallo Stato. In particolare, irrilevante sarebbe la presenza nel Comitato di Gestione dell'AdSP di membri di nomina regionale e comunale, in quanto figure di profilo tecnico-scientifico e non rappresentanti istituzionali; non sarebbe conferente il richiamo alle procedure di VIA e VAS, sul DPSS, in quanto quest'ultimo è sottratto dalla novella alla valutazione ambientale strategica; infine inconferente sarebbe il richiamo alla VAS per il PRP in quanto avente ad oggetto non le previsioni pianificatorie, ma le opere infrastrutturali.

4.- La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, con ricorso iscritto al n. 4 reg. ric. 2022, ha impugnato l'art. 4, commi 1-*septies*, lettere *a*), *b*), *c*) ed *e*), 1-*octies* e 1-*novies*, del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, per violazione degli artt. 9, 72, primo comma, 77, secondo comma, 117, secondo comma, lettera *s*), terzo e quarto comma, e 118, primo e secondo comma, Cost. e del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost. Ed ancora per violazione degli artt. 4, primo comma, numeri 9), 11) e 12), 5, primo comma, numero 12), 6, primo comma, numero 3), 8 e 11, primo comma, legge cost. n. 1 del 1963, con le relative norme di attuazione (dettate dal decreto legislativo 1° aprile 2004, n. 111, recante «Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia concernenti il trasferimento di funzioni in materia di viabilità e trasporti»), nonché con i principi di legalità, uguaglianza, ragionevolezza e buon andamento, di cui complessivamente agli artt. 3, 23 e 97 Cost.

Il ricorso si articola in quattro gruppi di censure suddivisi in: *a*) illegittimità costituzionale di tutte le disposizioni, per violazione delle norme sul procedimento legislativo; *b*) illegittimità costituzionale delle norme relative al documento di programmazione strategica di sistema; *c*) illegittimità costituzionale delle norme relative al piano regolatore portuale; *d*) illegittimità costituzionale delle norme relative al regime di applicativo della novella.

4.1.- La ricorrente ricostruisce in premessa il quadro normativo delle competenze legislative e amministrative a lei spettanti in materia di porti civili.

Rammenta, infatti: *a*) di avere potestà legislativa primaria in materia di «viabilità», «trasporti» e «urbanistica», ai sensi dell'art. 4, primo comma, numeri 9), 11) e 12), dello statuto speciale; *b*) di avere conseguentemente adottato la legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 14 agosto 1987, n. 22 (Norme in materia di portualità e vie di navigazione nella regione Friuli-Venezia Giulia); *c*) che i rispettivi rapporti di competenza tra lo Stato e la Regione Friuli-Venezia Giulia sono stati disciplinati con le norme di attuazione dello statuto di cui al d.lgs. n. 111 del 2004, il quale ha previsto il trasferimento alla Regione di tutte le funzioni amministrative, salvo quelle espressamente mantenute dallo Stato, relative ai servizi pubblici di trasporto di interesse regionale e locale, relative a trasporto merci, motorizzazione e circolazione su strada, navigazione interna e porti regionali - ad eccezione dei porti finalizzati alla difesa militare ed alla sicurezza dello Stato, dei porti di rilevanza economica internazionale e nazionale e delle aree di preminente interesse nazionale - nonché relative alle concessioni dei beni del demanio marittimo e di zone del mare territoriale per finalità diverse da quelle di approvvigionamento energetico; *d*) che con protocollo d'intesa sottoscritto tra il Ministero dei trasporti e la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia in data 23 ottobre 2006 a quest'ultima sono state trasferite le funzioni delle aree portuali di Monfalcone; *e*) che con legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 31 maggio 2012, n. 12 (Disciplina della portualità di competenza regionale), sono state disciplinate le procedure di approvazione dei piani regolatori portuali dei Porti di Monfalcone e di Porto Nogaro; *f*) che con il d.P.R. 29 marzo 2018, n. 57 (Regolamento recante inserimento del Porto di Monfalcone nell'Autorità di sistema portuale del Mar Adriatico orientale) è stato inserito il Porto di Monfalcone nell'ambito dell'Autorità di sistema portuale del Mare Adriatico orientale.

La Regione autonoma rimarca, inoltre, che le spetta la potestà legislativa concorrente nelle materie «porti [...] civili» e «governo del territorio» ove più ampie rispetto a quelle già attribuite dallo statuto, secondo quanto previsto dall'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

Alla luce di tale quadro normativo, la ricorrente esclude che le riduzioni e gli spostamenti di competenza apportati con la impugnata modifica della legge quadro sul sistema portuale si applichino nei suoi confronti, in virtù della clausola di salvaguardia contenuta nel comma 1-*novies* dell'art. 4 dello stesso decreto-legge, a mente della quale le disposizioni novellate «si applicano nelle regioni a statuto speciale compatibilmente con i rispettivi statuti e con le relative norme di attuazione».

Tuttavia, essa chiarisce di proporre il ricorso per la diversa ipotesi in cui si ritenga che la novella dell'art. 5 della legge n. 84 del 1994 incida anche sulle proprie competenze relative alla pianificazione portuale per rientrare nella materia dei «porti e aeroporti civili», non annoverata tra quelle nelle quali lo statuto le conferisce potestà legislativa primaria, «per come affermato dalla sentenza della Corte costituzionale n. 378 del 2004, sebbene anteriormente alle norme di attuazione del d.lgs. n. 111 del 2004».

4.2.- Tanto premesso, la ricorrente promuove plurime questioni di legittimità costituzionale.



4.2.1.- Con un primo gruppo di questioni, la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia lamenta la violazione da parte del complesso delle disposizioni impugnate delle norme costituzionali sul procedimento legislativo, con conseguente negativa ripercussione sulla potestà legislativa regionale nelle materie «urbanistica», «governo del territorio» e «porti» e sulle competenze amministrative a lei spettanti, in uno con gli enti locali, in base alle norme statutarie ed a quelle ad esse integrative, nonché in base agli artt. 117, terzo comma, Cost. e 10 della legge cost. n. 3 del 2001. La riforma, in particolare, arrecherebbe limitazioni alle competenze regionali in tema di pianificazione delle aree e dei sistemi portuali.

4.2.2.- In primo luogo, la ricorrente deduce la violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost. per difetto di omogeneità delle norme impugnate rispetto all'oggetto del decreto-legge e per difetto delle ragioni di necessità e di urgenza.

La stessa ricorda che le disposizioni sono state inserite nell'art. 4 del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, il quale è stato adottato per la straordinaria urgenza di favorire l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, la realizzazione di investimenti delle infrastrutture e l'incremento della loro sicurezza.

Lamenta, tuttavia, che le disposizioni impugnate sono frutto di un emendamento aggiuntivo in sede di conversione con cui è stata trasposta una proposta di legge autonoma (il già citato AC n. 2807), recante una vera e propria riforma ordinamentale delle procedure di adozione degli atti generali della pianificazione portuale. Tale inserimento esorbiterebbe dalla logica e dall'oggetto dell'originario decreto-legge in tema di infrastrutture.

Inoltre, il difetto di qualsivoglia legame delle disposizioni impugnate con quelle del decreto-legge sarebbe confermato dal loro difetto di urgenza, in quanto recanti norme di non immediata applicazione, ma rivolte a regolare la futura pianificazione.

4.2.3.- In secondo luogo, la ricorrente denuncia la violazione del medesimo art. 77, secondo comma, Cost. sotto il diverso profilo dell'inidoneità del decreto-legge ad introdurre riforme di sistema. Si sarebbe, infatti, modificata la parte centrale della legge quadro in materia portuale.

4.2.4.- In terzo luogo, il ricorso lamenta il contrasto dell'intervento normativo con l'art. 72, primo comma, Cost. per abuso del procedimento di conversione del decreto-legge per diversi profili.

Il parametro costituzionale, ove prevede l'esame del disegno di legge da parte di una commissione e l'approvazione della Camera dei deputati articolo per articolo, sarebbe violato oltre che per la già prospettata disomogeneità dell'emendamento aggiuntivo in sede di conversione rispetto al decreto-legge originario, anche perché la riforma è stata approvata dalle Assemblee, senza specifica discussione, con voto finale, a seguito di sottoposizione della questione di fiducia, sull'articolo unico della legge di conversione come emendato dalle Commissioni competenti, riunite in sede (formalmente) referente.

Infine, si assume che l'*iter* percorso si sarebbe concretizzato in un procedimento per Commissione redigente al di fuori dei casi consentiti dai regolamenti parlamentari.

4.2.5.- In quarto luogo, la Regione autonoma sostiene la violazione del principio costituzionale di leale collaborazione di cui all'art. 120, secondo comma, Cost. e del necessario adeguamento dei principi e dei metodi di legislazione alle esigenze dell'autonomia di cui all'art. 5 Cost., anche in riferimento all'art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001.

Le norme contestate, infatti, non sarebbero state precedute da alcuna forma di consultazione del sistema delle autonomie, per mancanza di interpello della Conferenza Stato-regioni o di adozione di forme equivalenti, oltre che per difetto di ogni forma di discussione in aula.

4.3.- Con ulteriori due gruppi di censure la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha impugnato le singole disposizioni di modifica dell'art. 5 della legge n. 84 del 1994, rivolgendo alcune censure verso le modifiche riguardanti il documento di programmazione strategica di sistema e altre verso quelle relative al piano regolatore portuale.

4.3.1.- Muovendo dalle censure rivolte alle disposizioni del DPSS, la Regione, anzitutto, impugna l'art. 4 comma 1-*septies*, lettera a), del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, per triplice contrasto con la potestà legislativa primaria in materia di «viabilità», «trasporti» e «urbanistica» e con quella concorrente in materia di «linee marittime» (artt. 4, primo comma, numeri 9, 11 e 12, e 5, numero 12, dello statuto speciale) e, corrispondentemente, con l'attribuzione delle relative funzioni amministrative (art. 8 dello statuto e norme di sua attuazione di cui agli artt. 9 e 11 del d.lgs. n. 111 del 2004).

Anzitutto, è contestata la norma nella parte in cui prevede l'approvazione del DPSS da parte del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili previo semplice ed eventuale parere della regione e dei comuni interessati (comma 1-*bis* del sostituito art. 5 della legge n. 84 del 1994): le disposizioni degraderebbero la competenza della Regione autonoma da approvazione dell'atto di programmazione, precedentemente prevista, a mero apporto consultivo prescindibile e sminuirebbero il ruolo dei Comuni con spostamento del loro parere dalla fase di elaborazione del documento alla fase successiva della sua adozione.



La disposizione statale, in particolare, eliminerebbe l'intesa con la Regione, richiesta dall'art. 11 del d.lgs. n. 111 del 2004 per l'esercizio delle funzioni rimaste allo Stato in materia di porti di interesse nazionale ed internazionale ed esproprierebbe la Regione stessa dalle funzioni programmatiche sui porti «regionali» di Monfalcone e Porto Nogaro garantite dall'art. 9 del d.lgs. n. 111 del 2004.

Ove si escludesse, poi, il ricorrere della competenza primaria, ad avviso della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, la disposizione contrasterebbe, comunque, con l'art. 117, terzo comma, Cost. per illegittima chiamata in sussidiarietà per un duplice verso.

Da un lato, infatti, l'attrazione in sussidiarietà della funzione legislativa da parte dello Stato sarebbe avvenuta senza una valutazione dell'interesse nazionale allo sviluppo dei sistemi portuali rispettosa di proporzionalità e ragionevolezza, interesse che era, piuttosto, in precedenza soddisfatto con il determinante coinvolgimento dello Stato nell'approvazione del DPSS. L'intento del legislatore statale, come evincibile dalla relazione alla originaria proposta di legge AC n. 2807 del 2020, sarebbe stato, piuttosto, quello di superare «le tensioni esistenti con la pianificazione territoriale».

Dall'altro lato, allo spostamento di competenza non corrisponderebbe una adeguata partecipazione della Regione nella forma dell'intesa.

4.3.2.- La modifica normativa contrasterebbe, altresì, con la competenza legislativa primaria in materia di urbanistica e con quella concorrente in materia di governo del territorio, non solo in relazione al territorio portuale, ma anche in relazione alle interconnessioni tra funzioni portuali e urbanistica generale del territorio cittadino extraportuale. Ciò in quanto il DPSS individua gli ambiti portuali comprensivi delle «ulteriori aree, pubbliche e private, assoggettate alla giurisdizione dell'Autorità di sistema portuale» (art. 5, comma 1, lettera b, della legge n. 84 del 1994), le aree «di interazione tra porto e città» (art. 5, comma 1, lettera c) e «i collegamenti infrastrutturali di ultimo miglio di tipo viario e ferroviario con i singoli porti del sistema esterni all'ambito portuale nonché gli attraversamenti dei centri urbani rilevanti ai fini dell'operatività dei singoli porti del sistema» (art. 5, comma 1, lettera d).

Con tali determinazioni gli organi centrali dello Stato e l'Autorità portuale determinerebbero il destino di fondamentali aree e percorsi di sviluppo della città senza intesa con regione e comuni e, dunque, con esproprio della Regione dalla potestà legislativa primaria statutaria in materia «urbanistica» e concorrente in materia «governo del territorio».

4.3.3.- I contenuti assegnati al documento di programmazione strategica dalle menzionate lettere c) e d) lederebbero anche le competenze amministrative delle regioni o dei comuni, proprie o conferite secondo il principio di sussidiarietà verticale, ex artt. 118 Cost. e 11, primo comma, dello statuto speciale. All'allontanarsi dall'area strettamente portuale si attenuerebbe, infatti, l'interesse amministrato dall'Autorità statale e, di contro, si intensificherebbero quelli di comuni e regione sulla destinazione del proprio territorio.

4.3.4.- Con ulteriore motivo la ricorrente censura la novella della lettera b) dell'art. 5, comma 1, della legge n. 84 del 1994 nella parte in cui prevede che il DPSS individua gli ambiti portuali comprensivi «oltre alla circoscrizione territoriale dell'Autorità di sistema portuale, [del]le ulteriori aree, pubbliche e private, assoggettate alla giurisdizione dell'Autorità di sistema portuale» (art. 4, comma 1-septies, lettera a, del d.l. n. 121 del 2021, come convertito).

La norma, nel determinare imprecisate aree soggette a potestà non specificate, conferirebbe un potere generico ed indeterminato al documento di programmazione, in violazione del principio di legalità di cui agli artt. 3, primo comma, 23 e 97 Cost., nonché in violazione della competenza primaria statutaria in materia di urbanistica e di quella concorrente in materia di governo del territorio: tali aree, infatti, risulterebbero sottratte, a mera discrezione dell'Autorità portuale e del Ministero, al regime generale del territorio regionale (artt. 4, primo comma, numeri 9 e 11, e 8 dello statuto speciale, e art. 117, terzo comma, Cost.).

Il tutto, ancora, ove si giustificasse la previsione con il principio di sussidiarietà, senza previsione di intesa con la Regione, in spregio agli artt. 120 e 5 Cost.

4.3.5.- La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia denuncia, poi, l'art. 4, comma 1-septies, lettera a), del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, nella parte in cui sopprime dal previgente art. 5, comma 1-bis, lettera c), della legge n. 84 del 1994 la previsione di accompagnamento del DPSS ad una relazione illustrativa «che descrive gli obiettivi e le scelte operate e i criteri seguiti nella identificazione dei contenuti sistemici di pianificazione e rappresentazioni grafiche in numero e scala opportuni, al fine di descrivere l'assetto territoriale del sistema, nonché per assicurare una chiara e univoca identificazione degli indirizzi, delle norme e delle procedure per la redazione dei piani regolatori portuali».

Tale abrogazione sarebbe costituzionalmente illegittima, da un lato, per violazione del principio del buon andamento della pubblica amministrazione, in quanto l'omissione priverebbe irragionevolmente la programmazione del suo fondamentale documento esplicativo, rendendone oscuri scelte e criteri, e, dall'altro lato, per violazione delle stesse



norme che prevedono le competenze regionali in materia di «porti civili», «urbanistica» e «governo del territorio», in quanto ostacolerebbe l'esercizio da parte della Regione dei poteri decisionali che, statutariamente e costituzionalmente, le spetterebbero e, persino, del ridotto potere consultivo attribuito dalla riforma.

4.4.- Con ulteriore gruppo di questioni, la ricorrente impugna le norme sulla pianificazione portuale contenute nell'art. 4, comma 1-*septies*, del d.l. n. 121 del 2021, come convertito.

4.4.1.- Anzitutto, la Regione autonoma dubita, con un complesso motivo, della legittimità costituzionale delle lettere *a*) e *b*) del menzionato articolo nella parte in cui, rispettivamente, sostituiscono i commi 1-*quater*, 1-*quinquies* e 1-*sexies* e i commi 2-*bis*, 2-*ter* e 3 dell'art. 5 della legge n. 84 del 1994, assumendo la violazione della potestà legislativa primaria nelle materie «urbanistica», «viabilità» e «trasporti» (previste dall'art. 4, primo comma, numeri 9, 11 e 12 dello statuto, per come attuate dagli artt. 9 e 11 del d.lgs. n. 111 del 2004), e in subordine degli artt. 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma, Cost. per difetto delle condizioni di chiamata in sussidiarietà nelle materie di legislazione concorrente «governo del territorio» e «porti civili», nonché la violazione delle competenze urbanistiche spettanti ai comuni, ai sensi dell'art. 118, secondo comma, Cost. e dell'art. 11, primo comma, dello statuto speciale. Le norme lederebbero, infine, i principi di leale collaborazione e di ragionevolezza.

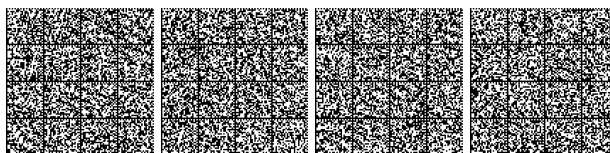
Le censure, in particolare, sono rivolte, per quanto concerne i porti amministrati dalle Autorità di sistema portuale (porti di interesse internazionale e nazionale): *a*) alla disposizione che affida la pianificazione portuale alla competenza esclusiva dell'Autorità di sistema delle aree portuali e retro-portuali (art. 5, comma 1-*quinquies*, primo periodo, della legge n. 84 del 1994, come modificato dall'art. 4, comma 1-*septies*, lettera a, del d.l. n. 121 del 2021, come convertito); *b*) alle disposizioni che definiscono il PRP come «piano territoriale di rilevanza statale» e come «unico strumento di pianificazione e di governo del territorio nel proprio perimetro di competenza» (art. 5, comma 2-*ter*, della legge n. 84 del 1994, come modificato dall'art. 4, comma 1-*septies*, lettera b, del d.l. n. 121 del 2021, come convertito); *c*) alle disposizioni che limitano la partecipazione regionale e comunale alla redazione del piano ad un parere relativo alla coerenza «di quanto previsto con riguardo alle aree portuali e retro-portuali perimetrali con i contenuti degli strumenti di pianificazione urbanistica vigenti relativi alle aree contigue a quelle portuali e retro-portuali sulle quali le previsioni del PRP potrebbero avere impatto» (art. 5, comma 2-*bis*, della legge n. 84 del 1994, come modificato dall'art. 4, comma 1-*septies*, lettera b, del d.l. n. 121 del 2021, come convertito), assegnando la competenza dell'approvazione del piano al Comitato di gestione dell'Autorità portuale e non alla regione come precedentemente previsto (art. 5, comma 2-*bis*, della legge n. 84 del 1994, come modificato dall'art. 4, comma 1-*septies*, lettera b, del d.l. n. 121 del 2021, come convertito); *d*) alla disposizione che affida all'Autorità portuale, anziché al comune, l'individuazione nelle aree retro-portuali delle attività accessorie alle funzioni previste dall'art. 4, comma 3, ammesse dai PRP (art. 5, comma 1-*quater*, della legge n. 84 del 1994, come modificato dall'art. 4, comma 1-*septies*, lettera a, del d.l. n. 121 del 2021, come convertito); *e*) alle disposizioni che prevedono per i porti con PRP approvati antecedentemente alla approvazione della legge quadro, e nelle more dell'adozione del nuovo piano, che le opere in via di urgenza possono essere previste nel piano operativo triennale dell'Autorità del sistema portuale approvato dal solo Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibile con effetto sostanziale di variante al piano regolatore portuale (art. 5, comma 1-*sexies*, della legge n. 84 del 1994, come modificato dall'art. 4, comma 1-*septies*, lettera a, del d.l. n. 121 del 2021, come convertito).

La complessiva e lesiva portata delle suddette disposizioni, secondo la ricorrente starebbe nell'assegnazione della valenza preminente assegnata al piano, nell'eliminazione della necessità del PRP di armonizzazione con gli strumenti urbanistici vigenti, nella marginalizzazione di regione e comune cui è richiesto di rendere un mero parere di compatibilità del PRP con i piani urbanistici locali sulle sole aree contigue a quelle portuali e retro-portuali.

4.4.1.1.- La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia lamenta, specificamente, che la detta privazione della competenza di approvazione del PRP contrasterebbe, in prima battuta, con la propria potestà legislativa primaria nelle materie «urbanistica», «viabilità» e «trasporti».

In subordine, ove si giustificasse l'intervento normativo con la chiamata in sussidiarietà nella materie di legislazione concorrente «governo del territorio» e «porti civili», secondo la ricorrente vi sarebbe, comunque, una illegittima attrazione della funzione legislativa, per un verso, perché priva della valutazione dell'interesse nazionale rispettosa di proporzionalità e ragionevolezza - sufficientemente tutelata nella previgente disciplina in base a cui il PRP era adottato dall'Autorità di sistema portuale, nonché subordinato al piano strategico nazionale della portualità e della logistica, al DPSS e alle apposite linee guida emanate dal Consiglio superiore dei lavori pubblici e approvate dal Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili - e, per altro verso, perché difettosa della previsione di adeguata concertazione con la Regione nella forma dell'intesa.

4.4.1.2.- Secondo la Regione autonoma sarebbe illogico, inoltre, sia affidare una funzione attratta in sussidiarietà ad autorità periferiche, sia assegnare alla Regione il giudizio di coerenza del contenuto del PRP relativo alle aree por-



tuali e retro-portuali con gli strumenti di pianificazione vigenti relativi alle aree ad esse contigue in quanto giudizio naturalmente proprio del comune e non della Regione, priva di specifica competenza pianificatoria.

4.4.1.3.- La ricorrente assume, altresì, la lesione da parte delle suddette norme alle attribuzioni dei comuni, lesione che, secondo la giurisprudenza costituzionale, le regioni sarebbero legittimate a far valere.

L'incisiva portata delle disposizioni sui PRP dei porti internazionali e nazionali estrometterebbero in maniera sproporzionata gli enti locali dalla pianificazione urbanistica portuale, loro riservata da norme statutarie e costituzionali quale funzione fondamentale.

4.4.1.4.- Con lo stesso motivo si impugna, ancora, la disposizione che affida al PRP dei porti di rilevanza economica regionale e interregionale (II categoria, III classe) la specificazione dell'ambito e dell'assetto complessivo del porto, l'individuazione delle caratteristiche e la destinazione funzionale delle aree interessate (art. 5, comma 3, della legge n. 84 del 1994, come modificato dall'art. 4, comma 1-*septies*, lettera c, del d.l. n. 121 del 2021, come convertito).

Il riformato comma 3 dell'art. 5, letto unitamente al comma 3-*bis* - che prevede per tali porti l'adozione e l'approvazione da parte della regione del piano regolatore portuale solo in difetto di «istituzione» di una Autorità di sistema portuale - manterrebbe l'approvazione regionale del PRP solo per i porti regionali ed interregionali non rientranti nel perimetro di una Autorità di sistema portuale, sottraendola, invece, per i porti regionali ricadenti in tale perimetro. La Regione autonoma assume siano così vulnerate le competenze amministrative regionali nelle materie di potestà primaria e il principio di sussidiarietà, in quanto per la natura regionale del porto la funzione amministrativa è, per definizione, di interesse sub statale.

4.4.2.- La Regione impugna, altresì, l'art. 4, comma 1-*septies*, del d.l. n. 121 del 2021, come convertito: 1) alla lettera a), nella parte in cui introduce il comma 1-*septies* nell'art. 5 della legge n. 84 del 1994, equiparando gli ambiti portuali delimitati dal DPSS, o in mancanza dal PRP, alle zone territoriali omogenee di tipo B, con conseguente sottrazione dalla disciplina delle aree tutelate dall'art. 142, comma 1, cod. beni culturali; 2) alla lettera b), nella parte in cui, sostituendo il comma 2 dell'art. 5 della legge n. 84 del 1994, omette di specificare che tale piano è redatto in conformità al piano paesaggistico regionale; 3) ancora alla lettera b), anche nella parte in cui introduce il comma 2-*ter* nell'art. 5 della stessa legge n. 84 del 1994, qualificando il PRP come piano territoriale di rilevanza statale e come unico strumento di pianificazione e di governo del territorio nel proprio perimetro di competenza.

Le disposizioni violerebbero tutte gli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., nonché l'art. 6, primo comma, numero 3), dello statuto speciale, dando prevalenza agli interessi commerciali ed urbanistici su quello ambientale. Tali vizi ridonderebbero sugli obblighi competenziali della Regione in tema di «ambiente», nonché sulla potestà legislativa, di carattere attuativo ed integrativo, riconosciuta dallo statuto speciale in materia di «tutela del paesaggio».

In particolare, con la prima norma si sacrificerebbe l'interesse paesaggistico dei territori costieri portuali con forzosa ed irragionevole assimilazione ad aree sottratte dal vincolo paesaggistico posto dal comma 1 dell'art. 142 per specifica previsione di edificabilità risalente al lontano 1985 (zone territoriali omogenee di tipo B) e ciò con ulteriore violazione dell'art. 3, primo comma, Cost.

Con la seconda norma e terza norma si prevederebbe la soggiacenza del PRP - unico strumento di pianificazione del perimetro portuale - al piano strategico della portualità e alle linee guida, con conseguente illegittima esclusione della sua soggezione al piano paesaggistico regionale.

La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia corrobora la tesi dell'esonero della pianificazione portuale dal rispetto delle prescrizioni paesaggistiche, con la circostanza fattuale che l'Autorità di sistema portuale del Mare Adriatico orientale, con nota del 15 dicembre 2021, ha ritirato le proprie istanze dirette al rilascio di autorizzazione paesaggistica.

4.4.3.- Il ricorso denuncia, ancora, l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-*septies*, lettera e), del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, che sostituendo il comma 5 dell'art. 5 della legge n. 84 del 1994, elimina, per le modifiche che non alterano in modo sostanziale il PRP - definite adeguamenti tecnico-funzionali -, la previgente previsione della verifica di non contrasto con gli strumenti urbanistici vigenti per le aree destinate a funzioni di interazione porto-città (previgente art. 5, comma 5, della legge n. 84 del 1994).

Comportando la possibile contrarietà degli interventi ai piani urbanistici, la norma impugnata violerebbe le prerogative regionali sia legislative, nel fissare il valore dei piani comunali, sia amministrative, relative all'indirizzo e all'approvazione dei piani comunali, nonché le prerogative comunali e il principio di ragionevolezza («Violazione dell'art. 4, numeri 9, 11 e 12, dello statuto, come attuato dagli artt. 9 e 11 del d.lgs. n. 111 del 2004. Violazione degli artt. 117, terzo comma, 118, primo e secondo comma, Cost., e del principio di leale collaborazione [...], nonché del principio di ragionevolezza»).

4.5.- Con l'ultimo gruppo di questioni, la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia assume l'illegittimità costituzionale delle disposizioni concernenti l'applicazione della novella.



4.5.1.- Anzitutto, la Regione censura l'art. 4, comma 1-*octies*, del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, che prevede la non applicazione della riforma ai DPSS approvati alla data di sua entrata in vigore, in quanto sancirebbe a contrario la retroattività della disciplina in relazione ai PRP già approvati.

La disposizione violerebbe i più volte evocati parametri relativi a competenze di regione e comuni (art. 4, numeri 11 e 12, dello statuto, come attuato dagli artt. 9 e 11 del d.lgs. n. 111 del 2004; artt. 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma, Cost., e il principio di leale collaborazione), invertendo i rapporti di gerarchia tra atti pianificatori già emanati.

Inoltre, sarebbero vulnerati anche i principi di ragionevolezza e di legalità, di cui agli artt. 3 e 97, secondo comma, Cost. per immotivata deroga al principio generale del *tempus regit actum*.

4.5.2.- In ultimo, la ricorrente impugna l'art. 4, comma 1-*novies*, primo periodo, del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, ove dispone l'obbligo delle regioni di adeguamento dei propri ordinamenti alle disposizioni dell'art. 5 della legge n. 84 del 1994 per come modificate, nel termine di tre mesi.

Tutte le illegittimità costituzionali prospettate in ordine alla riforma si riverbererebbero, conseguenzialmente, sull'obbligo di adeguamento.

5.- Anche in questo giudizio si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri chiedendo che le promosse questioni siano dichiarate manifestamente infondate.

5.1.- La difesa statale svolge la medesima premessa rassegnata nel giudizio iscritto al reg. ric. n. 3 del 2022 sull'essere la novella preordinata a realizzare la Missione «Sviluppo del sistema portuale» (M3C2-1) ricompresa tra gli obiettivi del PNRR e, per tal fine, sul necessario intervento sugli strumenti pianificatori portuali, per lo più risalenti, sia in termini di semplificazione nella procedura di approvazione, sia in termini di ridefinizione del rapporto con gli strumenti urbanistici comunali. L'intervento normativo statale sarebbe volto a superare le criticità del sistema e si giustificerebbe per il rilievo di plurimi interessi costituzionali di dimensione nazionale di cui, nel tempo, l'evoluzione normativa ha preso atto nella materia portuale.

5.1.2.- In esito a tale inquadramento, la resistente preliminarmente contesta l'assunto principale del ricorso secondo cui le disposizioni impugnate non si applicherebbero alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

La materia «porti e aeroporti civili» non figurerebbe, secondo la ricorrente, tra quelle in cui lo statuto speciale le riconosce potestà legislativa primaria, sicché essa è da ricondurre, piuttosto, alla potestà legislativa concorrente. In tale prospettiva, in ragione della rilevanza strategica dei porti di rilevanza economica internazionale e nazionale, le norme della legge n. 84 del 1994, relative a conformazione e disciplina dei poteri delle AdSP, compresi i suoi rapporti con le Regioni nella regolazione e nella gestione degli ambiti portuali, dovrebbero qualificarsi quali principi fondamentali della materia.

5.2.- Nel merito lo Stato si difende, anzitutto, dal primo gruppo di questioni concernenti i vizi nell'*iter* di formazione delle disposizioni censurate.

5.2.1.- In primo luogo, il resistente confuta la prima dedotta violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., assumendo la pertinenza della disciplina della pianificazione portuale introdotta con la legge di conversione rispetto alla disciplina degli investimenti in materia di infrastrutture oggetto del decreto-legge. Questi ultimi, infatti, secondo il suo preambolo, sarebbero preordinati a migliorare la mobilità tra le regioni e a ridurre il divario infrastrutturale esistente, mentre la necessità della sollecita entrata in vigore della disciplina si giustificerebbe per la sua stretta connessione con gli impegni del PNRR.

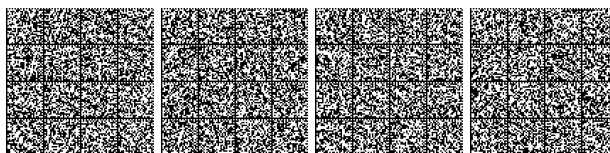
5.2.2.- In secondo, luogo l'Avvocatura dello Stato nega il contrasto con lo stesso parametro costituzionale con riferimento alla pretesa introduzione con decreto-legge di una riforma di sistema, contestando tale qualificazione.

Le norme impugnate si occuperebbero, piuttosto, del solo aspetto pianificatorio, seguendo e integrando precedenti interventi normativi, e in particolare il d.lgs. n. 169 del 2016, che hanno realmente innovato la disciplina sul regime dei porti.

5.2.3.- Il resistente ritiene, ancora, non meritevoli di accoglimento le censure di violazione dell'art. 72, primo comma, Cost.

Richiamando quanto già argomentato in punto di violazione dell'art. 77 Cost., il Presidente del Consiglio dei ministri deduce il rispetto da parte delle Camere della disciplina dei regolamenti parlamentari relativa all'approvazione dei disegni di legge di conversione con l'esame in sede referente e con l'approvazione in aula: ciò escluderebbe la violazione delle norme procedurali contenute nell'art. 72 Cost., secondo la giurisprudenza costituzionale in tema di maxi-emendamenti in sede di conversione di decreti-legge.

5.2.4.- La difesa statale reputa, poi, non fondata la censura di violazione degli artt. 120, secondo comma, e 5 Cost.



In proposito, l'atto di costituzione invoca, in diritto, l'orientamento di questa Corte che esclude che il principio di leale collaborazione si traduca in vincoli a carico della funzione legislativa e rammenta, in fatto, che l'urgenza dell'intervento normativo per rispettare gli impegni europei e i tempi imposti dalla conversione del decreto-legge non consentivano l'acquisizione del parere della Conferenza Stato-regioni, ma che queste ultime erano state debitamente consultate durante l'esame parlamentare della legge di conversione.

5.3.- Il resistente si sofferma, di seguito, sulla non fondatezza delle censure di illegittimità costituzionale relative al contenuto delle singole disposizioni.

5.3.1.- L'Avvocatura dello Stato ritiene non meritevoli di accoglimento le questioni promosse con riguardo all'art. 4, comma 1-*septies*, lettera *a*), del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, nella parte in cui modifica l'art. 5 della legge n. 84 del 1994 in relazione al documento di programmazione strategica di sistema.

A dire del resistente non sarebbero, anzitutto, configurabili le invocate competenze statutarie.

In secondo luogo, ripercorrendo gli assunti della difesa svolta nei confronti della Regione Toscana, il Presidente del Consiglio dei ministri esclude anche le lesioni delle prerogative regionali nelle invocate materie concorrenti di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.: in ragione degli interessi nazionali coinvolti sarebbe legittimo l'intervento del legislatore statale con la chiamata in sussidiarietà nel rispetto dei principi di proporzionalità e di ragionevolezza, e risulterebbe sufficientemente garantito l'apporto partecipativo con il previsto parere regionale, senza la necessità dell'intesa o del riconoscimento di una specifica competenza ad approvare il DPSS.

5.3.2.- La rilevanza nazionale degli interessi di infrastrutturazione, sviluppo commerciale e relazioni politiche ed economiche internazionali giustificherebbe anche la previsione secondo cui il DPSS debba interessarsi delle aree retroportuali e delle aree di interazione porto-città, oltre che di ulteriori aree pubbliche o private rientranti nella competenza dell'AdSP, stante la nozione fluida ed espansiva della nozione di ambito portuale. Evidenzia, inoltre, lo Stato che di queste aree ulteriori, in cui effettivamente si attenua l'interesse statale, il DPSS si limita alla loro individuazione senza incidere sui poteri pianificatori degli enti locali.

5.3.3.- Infine, il resistente contesta che l'eliminazione della relazione di accompagnamento possa ridondare in lesione di competenze regionali, in ragione della rinnovata natura e finalità del Documento di programmazione strategica di sistema, di per sé idoneo a esternare le scelte di fondo con esso compiute.

5.4.- Il Governo ritiene, ancora, non meritevoli di accoglimento le questioni rivolte verso l'art. 4, comma 1-*septies*, lettere *a*) e *b*), del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, nella parte in cui modificano l'art. 5 della legge n. 84 del 1994 in relazione all'*iter* di formazione e valenza del piano regolatore portuale.

5.4.1.- Richiamando quanto dedotto in ordine alle modifiche della disciplina del DPSS, il Presidente del Consiglio dei ministri osserva che il PRP va annoverato tra gli strumenti della pianificazione speciale, cui ragionevolmente conseguirebbe che il rapporto con i piani urbanistici comunali sia di sola coerenza, in luogo del «non contrasto». Ciò giustificherebbe anche la scelta di semplificazione del procedimento di adozione e approvazione del PRP, con coinvolgimento della regione nella fase di redazione, tramite la partecipazione al Comitato di gestione delle AdSP, e nella fase procedimentale, con l'acquisizione del suo parere obbligatorio sulla coerenza con i piani locali delle aree contigue a quelle portuali e retro-portuali.

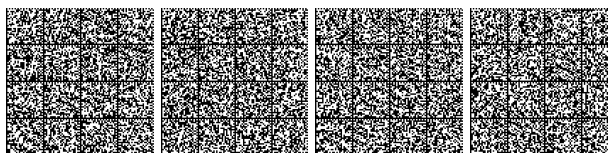
5.4.2.- Per quanto concerne la presunta violazione dei parametri afferenti la tutela dell'interesse ambientale, il resistente ne ha eccepito preliminarmente l'inammissibilità per non avere la Regione ricorrente adeguatamente motivato sulla loro negativa ripercussione sulle competenze regionali costituzionalmente rilevanti.

Nel merito, al pari di quanto dedotto nel giudizio iscritto al registro ricorsi n. 3 del 2022, il Presidente del Consiglio ha negato che i nuovi PRP siano esonerati dal rispetto delle norme in materia di tutela del paesaggio: ha, infatti, affermato la persistente necessità tanto del loro rispetto di eventuali specifici vincoli paesaggistici, quanto della valutazione della compatibilità paesaggistica in sede di loro approvazione, attraverso la partecipazione delle Autorità preposte alla tutela ambientale alla conferenza di servizi obbligatoria, contemplata dal novellato art. 5, comma 1-*bis*, della legge n. 84 del 1994.

5.4.3.- In ordine alla doglianza relativa alla adozione degli adeguamenti tecnico-funzionali, il Presidente del Consiglio dei ministri ne deduce la non fondatezza in quanto la semplificazione relativa all'adozione degli ATF è da ricondurre all'art. 48 del d.l. n. 76 del 2020, come convertito, mentre la norma impugnata si è ragionevolmente limitata ad assimilare ad essi l'adozione di modifiche minori al PRP.

5.5.- Con riguardo alle ultime due censure, inerenti al regime applicativo delle previsioni censurate, l'Avvocatura genericamente ne fa discendere la non fondatezza da quella prospettata in relazione al loro contenuto.

6.- La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, in prossimità dell'udienza pubblica, ha depositato memoria in cui ha replicato alla difesa statale con ulteriore illustrazione delle ragioni di fondatezza delle proposte questioni.



In via aggiuntiva al ricorso ha dedotto: *a)* che nessuna consultazione delle regioni è avvenuta sull'emendamento censurato; *b)* l'irrelevanza ai fini collaborativi della presenza nel Comitato di gestione dell'AdSP di un componente designato dalla regione e di uno designato dai comuni, in quanto essi non fanno parte degli organi politico-rappresentativi muniti delle competenze di indirizzo e pianificazione; *c)* che l'illegittima applicazione retroattiva delle nuove norme si tradurrebbe in sanatoria di eventuali vizi dei piani portuali per contrasto con strumenti urbanistici e paesaggistici.

Considerato in diritto

1.- Con il ricorso iscritto al n. 3 reg. ric. 2022, la Regione Toscana ha impugnato l'art. 4, commi 1-*septies*, lettere *a)*, *b)* ed *e)*, 1-*novies* del d.l. n. 121 del 2021, introdotti in sede di conversione, per violazione degli artt. 9, 77, secondo comma, 117, terzo e quarto comma, 118, primo e secondo comma, Cost. e del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost.

Con il ricorso iscritto al n. 4 reg. ric. 2022, la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha censurato le medesime disposizioni, nonché la lettera *c)* del comma 1-*septies* e il comma 1-*octies* dello stesso art. 4 del d.l. n. 121 del 2021, anch'essi introdotti con la relativa legge di conversione, per contrasto con i predetti parametri nonché con l'art. 72, primo comma, e 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost. e con gli artt. 4, primo comma, numeri 9), 11) e 12), 5, primo comma, numero 12), 6, primo comma, numero 3), 8 e 11, primo comma, della legge cost. n. 1 del 1963, con le relative norme di attuazione (dettate dal d.lgs. n. 111 del 2004), nonché con i principi di legalità, uguaglianza, ragionevolezza e buon andamento, di cui complessivamente agli artt. 3, 23 e 97 Cost.

Le disposizioni contestate: *a)* novellano l'art. 5 della legge n. 84 del 1994, il quale, nel più ampio contesto della legge quadro sui porti, regola la programmazione complessiva dei porti inseriti nella circoscrizione di una Autorità di sistema portuale e la pianificazione dei singoli porti (art. 4, comma 1-*septies*, lettere *a)*, *b)*, *c)* ed *e)*; *b)* delimitano l'efficacia temporale della novella, che si applica solo ai DPSS approvati dopo l'entrata in vigore della legge di conversione (art. 4, comma 1-*octies*); *c)* prevedono il termine entro cui le regioni, tenute ad attuare la novella, devono adeguare i propri ordinamenti (art. 4, comma 1-*novies*).

2.- In considerazione della identità, anche solo parziale, delle norme impuginate e delle censure proposte, i giudizi devono essere riuniti per essere trattati congiuntamente e decisi con un'unica sentenza.

3.- Vanno, innanzitutto, esaminati i profili preliminari che interessano i due giudizi.

3.1.- In relazione al ricorso della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, deve essere previamente valutato il significato della clausola di salvaguardia dettata dall'art. 4, comma 1-*novies*, del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, per le regioni a statuto speciale.

La ricorrente, infatti, sostiene in via principale che per effetto di tale previsione, letta in combinazione con le norme statutarie e con quelle di relativa attuazione, le disposizioni del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, non le siano applicabili e ne propone l'impugnazione solo nell'ipotesi in cui si ritengano applicabili.

L'invocato art. 4, comma 1-*novies*, del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, prevede, al secondo periodo, che «Le disposizioni del citato articolo 5 si applicano nelle regioni a statuto speciale compatibilmente con i rispettivi statuti e con le relative norme di attuazione» e ha la precisa funzione di rivolgere la normativa statale anche agli enti ad autonomia speciale, a condizione che essa non sia lesiva delle prerogative loro riservate dai parametri statutari (si vedano le sentenze n. 94 del 2018, n. 191 del 2017, n. 215 del 2013 e n. 241 del 2012).

L'assunto in via principale della Regione ricorrente non è fondato.

La menzionata clausola non determina una radicale esclusione della citata Regione dai destinatari della riforma statale sulla programmazione e pianificazione portuale. Essa, piuttosto, impone la verifica, di volta in volta, dell'applicabilità delle singole previsioni statali, in quanto compatibili con i parametri statutari, o, all'opposto, della loro inapplicabilità per effetto della clausola (sentenze n. 46 del 2022, n. 154 del 2017, n. 40 e n. 31 del 2016, n. 215 del 2013 e n. 241 del 2012).

Tale verifica è, quindi, rimessa alla valutazione nel merito.

3.2.- Per entrambi i ricorsi il Presidente del Consiglio dei ministri ha eccepito l'inammissibilità delle censure relative alla lesione, ad opera di talune delle disposizioni impuginate, dei valori ambientali, in quanto tali censure non sarebbero accompagnate dalla deduzione della contestuale violazione di prerogative regionali.

L'eccezione non è fondata.



Le due Regioni, nell'evocare parametri costituzionali non attinenti al riparto delle attribuzioni tra Stato e regioni, indicano i titoli di competenza indirettamente lesi dalle norme impugnate (la Regione Toscana le competenze in materia di governo del territorio e valorizzazione dei beni culturali e ambientali di cui agli artt. 117, terzo comma, Cost. e in particolare quelle relative alla pianificazione paesaggistica; la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia le competenze legislative in materia di tutela del paesaggio, previste dall'art. 6 dello statuto speciale, le competenze regionali nella salvaguardia del paesaggio esercitate con la pianificazione paesaggistica) e motivano sulle ragioni di tale lesione.

Tale prospettazione della ridondanza delle censure sulla sfera di competenza regionale rispetta, quindi, le condizioni di ammissibilità costantemente richieste da questa Corte (tra le tante, sentenze n. 40 del 2022, n. 187 del 2021, n. 56 del 2020, n. 194 del 2019, n. 198 del 2018 e n. 145 del 2016).

3.3.- Inammissibile per tardività risulta, invece, l'impugnazione da parte della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia dell'art. 4, comma 1-*septies*, lettera *c*), del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, di riforma dell'art. 5, comma 3, della legge n. 84 del 1994, relativo al contenuto dei PRP dei porti regionali e interregionali (II categoria, III classe, secondo la classificazione dell'art. 4 della legge n. 84 del 1994).

La disposizione riformulata prevede che «l'ambito e l'assetto complessivo del porto sono specificati dal PRP, che individua, altresì, le caratteristiche e la destinazione funzionale delle aree interessate». Tuttavia, a dire della ricorrente, la portata dispositiva di quest'ultima andrebbe individuata per il tramite della lettura congiunta con il successivo comma 3-*bis* dell'indicato art. 5. Questo - introdotto non già dal d.l. n. 121 del 2021, ma dal d.lgs. n. 169 del 2016, per come modificato dal d.lgs. n. 232 del 2017 - dispone, a sua volta, che «Nei porti di cui al comma 3, nei quali non è istituita l'Autorità di sistema portuale, il piano regolatore è adottato e approvato dalla regione di pertinenza o, ove istituita, dall'Autorità di sistema portuale regionale, previa intesa con il comune o i comuni interessati, ciascuno per il proprio ambito di competenza, nel rispetto delle normative vigenti e delle proprie norme regolamentari».

La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia deduce che illegittimamente l'intervento normativo del 2021 assegnerebbe alle regioni la competenza all'approvazione dei piani regolatori dei porti regionali e interregionali solo se non ricompresi nel perimetro di una Autorità di sistema portuale. Per contro, per gli stessi porti ricompresi in un sistema, l'approvazione del PRP sarebbe loro sottratta e attribuita alla relativa AdSP su intesa con i comuni interessati.

Risulta, tuttavia, evidente, che la Regione autonoma impugna nominalmente il novellato comma 3, senza contestarne la rinnovata disciplina dell'oggetto del PRP, ma denunciando, piuttosto, la differente disciplina della relativa procedura di approvazione, contenuta nel diverso comma 3-*bis*, non modificato dal d.l. n. 121 del 2021, come convertito.

La proposta lettura congiunta delle due disposizioni non trova, peraltro, alcun riscontro letterale e sistematico.

La ricorrente, così, finisce per impugnare norme introdotte nel 2016 e non intaccate dall'intervento riformatore del 2021: di qui l'inammissibilità delle relative questioni, per essere state proposte oltre il termine di sessanta giorni di cui all'art. 127 Cost.

3.4.- Sempre in via preliminare, va di contro affermata l'ammissibilità delle questioni con cui le Regioni ricorrenti denunciano la lesione delle prerogative costituzionali degli enti locali. Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, infatti, tale legittimazione sussiste (*ex multis*, sentenze n. 108 del 2021, n. 195 del 2019 e n. 17 del 2018), in quanto la stretta connessione tra le attribuzioni regionali e quelle delle autonomie locali consente di ritenere che la lesione delle competenze locali sia potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle competenze regionali (sentenze n. 169 e n. 95 del 2007, n. 417 del 2005 e n. 196 del 2004).

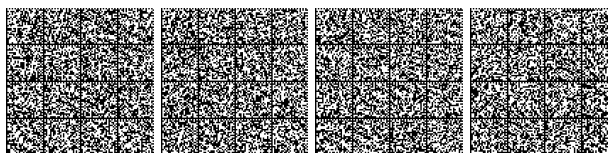
4.- L'esame del merito delle questioni promosse richiede una ricostruzione del quadro normativo su cui ha inciso il d.l. n. 121 del 2021, come convertito, e della sua portata riformatrice, nei limiti di quanto di interesse.

4.1.- La legge n. 84 del 1994, nel riordinare la materia portuale, ha, per la prima volta, dato una disciplina sistematica dei piani regolatori portuali (art. 5).

Innovando rispetto al passato, il legislatore è intervenuto in ordine ai profili della funzione dei piani e della competenza ad approvarli: da un lato, i piani di nuovo conio non si attecchiscono più a meri strumenti di programmazione di opere e sono divenuti strumenti pianificatori settoriali - seppur (almeno sino alla novella del 2021) sui generis, in quanto non prevalenti per specialità sul piano regolatore comunale - e, dall'altro, la loro approvazione non è più devoluta esclusivamente allo Stato, ma vede coinvolti anche comuni e regioni, in considerazione dei rispettivi interessi nel tempo emersi.

4.2.- Successivamente, i decreti legislativi n. 169 del 2016 e n. 232 del 2017 hanno profondamente inciso sulla predetta legge quadro.

Gli interventi modificativi hanno dato risposta alle esigenze derivate: *a*) dall'inserimento di taluni porti italiani nella rete transeuropea dei trasporti, di cui al regolamento (UE) n. 1315/2013, del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, «sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti e che abroga la decisione n. 661/2010/UE»; *b*) dalla valorizzata visione di insieme degli scali, per mezzo del Piano strategico



nazionale della portualità e della logistica (PNPL), adottato in attuazione dell'art. 29 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, recante «Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive», convertito, con modificazioni, nella legge 11 novembre 2014, n. 164; c) dalla necessità di contingentare la tempistica dei procedimenti di adozione degli strumenti pianificatori.

Innanzitutto, nella governance dei porti, le Autorità portuali “mono-scalo” sono state sostituite dalle Autorità con competenza su una circoscrizione territoriale comprendente più porti, così inseriti in un sistema (le Autorità di sistema portuale di cui all'art. 6 della legge n. 84 del 1994, con competenza sui porti individuati dall'Allegato A della stessa legge).

Correlativamente sono state riformate la programmazione del sistema e la pianificazione dei singoli scali.

Per ogni AdSP tali riforme, infatti, hanno, innovativamente e coerentemente, previsto l'adozione di uno strumento programmatico dell'intera area del sistema, che si aggiunge ai piani portuali dei singoli porti in esso ricompresi, i quali al primo, oltre che al PNPL, devono dar attuazione. Tutti erano ricompresi nell'unico documento costituito dal Piano regolatore di sistema portuale ora eliminato dall'intervento del 2021.

Al nuovo documento di pianificazione strategica di sistema (DPSS) è stato affidato il compito di definire gli obiettivi di sviluppo e i contenuti sistemici di pianificazione nonché di individuare gli ambiti portuali (con perimetrazione delle relative aree portuali, retro-portuali e di interazione porto-città) e i loro collegamenti viari e ferroviari con l'esterno. L'illustrazione delle scelte operate e dei criteri seguiti e le rappresentazioni grafiche dell'assetto del sistema dovevano - secondo una previsione ora abrogata - essere contenute in apposita relazione, che consentisse anche di guidare la redazione dei singoli piani.

Per ciò che concerne i meccanismi decisionali, le riforme del 2016-17 avevano previsto (con disposizioni oggi modificate dalle norme impugnate): a) per il nuovo documento di area vasta (DPSS), l'adozione da parte del Comitato di gestione della AdSP su parere dei comuni (da rendere entro quarantacinque giorni) e l'approvazione della regione (nei sessanta giorni successivi alla adozione) su intesa con il Ministero delle infrastrutture (art. 5, comma 1-*quater*, della legge n. 84 del 1994, nel testo anteriore alla novella impugnata); b) per i piani regolatori dei porti di rilevanza nazionale e internazionale ricompresi nel sistema, l'adozione da parte del Comitato di gestione della AdSP su intesa con i comuni interessati (da raggiungere entro il termine di quarantacinque giorni dal ricevimento dell'atto), limitatamente alla coerenza con la pianificazione urbanistica delle aree di interazioni porto-città, e l'approvazione della regione (entro quarantacinque giorni dalla conclusione della *VAS*) (art. 5, comma 1-*sexies*, della legge n. 84 del 1994, nel testo anteriore alla novella impugnata).

Per superare gli eventuali stalli decisionali dovuti alle mancate predette intese, era prevista la convocazione di apposita conferenza di servizi in forma simultanea e il ricorso al meccanismo dell'art. 14-*quinquies* della legge n. 241 del 1990 e, dunque, in ultimo, in caso di persistenza del disaccordo, la devoluzione della decisione al Consiglio dei ministri (art. 5, commi 1-*quinquies* e 2-*quinquies*, della legge n. 84 del 1994, nel testo anteriore alla novella impugnata).

4.3.- Le disposizioni contenute nel d.l. n. 121 del 2021, come convertito, hanno nuovamente inciso sull'art. 5 della legge n. 84 del 1994 in relazione ai contenuti e ai procedimenti di approvazione tanto del DPSS quanto dei PRP.

4.3.1.- In particolare, il legislatore è intervenuto sul documento di pianificazione strategica di sistema con riguardo a denominazione, contenuto e procedimento di approvazione (prima parte dall'art. 4, comma 1-*septies*, lettera a, del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, nella parte in cui riformula l'art. 5, commi 1 e 1-*bis*, della legge n. 84 del 1994).

Ne è mutata la denominazione in «documento di programmazione strategica di sistema», che ne pone in risalto il valore programmatico; gli è correlativamente sottratta la funzione di definire i contenuti sistemici di pianificazione; viene meglio descritto il contenuto relativo a individuazione e ripartizione degli ambiti portuali - estesi sino a ricomprendere le «ulteriori aree, pubbliche e private, assoggettate alla giurisdizione dell'Autorità di sistema portuale» - ed è eliminato il suo accompagnamento ad apposita relazione illustrativa.

Per quel che concerne l'aspetto procedimentale, il comma 1-*bis* del novellato art. 5 prevede l'adozione, da parte del Comitato di gestione, dell'AdSP, l'acquisizione, in conferenza di servizi asincrona, del parere di comuni e regioni da rendere in quaranta giorni, scaduti i quali si intende espresso «parere non ostativo», e l'approvazione da parte del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili (MIMS).

4.3.2.- Ancora nei limiti tracciati dalle censure, l'intervento di riforma ha inciso sui piani regolatori dei porti di rilevanza economica nazionale e internazionale (categoria II, classe I e II, secondo la classificazione di cui all'art. 4 della legge n. 84 del 1994), in relazione al meccanismo di approvazione (novellato comma 2-*ter* dell'art. 5; resta, invece, immutata e distinta la disciplina dei porti rilevanza economica regionale e interregionale di categoria II, classe III, pur se ricompresi in un sistema, di cui al comma 3-*bis* che fa «salve, altresì, le disposizioni legislative regionali in materia di pianificazione dei porti di interesse regionale»).



L'adozione del PRP è ora rimessa al Comitato di gestione dell'AdSP, su parere - da rendere in quarantacinque giorni e con valutazione contenutistica (ancora) «limitat[a] alla coerenza» tra le sue previsioni relative alle aree portuali e retroportuali perimetrali e le previsioni degli strumenti urbanistici relative alle aree ad esse contigue - del comune e della regione, nonché su parere (da rendere entro 90 giorni) del Ministero. I pareri non resi nel previsto termine si intendono espressi in senso «non ostativo». Infine, il PRP, in esito alla VAS, è approvato ancora dal Comitato di gestione (prima parte dell'art. 4, comma 1-*septies*, lettera b, del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, che riformula l'art. 5, comma 2-*bis*, della legge n. 84 del 1994).

4.3.3.- Per effetto di più disposizioni del decreto-legge, come convertito, il piano regolatore portuale non è più subordinato alla generale pianificazione urbanistica territoriale (è abrogata la previgente previsione «non p[uò] contrastare con gli strumenti urbanistici vigenti»), ma è su di essa prevalente.

Il PRP è definito, infatti, «piano territoriale di rilevanza statale [ch]e rappresenta l'unico strumento di pianificazione e di governo del territorio nel proprio perimetro di competenza» (art. 4, comma 1-*septies*, lettera b, del d.l. n. 121 del 2021 nella parte in cui riformula l'art. 5, comma 2-*ter*, della legge n. 84 del 1994), e nella pianificazione di tale perimetro (aree portuali e retro-portuali) ha «esclusiva competenza» l'Autorità di sistema (art. 4, comma 1-*septies*, lettera a, del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, nella parte in cui riformula l'art. 5, comma 1-*quinquies*, della legge n. 84 del 1994 primo periodo), che come detto, acquisisce il solo parere di regione e comune sulla coerenza con la pianificazione delle aree contigue.

Le disposizioni, in ragione del dato letterale, della collocazione sistematica e del raccordo con la apposita procedura di approvazione, sono da intendere limitate ai soli porti nazionali e internazionali.

4.3.4.- Con le ulteriori previsioni impugnate, il d.l. n. 121 del 2021, come convertito, ha: *a)* sottratto le aree costiere dei porti ricompresi nel sistema portuale dalle aree tutelate per legge ai sensi dell'art. 142, comma 1, del d.lgs. n. 42 del 2004 (art. 4, comma 1-*septies*, lettera a, di modifica del comma 1-*septies* dell'art. 5 della legge n. 84 del 1994), tramite la loro equiparazione alle zone territoriali omogenee B di cui al decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444 (Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765); *b)* previsto una procedura semplificata di adozione delle modifiche non sostanziali al piano regolatore portuale (cosiddetti adeguamenti tecnico-funzionali, ex art. 4, comma 1-*septies*, lettera e, di modifica del comma 5 dell'art. 5 della legge n. 84 del 1994); *c)* disposto che, per i porti ancora dotati di PRP approvati antecedentemente al 1994 (meri piani di opere), nell'ipotesi in cui il Comitato di gestione dell'AdSP ravvisi la necessità di realizzare opere in via d'urgenza, il piano operativo triennale (POT) può, transitoriamente, definire la destinazione funzionale delle relative aree, ed è, in tal caso, soggetto ad approvazione del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibile (art. 4, comma 1-*septies*, lettera a, che novella l'art. 5, comma 1-*sexies*, della legge n. 84 del 1994).

Il medesimo decreto-legge, come convertito, detta, infine, due regole sul proprio regime applicativo: 1) il comma 1-*octies* prevede che le modifiche apportate all'art. 5 non si applicano ai documenti di pianificazione strategica di sistema approvati prima della loro entrata in vigore; 2) il comma 1-*novies* prevede l'obbligo delle regioni di adeguamento dei propri ordinamenti alle novellate disposizioni entro 3 mesi dalla loro entrata in vigore.

5.- Venendo al merito delle numerose questioni promosse alle ricorrenti, per norme impugnate e parametri evocati, esse, per ragioni sistematiche ed espositive, vanno disaminate suddividendole per gruppi tematici, individuati secondo il loro oggetto.

6.- Prioritario ad ogni altro, per pregiudizialità logico-giuridica, è lo scrutinio del gruppo di vizi attinenti all'esercizio della funzione legislativa (da ultimo, *ex plurimis*, sentenze n. 8 del 2022, n. 186 e n. 115 del 2020).

Nel sostenere le doglianze, le ricorrenti indicano chiaramente ed esaustivamente le competenze legislative e amministrative, regionali e comunali, asseritamente lese dall'atto legislativo impugnato, sicché anche per esse risulta assolto l'onere di motivazione sulla ridondanza dei vizi.

6.1.- L'analisi delle diverse censure richiede di soffermarsi sull'*iter* legislativo delle disposizioni impugnate.

Le norme di riforma della pianificazione portuale sono state introdotte dalla legge di conversione (n. 156 del 2021) del d.l. n. 121 del 2021.

In particolare, risulta dagli atti parlamentari della Camera dei deputati che, nel corso dell'esame del disegno di legge di conversione (AC n. 3278) da parte delle Commissioni riunite VIII e IX, è stato proposto, esaminato e approvato (tra il 18 e il 25 ottobre 2021) un emendamento aggiuntivo contenente la riforma dell'art. 5 della legge n. 84 del 1994. Di seguito, l'Assemblea (il 28 ottobre successivo) ha approvato il testo sottoposto dalle Commissioni, esprimendo il voto sull'articolo unico della legge di conversione, su cui era stata posta la questione di fiducia.



Dai lavori parlamentari del Senato della Repubblica (AS n. 2437) emerge, inoltre, che il testo è approvato alla VIII Commissione permanente il 2 novembre 2021, nell'imminenza della scadenza del termine per convertire il decreto-legge (9 novembre 2021), e, dopo il suo esame e il parere favorevole, in esito a quattro sedute, è stato sottoposto (4 novembre 2021) alla votazione dell'Aula l'articolo unico della legge di conversione, con apposizione della fiducia.

Le disposizioni approvate, per come rappresentato dalle ricorrenti e riscontrabile nei lavori parlamentari, corrispondono sostanzialmente a quelle contenute nella proposta di legge presentata, presso la Camera dei deputati, il 30 novembre 2020 dagli onorevoli Paita e Nobili (AC n. 2807) per la riforma, tra gli altri, dell'art. 5 della legge n. 84 del 1994, rimasto all'esame della IX Commissione, in sede referente, nell'aprile del 2021.

6.2.- Alla luce di tale premessa, tutte le questioni in esame risultano non fondate.

6.2.1.- Si dolgono, anzitutto, le ricorrenti della disomogeneità delle norme impugnate rispetto al decreto-legge in esame, deducendo la violazione dell'art. 77, secondo comma, e (la sola Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia) dell'art. 72, primo comma, Cost. per abuso del procedimento di conversione.

Il difetto di collegamento tra i due atti normativi risiederebbe nella circostanza che il primo conteneva disposizioni attinenti solo agli investimenti e alla sicurezza del trasporto marittimo e non anche alle competenze amministrative in materia portuale, oggetto di una distinta proposta di legge. L'insussistenza della necessaria correlazione sarebbe, poi, confermata dal difetto di urgenza di norme che sono di non immediata applicazione, ma rivolte a regolare la futura pianificazione.

Le doglianze non hanno fondamento.

Secondo il costante orientamento di questa Corte, la legge di conversione rappresenta una legge «funzionalizzata e specializzata» alla stabilizzazione dell'originario decreto-legge, con la conseguenza che non può aprirsi a oggetti eterogenei rispetto a quelli originariamente contenuti nel d.l., ma può solo contenere disposizioni coerenti con quelle originarie dal punto di vista materiale o finalistico (da ultimo, sentenze n. 245 del 2022, n. 210 del 2021 e n. 226 del 2019). Diversamente, l'*iter* procedimentale semplificato, previsto dai regolamenti parlamentari, «potrebbe essere sfruttato per scopi estranei a quelli che giustificano l'atto con forza di legge, a detrimento delle ordinarie dinamiche di confronto parlamentare» (sentenza n. 32 del 2014).

La Corte ha, peraltro, precisato che la violazione dell'art. 77 Cost. si determina solo quando le disposizioni aggiunte in sede di conversione siano totalmente «estrane» o addirittura «intruse», cioè tali da interrompere ogni correlazione tra il decreto-legge e la legge di conversione (sentenza n. 251 del 2014), rimarcando che solo la palese estraneità delle norme impugnate rispetto all'oggetto e alle finalità del decreto-legge (sentenza n. 22 del 2012), oppure la «evidente o manifesta mancanza di ogni nesso di interrelazione tra le disposizioni incorporate nella legge di conversione e quelle dell'originario decreto-legge» (sentenza n. 154 del 2015), possono inficiare di per sé la legittimità costituzionale delle norme introdotte con la legge di conversione (sentenze n. 247 e n. 226 del 2019).

Nella specie, l'assunto che le norme censurate, approvate in sede di conversione, siano del tutto estranee al contenuto originario del decreto-legge che le contiene non può essere condiviso per diverse ragioni.

Come evincibile dal titolo, dal preambolo e dall'esame delle sue disposizioni, il decreto-legge adottato dal Governo è intervenuto, tra l'altro, in tema di investimenti e sicurezza delle infrastrutture e dei trasporti ai dichiarati scopi di migliorare la mobilità tra le diverse regioni, ridurre il divario infrastrutturale esistente e incrementare la sicurezza della circolazione e delle infrastrutture.

Ai trasporti marittimi, in particolare, era già dedicato l'art. 4, il quale è intervenuto anche sulla legge n. 84 del 1994 con modifiche alle circoscrizioni territoriali delle AdSP della Regione Siciliana e della Regione autonoma Sardegna, per «assicurare una programmazione sistemica delle infrastrutture portuali distribuite lungo» le loro coste.

Inoltre, deve considerarsi che il d.l. n. 121 del 2021 contiene norme (nel preambolo e agli articoli da 10 a 12) per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, approvato il 13 luglio 2021 dal Consiglio Ecofin dell'Unione europea, tra i cui obiettivi in tema di «infrastrutture» (missione 3) vi è il potenziamento della competitività del sistema portuale con implemento della sua integrazione nella catena logistica (componente 2 «intermodalità e logistica integrata»). Tra le prime misure da realizzare per il raggiungimento di tali traguardi, il Piano individua proprio la «Semplificazione delle procedure per il processo di pianificazione strategica» avente ad oggetto «l'aggiornamento della pianificazione portuale per garantire una visione strategica del sistema portuale italiano».

È pertanto evidente che la riforma della programmazione dei sistemi portuali e della pianificazione dei porti - atta a valorizzare, con la razionalizzazione di opere e servizi, il loro ruolo di snodo logistico in un contesto sistemico e di interconnessione alle infrastrutture di terra - non può dirsi del tutto estranea, per oggetto e finalità, all'originario intervento normativo in tema di sviluppo delle infrastrutture e dei trasporti.



Quanto ora affermato vale a superare anche gli ulteriori argomenti in proposito spesi dalle ricorrenti, tutti ancora volti a dimostrare la - insussistente, come si è detto - eterogeneità delle norme aggiunte rispetto all'originario decreto-legge.

6.2.2.- La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia lamenta, poi, la violazione dell'art. 77 Cost. per inidoneità del decreto-legge a introdurre riforme di sistema.

Anche questa censura non è fondata.

Deve rilevarsi che il d.l. n. 121 del 2021, come convertito, modifica sì la legge n. 84 del 1994, intitolata «Riordino della legislazione in materia portuale», ma la sua portata innovativa è solo parziale (si veda, similmente, per l'esclusione della portata di sistema di talune riforme, perché limitate a interventi settoriali sulla disciplina, sentenze n. 33 del 2019, n. 99 del 2018 e n. 287 del 2016).

La novella, infatti, ha ad oggetto solo le previsioni relative alla programmazione dell'area del sistema portuale e alla pianificazione dei porti, mentre la legge quadro ha un respiro ben più ampio, disciplinando anche l'organizzazione e le attività portuali, le funzioni delle Autorità di sistema portuale (AdSP) e taluni aspetti lavoristici e previdenziali dei lavoratori portuali. La circostanza che le norme impugnate riguardino solo taluni profili della legge quadro, per quanto importanti, vale di per sé, e al di là d'ogni altra considerazione, a escludere che quella in discorso possa considerarsi una "riforma di sistema".

6.2.3.- La Regione autonoma denuncia, ancora, che le modalità di approvazione delle norme censurate violino l'art. 72, primo comma, Cost. per radicale alterazione del procedimento ordinario di approvazione della legge.

Secondo la ricorrente, l'apposizione in entrambi i rami del Parlamento della questione di fiducia sull'articolo unico della legge di conversione, da un lato, avrebbe impedito l'approvazione della riforma articolo per articolo da parte di ciascuna Assemblea, per come prescritto dalla norma costituzionale, e, dall'altro, avrebbe dato luogo ad un procedimento per commissione «sostanzialmente» redigente, al di fuori dei casi consentiti dai regolamenti parlamentari, impedendo ancora una volta all'aula l'esame delle singole disposizioni.

La questione non è fondata.

Va, anzitutto, rammentato che questa Corte è competente a giudicare in ordine al rispetto delle norme costituzionali sul procedimento legislativo, ma non anche in ordine al rispetto delle previsioni dei regolamenti parlamentari della Camera e del Senato, per la cui eventuale violazione operano rimedi interni alle Assemblee parlamentari, alle quali sole spetta il giudizio relativo all'interpretazione e all'applicazione delle previsioni regolamentari (così, per tutte, sentenze n. 237 del 2013, n. 78 del 1984 e n. 9 del 1959).

Ciò premesso, nella specie non è ravvisabile alcuna violazione dell'art. 72 Cost.

La discussione e la votazione delle Assemblee - che, come si è poc'anzi visto, sono state precedute dall'esame in sede referente da parte delle commissioni competenti - si sono concentrate sull'articolo unico del disegno di legge di conversione del decreto-legge: il che, come questa Corte ha già avuto modo di rilevare, non è di per sé lesivo di quanto disposto dall'art. 72 Cost. (sentenze n. 237 del 2013 e n. 391 del 1995).

Invero, la circostanza che esame e votazione si siano manifestati con tali modalità «non significa, peraltro, che le Camere non abbiano potuto decidere con piena cognizione di tutte le modificazioni apportate» (sentenza n. 391 del 1995), essendo queste tutte allegare all'articolo unico, sicché tutte potevano «formare oggetto, se non di voto separato, di discussione nell'ambito di ciascuna Camera» (ancora sentenza n. 391 del 1995).

6.2.4.- In ultimo, entrambe le Regioni ricorrenti lamentano la violazione del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost. nel procedimento di approvazione delle norme impugnate.

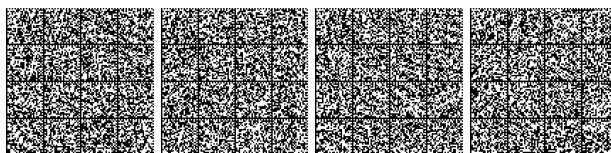
Anche queste questioni non sono fondate.

La giurisprudenza di questa Corte afferma costantemente che il principio di leale collaborazione non si impone, di norma, al procedimento legislativo, salvo per il caso di legislazione delegata ove ricorra uno stretto intreccio fra materie e competenze (tra le tante, sentenze n. 169 del 2020, n. 44 del 2018, n. 237 e n. 192 del 2017, nonché n. 251 del 2016).

Il rilievo, sul piano della legittimità costituzionale, della consultazione con le regioni è esclusa a maggior ragione nel caso del decreto-legge - la cui adozione è condizionata dal secondo comma dell'art. 77 Cost. soltanto al presupposto dei casi straordinari di necessità e urgenza (sentenze n. 194 del 2019, n. 137 e n. 17 del 2018) - e, soprattutto, nell'ipotesi, come quella in esame, della conversione in legge, il cui procedimento ha tempi stretti, costituzionalmente stabiliti.

7.- Occorre a questo punto esaminare i diversi gruppi di questioni aventi ad oggetto il contenuto precettivo delle singole norme statali di riforma dell'art. 5 della legge n. 84 del 1994.

7.1.- Posto che in tutte dette censure è lamentata, quale motivo principale, la violazione del riparto di competenze, diretta o in ridondanza, occorre anzitutto identificare l'ambito materiale cui ricondurre la disciplina impugnata.



La Regione Toscana lamenta, in particolare, l'invasione della potestà legislativa attribuita in via concorrente alle regioni dall'art. 117, terzo comma, Cost. nelle materie «porti [...] civili», «governo del territorio», «tutela e sicurezza del lavoro», e, in via residuale, dall'art. 117, quarto comma, Cost. nelle materie «turismo», «attività produttive» e «commercio».

La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia assume, in prima battuta, il contrasto delle disposizioni statali con i parametri statutari che le attribuiscono competenza legislativa primaria nelle materie «urbanistica», «viabilità» e «trasporti» (art. 4, numeri 12, 9 e 11 dello statuto speciale, per come attuato dagli artt. 9 e 11, comma 1, lettera aa, del d.lgs. n. 111 del 2004). In seconda battuta, anche la Regione autonoma lamenta la violazione dei criteri di riparto della potestà legislativa concorrente stabilita dalla Costituzione nelle materie «porti [...] civili» e «governo del territorio», nonché dall'art. 5, numero 12), dello statuto speciale nella materia «linee marittime».

In via subordinata, le ricorrenti censurano le norme per illegittima chiamata in sussidiarietà, per difetto di presupposto e per carenza di previsione di adeguata forma di collaborazione, individuata nell'intesa.

7.1.1.- Ai fini dell'individuazione dell'ambito materiale cui ricondurre la disciplina impugnata, occorre tener conto, secondo i criteri enunciati dalla costante giurisprudenza di questa Corte, della sua *ratio*, della finalità che persegue e del suo contenuto, tralasciando la considerazione degli aspetti marginali e degli effetti riflessi (tra le altre, sentenze n. 193 e n. 70 del 2022, n. 56 del 2020, n. 164, n. 137 e n. 116 del 2019).

Ebbene, è agevole, anzitutto, rilevare che, nella disciplina statale in esame, non vengono in rilievo, se non marginalmente o di riflesso, le materie «viabilità», «trasporti», «turismo», «commercio», «attività produttive», «tutela e sicurezza del lavoro».

Essa, piuttosto, attenendo in estrema sintesi alla “programmazione e pianificazione portuale”, incide contestualmente, come ne rivela anche il nome, sulle materie «porti [...] civili» e «governo del territorio», e, dunque, anche sulla materia «urbanistica», di cui all'art. 4, numero 12), dello statuto speciale.

Tale interferenza materiale deve essere risolta secondo il criterio della prevalenza (tra le altre, sentenze n. 35 del 2021, n. 170 del 2019 e n. 126 del 2014); ne consegue che, in ragione del suo nucleo essenziale, la disciplina contestata va ascritta alla materia «porti [...] civili».

La pianificazione portuale è, infatti, regolamentazione settoriale dell'assetto dell'area portuale preordinata al corretto svolgimento e allo sviluppo dei relativi traffici e, come tale, prevale per “specialità” sulla regolazione generale propria del governo del territorio e dell'urbanistica. Questa, pur nella sua nozione più ampia di globale disciplina dell'uso e delle trasformazioni del territorio, «non esclude la configurabilità [...] di valutazioni e discipline diverse, neppure se improntate anche esse ad analoghe esigenze di integralità e di globalità» (così sentenza n. 359 del 1985).

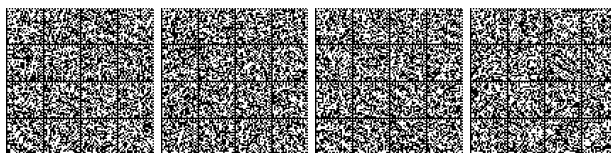
A tale ascrizione materiale questa Corte ha già, d'altro canto, proceduto per il piano strategico nazionale della portualità e della logistica cui il DPSS deve essere coerente e a cui il PRP, nei porti amministrati dalle Autorità di sistema, deve dare attuazione (sentenza n. 261 del 2015).

Non sono fondate, dunque, le censure con cui in via principale le Regioni ricorrenti invocano titoli di competenza in materia diversa dai «porti [...] civili».

7.2.- Dalla riconducibilità delle disposizioni impugnate a tale materia di legislazione concorrente deriva che le norme dettate dallo Stato possano trovare legittimazione se ne stabiliscono i principi fondamentali, secondo quanto previsto dall'art. 117, terzo comma, Cost., o se dettate per effetto della «chiamata in sussidiarietà».

Quanto ai primi occorre ricordare che, secondo la giurisprudenza costante di questa Corte, la qualificazione di una norma di fonte statale, quale principio fondamentale di una materia di competenza legislativa concorrente cui le Regioni devono adeguarsi, deve essere valutata, avendo riguardo al contenuto della stessa e alla sua funzione nel sistema (*ex plurimis*, sentenze n. 166 e n. 44 del 2021, n. 78 del 2020, n. 94 del 2018, n. 16 del 2010), in considerazione delle «esigenze di coerenza sistematica e di uniformità a livello nazionale della disciplina» (sentenza n. 166 del 2021).

Quanto al meccanismo della chiamata in sussidiarietà - costantemente richiamato da questa Corte a partire dalle sentenze n. 303 del 2003 e n. 6 del 2004 - pur nelle materie di legislazione concorrente o residuale, le esigenze di carattere unitario abilitano lo Stato ad accentrare l'esercizio delle funzioni amministrative, ai sensi dell'art. 118 Cost., e al tempo stesso a regolarne l'esercizio. Affinché l'intervento normativo statale “in attrazione” sia costituzionalmente legittimo è necessario che la disciplina dettata sia logicamente pertinente, risulti limitata a quanto strettamente indispensabile e preveda adeguati meccanismi di cooperazione con i livelli di governo coinvolti per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi centrali (*ex plurimis*, sentenze n. 123 e n. 40 del 2022, n. 246 del 2019, n. 142 e n. 7 del 2016).



7.3.- Con riferimento alla fattispecie in esame, questa Corte ritiene, innanzitutto, che l'intervento statale in attuazione trovi presupposto legittimante nelle esigenze unitarie, che risultino non sproporzionate o irragionevoli (tra le altre, sentenze n. 170 del 2017 e n. 142 del 2016).

Le modifiche apportate alla programmazione dei diversi sistemi portuali e alla pianificazione dei singoli porti di rilevanza internazionale e nazionale - in disparte la valutazione contenutistica delle diverse norme - sono atte ad accelerare i tempi di adozione dei relativi strumenti regolatori (DPSS e PRP) e a razionalizzarne il contenuto, per consentire il potenziamento dei porti in termini di opere strutturali e di connessione con la catena logistica nazionale e internazionale.

L'intervento del legislatore ha voluto dare risposta agli elementi di criticità del sistema portuale italiano costituiti dalla carenza di opere, servizi e interconnessione. Criticità accentuate dal rilievo che, pur a seguito della riforma del 2016-17, persistono scali con piani adottati antecedentemente alla legge n. 84 del 1994 e dunque privi di valore pianificatorio.

La novella del 2021, proprio in tale ottica, è stata assunta a tassello degli interventi di rilancio economico ed infrastrutturale del paese previsti nel PNRR («Riforma 1.1 - Semplificazione delle procedure per il processo di pianificazione strategica») del sistema portuale italiano come misura di attuazione della Missione 3 componente 2 «Intermodalità e logistica integrata»), la cui puntuale e sollecita attuazione è normativamente definita di «preminente valore di interesse nazionale» (art. 1, comma 2, del d.l. n. 77 del 2021, come convertito).

D'altronde, questa Corte aveva già prefigurato che il carattere di rilevanza economica internazionale o di preminente interesse nazionale dei porti avrebbe potuto «giustificare la competenza legislativa ed amministrativa dello Stato su di essi sulle connesse aree portuali» (sentenze n. 412 del 2008, n. 255 del 2007, n. 90 e n. 89 del 2006).

7.4.- Quanto al riscontro dei necessari strumenti collaborativi, i ricorsi assumono che, per il tipo di interessi coinvolti, essi dovrebbero necessariamente consistere nell'intesa in senso forte.

7.4.1.- Tale forma di collaborazione la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ritiene sia, anzi, imposta dalle norme di attuazione dello statuto per il trasferimento di funzioni in materia di viabilità e trasporti.

L'invocazione da parte della Regione autonoma di una specifica previsione normativa non ha fondamento.

L'art. 11, comma 1, lettera *aa*), del d.lgs. n. 111 del 2004, nel disciplinare il trasferimento delle funzioni amministrative alla Regione in materia di trasporti, individua tra quelle rimaste allo Stato, per esigenze di unitarietà, la «fissazione dei principi fondamentali [...] nei porti di rilievo nazionale e internazionale [...] per la pianificazione, programmazione e progettazione degli interventi aventi ad oggetto la costruzione, la gestione, la bonifica e la manutenzione dei porti e delle vie di navigazione, delle opere edilizie a servizio dell'attività portuale, dei bacini di carenaggio, di fari e fanali» e prescrive che la fissazione avvenga «previa intesa».

La norma risulta non conferente con la regolazione territoriale in termini di ripartizione di essa in aree (zonizzazione) e di individuazione della collocazione di future opere (localizzazione) propria dei piani urbanistici, essendo piuttosto sussumibile in quella attività, sicuramente con la prima connessa, ma da essa distinta e successiva, di previsione e progettazione di opere pubbliche.

7.4.2.- Escluso, dunque, il ricorrere nella specie di puntuali previsioni che impongano l'intesa, come di norme costituzionali che impongano che la collaborazione regionale debba consistere in essa (sentenza n. 214 del 2006), deve rammentarsi che i necessari strumenti di collaborazione non sono univoci, ma si diversificano «in relazione al tipo di interessi coinvolti e alla natura e all'intensità delle esigenze unitarie che devono essere soddisfatte» (sentenza n. 62 del 2005) nonchè alle competenze incise.

In particolare, nelle materie di potestà legislativa concorrente, la giurisprudenza costituzionale ha ritenuto adeguato il parere obbligatorio, anche non vincolante, per atti generali o regolatori di carattere «tecnico» e per provvedimenti puntuali incidenti su interessi specifici (sentenze n. 278 del 2010, n. 214 del 2006, n. 285 e n. 383 del 2005), e piuttosto, richiesto l'intesa, ora nella forma debole ora in quella forte, in relazione ad atti di programmazione o di ripartizione delle risorse o ad atti incidenti su rilevanti interessi regionali (tra le altre, sentenze n. 123 del 2022, n. 165 del 2011 e n. 285 del 2005; nella specifica materia portuale, sentenze n. 261 del 2015, n. 79 del 2011 e n. 378 del 2005).

La non univocità di funzioni disciplinate e di interessi coinvolti dalle disposizioni impugnate non rende, allora, possibile individuare, in termini generali, l'adeguatezza di una specifica forma collaborativa, che va pertanto valutata in concreto con riferimento all'oggetto della disciplina (DPSS, PRP, piano operativo triennale).

8.- In relazione al DPSS, le Regioni deducono, in primo luogo, la violazione del principio di leale collaborazione perché è stata loro sottratta la competenza ad approvarlo; si dolgono, poi, dello slittamento dell'acquisizione del parere comunale dalla fase precedente l'adozione del DPSS a quella ad esso successiva (vizio dedotto dalla sola Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia) e, infine, della previsione che il parere comunale e regionale debba essere espresso in quarantacinque giorni e che la sua omissione sia superabile con il meccanismo devolutivo del silenzio significativo (il parere non espresso è ritenuto infatti «non ostativo»).



In via ulteriore, la Regione autonoma si duole, anche sotto il profilo della violazione del principio del buon andamento, dell'abrogazione della norma che prevedeva la relazione illustrativa di accompagnamento al DPSS (previgente art. 5, comma 1-*bis*, lettera c, della legge n. 84 del 1994), perché l'eliminazione di essa costituirebbe ostacolo alle valutazioni sul documento a essa spettanti.

Le questioni promosse sono fondate nei termini che seguono.

8.1.- Il principio di leale collaborazione impone, in primo luogo, che l'AdSP accompagni il DPSS redatto con un documento esplicativo. Diversamente, per i ristretti termini assegnati alle valutazioni e per la complessità di queste anche sul piano tecnico, regioni e comuni non sarebbero posti nella condizione di esprimersi con la dovuta consapevolezza.

Va, pertanto, dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 4, comma 1-*septies*, lettera a), del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, nella parte in cui, sostituendo l'art. 5, comma 1, della legge n. 84 del 1994, non prevede che il DPSS sia accompagnato da una relazione illustrativa che descriva i criteri seguiti nel prescelto assetto del sistema e gli indirizzi per la futura pianificazione.

Rimane assorbita l'ulteriore questione per violazione dell'art. 97 Cost.

8.2.- Fondata è anche la censura volta a lamentare l'assenza di un idoneo strumento collaborativo nel procedimento di approvazione del DPSS.

Questo riveste i caratteri di documento di programmazione di una area vasta (in quanto attiene all'intero sistema portuale) che pone le premesse, i confini e le regole della successiva pianificazione delle singole aree portuali e che individua il reticolo di collegamento tra i porti e le infrastrutture logistiche di terra: in quanto tale, esso incide su una considerevole porzione del territorio regionale e involge, si badi, anche i porti regionali ricompresi nella circoscrizione dell'Autorità di sistema.

In particolare, nella funzione rimessagli di individuazione e delimitazione dell'ambito portuale e delle sue sotto aree (portuali, retroportuali, interazione porto-città e collegamenti infrastrutturali), tale documento finisce per stabilire ciò che è di competenza pianificatoria dell'AdSP (aree portuali e retroportuali) e ciò che spetta alla pianificazione di comune, regione e altri enti competenti (interazione porto-città e collegamenti infrastrutturali).

Nell'esercizio di tale rilevante funzione programmatica - ferme le previsioni sulla adozione da parte dell'AdSP e sul parere del comune - non si può, allora, prescindere da uno strumento collaborativo tra Stato e regioni, quale l'intesa, nella fase di approvazione.

La conclusione risulta in linea con la sentenza n. 261 del 2015 con cui questa Corte ha stabilito la necessità di adozione in sede di Conferenza Stato-regioni del documento di strategia nazionale della portualità e logistica (PSNPL), con il quale, va ricordato, il DPSS deve essere coerente (art. 5, comma 1, della legge n. 84 del 1994, come novellato dal d.l. n. 121 del 2021, come convertito).

Il timore che l'intesa per il DPSS porti a lentezze procedurali e al rischio di paralisi deve superarsi con la previsione di un termine per la sua formazione e con il meccanismo di superamento del mancato accordo, entrambi mutuabili dalle previgenti disposizioni, salva ovviamente una diversa ed eventuale disciplina che il legislatore intendesse adottare.

Quanto al primo aspetto, l'art. 5 della legge n. 84 del 1994, nella precedente formulazione, assegnava alla regione un termine per l'approvazione del DPSS, previa intesa con il Ministero (allora di sessanta giorni dalla adozione del documento); del pari, un termine deve avere ora il Ministero per l'approvazione del documento, previa intesa con la regione, in esito alla acquisizione del parere del comune. Seguendo la tempistica ora imposta dalla novella, esso va individuato in quarantacinque giorni: tale termine, in particolare, stabilito dal d.l. n. 121 del 2021, come convertito, per il parere della regione, va ora a scandire la tempistica per il raggiungimento della ritenuta necessaria intesa.

Quanto al secondo aspetto, l'art. 5 della legge n. 84 del 1994 nella precedente formulazione prevedeva, in caso di dissenso, l'applicazione delle disposizioni di cui all'art. 14-*quinquies* della legge n. 241 del 1990. Del pari, per l'intesa ora ritenuta necessaria da questa Corte, nel caso in cui essa non sia raggiunta, dovrà farsi applicazione di tali disposizioni in quanto compatibili. Esse, infatti, risultano adeguate al principio di leale collaborazione per il previsto procedimento di composizione del dissenso con reiterate trattative (sentenza n. 179 del 2012) e, solo in ultimo, di suo superamento.

Va, dunque, dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 4, comma 1-*septies*, lettera a), del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, nella parte in cui, sostituendo l'art. 5, comma 1-*bis*, della legge n. 84 del 1994, prevede che il DPSS «è approvato dal Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, che si esprime sentita la Conferenza nazionale di coordinamento delle Autorità di sistema portuale di cui all'articolo 11-*ter* della presente legge», a seguito di parere della regione territorialmente interessata da esprimere nel termine di quarantacinque giorni, anziché «è approvato, nei quarantacinque giorni successivi all'acquisizione del parere del comune, previa intesa con la regione



territorialmente interessata, dal Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili che si esprime sentita la Conferenza nazionale di coordinamento delle Autorità di sistema portuale di cui all'articolo 11-ter della presente legge. In caso di mancanza di accordo si applicano le disposizioni di cui all'art. 14-quinquies della legge 7 agosto 1990, n. 241 in quanto compatibili».

8.2.1.- Non risulta, invece, lesivo delle prerogative comunali lo spostamento del parere dello stesso dalla fase precedente a quella successiva all'adozione del documento.

La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, che non dà specifico sostegno argomentativo alla doglianza, non tiene in debito conto che i comuni già partecipano nella fase della adozione del DPSS tramite i membri di loro nomina al Comitato di gestione e che esprimere il parere in seguito alla adozione del documento, semmai, potenzia la ponderazione consultiva. L'espressione del giudizio sul documento formato consente, infatti, da un lato una valutazione più puntuale e, dall'altro, evidenzia le criticità per la successiva fase di approvazione.

8.3.- La dichiarazione di illegittimità costituzionale assorbe la censura della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, nei confronti dello stesso art. 4, comma 1-septies, lettera a), del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, nella diversa parte in cui riformula il contenuto del documento (comprensivo, tra l'altro, dell'individuazione e ripartizione degli ambiti portuali, dell'individuazione dei collegamenti infrastrutturali e degli attraversamenti dei centri urbani, di cui al novellato art. 5, comma 1, lettere b, c, e d, della legge n. 84 del 1994) senza prevedere che sia raggiunta l'intesa su di esso.

8.4.- Le questioni promosse verso tali ultime norme sul contenuto del documento, per violazione delle competenze amministrative riservate alla regione e ai comuni dagli artt. 118, primo e secondo comma, Cost. e dall'art. 11 dello statuto speciale, sono, invece, non fondate.

L'affidamento al documento di programmazione dell'individuazione e della ripartizione degli ambiti portuali (in aree portuali, retro-portuali e di interazione porto-città) e dei loro collegamenti con l'esterno non sottrae a regioni e comuni le competenze amministrative urbanistiche loro riservate.

Il novellato art. 5, comma 1-quinquies, della legge n. 84 del 1994 (*in parte qua* non impugnato), invero, esplicitamente ripartisce la funzione pianificatoria tra enti a seconda degli interessi tutelati: all'AdSP quella sul perimetro portuale, a comune e regioni quella sulle aree di interazione porto-città e all'«ente competente» quella sui diversi collegamenti infrastrutturali.

La delimitazione geografica delle relative aree è, inoltre, garantita dalla (sopra ritenuta necessaria) intesa ed è sindacabile dal giudice amministrativo.

8.5.- Fondata è, invece, la questione con la quale la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia si duole della competenza del DPSS a ricomprendere negli ambiti portuali «le ulteriori aree pubbliche e private assoggettate alla giurisdizione dell'Autorità di sistema portuale», esterne alla sua circoscrizione (art. 4, comma 1-septies, lettera a, del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, nella parte in cui sostituisce l'art. 5, comma 1, lettera b, seconda parte, della legge n. 84 del 1994).

La norma è costituzionalmente illegittima perchè in contrasto con le necessarie condizioni di esercizio della chiamata in sussidiarietà.

In particolare, la previsione - peraltro dai contorni oscuri - contrasta con la necessità che la disciplina statale «in attrazione» regoli la funzione amministrativa in termini di pertinenza e stretta indispensabilità.

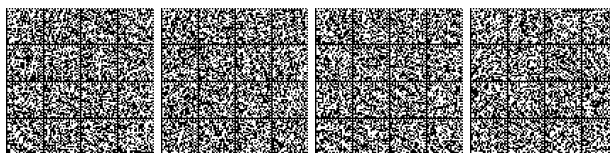
Il legislatore statale, infatti, non indica alcun criterio, geografico o funzionale, per l'individuazione di tali imprecise zone, esterne tanto all'ambito portuale di ciascun porto, quanto al sistema. Viene, così, rimessa alla stessa Autorità chiamata all'esercizio delle funzioni amministrative l'individuazione del perimetro territoriale in cui esse possono essere esercitate.

Deve essere, quindi, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-septies, lettera a), del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, nella parte in cui sostituisce l'art. 5, comma 1, lettera b), della legge n. 84 del 1994, limitatamente alle parole «che comprendono, oltre alla circoscrizione territoriale dell'Autorità di sistema portuale, le ulteriori aree, pubbliche e private, assoggettate alla giurisdizione dell'Autorità di sistema portuale».

Rimangono assorbiti gli ulteriori profili di illegittimità costituzionale dedotti dalla Regione a statuto speciale.

9.- Un ulteriore gruppo di questioni ha ad oggetto le norme che danno nuova disciplina ai piani regolatori portuali inerenti ai porti di rilevanza economica nazionale e internazionale (art. 4, comma 1-septies, lettere a, b, ed e, del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, che hanno novellato l'art. 5 della legge n. 84 del 1994, rispettivamente, ai commi 1-*quater*, 1-*quinquies*, primo periodo; ai commi 2-*bis* e 2-*ter*; e al comma 5).

9.1.- Devono essere affrontate, anzitutto, le censure con cui si contestano le norme che assegnerebbero nuova valenza al PRP di tali porti in termini di prevalenza sugli strumenti urbanistici generali (art. 4, comma 1-septies, lettere



a e b del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, che modifica i commi 1-*quinquies*, primo periodo, 2-*bis* e 2-*ter* dell'art. 5 della legge n. 84 del 1994), in primis per la dedotta violazione dei criteri di riparto della potestà legislativa concorrente in materia «porti [...] civili».

Le questioni non sono fondate.

Le novellate disposizioni prevedono che «[I]a pianificazione delle aree portuali e retro-portuali è competenza esclusiva dell'Autorità di sistema portuale» (art. 5, comma 1-*quinquies*), che «[II] PRP è un piano territoriale di rilevanza statale e rappresenta l'unico strumento di pianificazione e di governo del territorio nel proprio perimetro di competenza» (art. 5, comma 2-*ter*) e che la valutazione consultiva regionale e comunale su di esso sia di mera coerenza con le previsioni degli strumenti urbanistici (per le sole aree di cerniera tra il porto e la città) (art. 5, comma 2-*bis*, lettera b).

Esse, tanto singolarmente quanto nel loro complesso, effettivamente, assegnano preminenza al PRP nel suo rapporto con i piani urbanistici generali.

Ciò, peraltro, non fa che riportare il piano regolatore portuale al generale principio urbanistico della prevalenza dei piani settoriali, quali piani funzionalmente finalizzati, su quelli generali. Il PRP, infatti, deve dare speciale disciplina al territorio portuale in quanto preordinato alla tutela dello specifico interesse pubblico al corretto svolgimento e allo sviluppo del traffico marittimo nazionale e internazionale.

Il legislatore con le disposizioni impugnate ha, quindi, corretto l'originaria distonia della previgente subordinazione del piano regolatore portuale al piano regolatore generale, in coerenza con quanto già ritenuto da questa Corte con la sentenza n. 408 del 1995, secondo cui la regola della prevalenza dei piani settoriali è principio fondamentale della materia urbanistica; e tale assunto va ora confermato anche con riferimento alla materia «porti [...] civili».

9.2.- La qualificazione della regola della “prevalenza” del PRP dei porti nazionali e internazionali sui piani urbanistici, in termini di principio fondamentale della materia, conduce alla non fondatezza delle questioni che hanno ad oggetto norme ad esso legate per evidente rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione (sentenze n. 272 del 2013, n. 16 del 2010, n. 237 del 2009 e n. 430 del 2007).

Sono, pertanto, non fondate le questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto: a) la norma che ammette nelle aree retro-portuali solo attività accessorie alle funzioni portuali (art. 4, comma 1-*septies*, lettera a, che ha modificato l'art. 5, comma 1-*quater*, secondo periodo, della legge n. 84 del 1994). La norma limita il potere pianificatorio “prevalente” dell'Autorità portuale nell'area di sua competenza e, diversamente da quanto sostenuto dalla ricorrente, tale limitazione è garanzia e non frustrazione degli interessi territoriali, al pari della previsione, contenuta nello stesso articolo, secondo cui nelle aree del porto sono consentite esclusivamente le funzioni portuali; b) la norma che, per l'adozione delle modifiche che non alterano in modo sostanziale la struttura del PRP (definiti adeguamenti tecnici funzionali), abroga la necessità della verifica, richiesta in precedenza, dell'assenza di contrasto con gli strumenti urbanistici in relazione alle aree di interazione porto-città (art. 4, comma 1-*septies*, lettera e, del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, che modifica il comma 5 dell'art. 5 della legge n. 84 del 1994). L'abrogazione è logico corollario della necessità della sola coerenza tra pianificazione perimetrale portuale e pianificazione urbanistica delle aree contigue (vigente art. 5, comma 2-*bis*, della legge n. 84 del 1994). Le modifiche non sostanziali a un PRP già approvato non sono, peraltro, idonee a incidere negativamente sul suo assetto né sul rapporto con le aree contigue, rimesse alla pianificazione regionale e comunale.

9.3.- Le ricorrenti si dolgono anche della illegittimità costituzionale delle norme che disciplinano il procedimento di approvazione del PRP dei porti nazionali e internazionali (art. 4, comma 1-*septies*, lettera b, del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, nella parte in cui riforma l'art. 5, comma 2-*bis*, della legge n. 84 del 1994), ancora per l'inadeguatezza della forma di concertazione prevista.

Le ricorrenti, in particolare, denunciano la marginalizzazione da parte della novella del loro ruolo nell'ambito del procedimento di approvazione del PRP, in quanto all'intesa richiesta tra il comune e l'AdSP in fase di adozione del piano e alla approvazione di questo da parte della regione, previste nella previgente disciplina, la riforma ha sostituito la competenza all'adozione e all'approvazione dell'Autorità di sistema su mero parere regionale e comunale (per giunta, relativo alla mera coerenza con gli strumenti urbanistici in relazione alle aree porto-città) da rendere in quarantacinque giorni, decorsi i quali il parere deve intendersi come «non ostativo».

Le questioni non sono fondate, diversamente da quanto si è ritenuto per il DPSS.

Lo specifico interesse all'ordinato ed efficiente sviluppo della zona portuale, la prevalenza “competenziale” del PRP in tale perimetro e le esigenze unitarie del potenziamento dei porti nazionali e internazionali rendono adeguata la descritta partecipazione procedimentale di comune e regione.

Portano, nel loro complesso, a tale conclusione le seguenti considerazioni: a) l'esclusiva pertinenza dell'atto pianificatorio al perimetro portuale (aree portuali e retro-portuali, novellato art. 5, comma 1-*quinquies*, della legge n. 84 del



1994); *b*) la prevalenza dell'interesse statale allo sviluppo dello snodo portuale di rilevanza nazionale e internazionale sugli interessi regionali o comunali; *c*) l'adozione, ma anche l'approvazione dello strumento da parte del Comitato di gestione, cui partecipano, per come illustrato, membri nominati da comune e regione; *d*) e, infine, la prevista sottoposizione del PRP alla VAS (al contrario di quanto stabilito per il DPSS).

Tali conclusioni risultano, per vero, coerenti con quella giurisprudenza (già citata al punto 7.4.2.), che ha escluso la necessità dell'intesa e ritenuto sufficiente il parere per la disciplina, attratta in sussidiarietà, di atti amministrativi puntuali o generali di carattere tecnico incidenti su interessi territorialmente limitati (in particolare, sentenze n. 278 del 2010 e n. 285 del 2005).

A differenza del DPSS, che è atto di programmazione di una area vasta - cui la riforma ha, in particolare, sottratto la competenza a stabilire i contenuti sistemici di pianificazione - infatti, il piano regolatore portuale è atto amministrativo generale che regola lo sviluppo dello specifico ambito portuale con prescrizioni che stabiliscono la caratterizzazione e destinazione delle aree nonché la localizzazione delle opere pubbliche e di pubblica utilità.

9.4.- La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia contesta le predette disposizioni anche per violazione del principio di ragionevolezza, sia in quanto sarebbe illogico affidare una funzione attratta in sussidiarietà ad autorità periferiche, sia in quanto la richiesta di giudizio di coerenza tra PRP e strumenti urbanistici avrebbe senso per il comune ma non per la regione, di cui in tal modo sarebbero totalmente compromesse le competenze in materia portuale.

La censura non è fondata sotto ambedue i dedotti profili.

Per un verso, infatti, l'affidamento da parte dello Stato delle competenze pianificatorie dei porti nazionali e internazionali alle Autorità di sistema portuale risponde alla logica del decentramento. Queste sono «enti pubblici non economici di rilevanza nazionale a ordinamento speciale» (così sentenza n. 208 del 2020), appositamente istituiti dalla legge quadro per l'esercizio di plurime funzioni sul sistema e sui porti in esso ricompresi: non possono pertanto essere qualificate «autorità periferiche».

Per altro verso, la limitazione della valutazione regionale sul PRP alla suddetta sola «coerenza» con gli strumenti urbanistici è conseguenza logica della descritta ripartizione della funzione pianificatoria delle aree. Inoltre, essa non incide negativamente sulla competenza amministrativa portuale regionale: la norma, infatti, non attiene ai porti di rilevanza economica regionale, ma riguarda solo quelli di rilievo internazionale e nazionale.

9.5.- La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia deduce, altresì, l'illegittimità costituzionale delle norme relative ad approvazione e valore del PRP, in quanto sarebbero stati estromessi i comuni dalla funzione urbanistica loro riservata dalla Costituzione (artt. 5 e 118) e dallo statuto speciale (art. 11).

Le questioni non sono fondate.

La giurisprudenza di questa Corte ammette la limitazione della funzione urbanistica comunale per esigenze generali purché tale limitazione sia disposta in termini di adeguatezza e necessità, secondo un corretto bilanciamento degli interessi coinvolti (da ultimo, sentenze n. 202 del 2021, n. 119 del 2020 e n. 126 del 2018).

Nel caso di specie, la funzione pianificatoria su porto e retro-porto è sottratta al piano urbanistico comunale per l'attuazione del preminente interesse allo sviluppo del traffico portuale nazionale e internazionale, mentre la pianificazione urbanistica è garantita all'ente locale in relazione alle limitrofe aree di interazione porto-città.

La prevista ripartizione della funzione regolatoria opera, del resto, in senso paritario, in quanto, alla pianificazione delle aree di raccordo tra zone portuali e zone cittadine il comune provvede, a sua volta, su parere non vincolante dell'Autorità di sistema portuale (vigente art. 5, comma 1-*quinquies*, della legge n. 84 del 1994). Ciò ancorché alcune di tali zone possano essere immediatamente funzionali alle operazioni portuali.

10.- Entrambe le Regioni impugnano, poi, l'art. 4, comma 1-*septies*, lettera *a*), nella parte in cui riformula l'art. 5, comma 1-*sexies*, della legge n. 84 del 1994, ancora per violazione della leale collaborazione nella chiamata in sussidiarietà.

La censura non è fondata.

La disposizione, inserita *ex novo*, è dedicata ai soli porti in cui non sono vigenti piani portuali approvati antecedentemente alla legge quadro.

Per questi è stabilito che l'Autorità di sistema, laddove ravvisi la necessità di realizzare opere in via di urgenza, può prevedere in via transitoria la «definizione funzionale di alcune aree sulla base delle funzioni [portuali] ammesse» nel piano operativo triennale, il quale (esclusivamente in tal caso) è soggetto alla approvazione del MIMS e alla procedura di VAS.

Tale piano, occorre ricordare - a mente dell'art. 9, comma 5, lettera *b*), della legge n. 84 del 1994 - è strumento «concernente le strategie di sviluppo delle attività portuali e logistiche» e, come tale, individua gli obiettivi delle attività portuali e gli interventi, specie infrastrutturali, per darvi attuazione. È, dunque, al contempo atto preparatorio e attuativo del piano regolatore.



Ebbene, con la previsione in esame il legislatore statale intende ovviare al problema della carenza in alcuni porti nazionali e internazionali di PRP con valore pianificatorio, in quanto adottati antecedentemente al 1994 (meri piani di opere): carenza che impedisce la realizzazione delle opere infrastrutturali.

Per superare l'impasse, il legislatore ha ragionevolmente affidato in via transitoria la "zonizzazione" delle aree, prodromica alla edificazione di opere indispensabili per il traffico portuale, all'unico strumento di programmazione in dotazione in tali porti.

Avuto, allora, riguardo al contenuto della disposizione e alla sua funzione nel sistema, deve ritenersi che anche essa assurga a principio fondamentale della materia «porti [...] civili».

Lo Stato - sul quale grava, ai sensi dell'art. 5, comma 8, della legge quadro n. 84 del 1994, lo specifico onere della realizzazione delle opere di grande infrastrutturazione nei porti nazionali e internazionali - ha, così, affermato la regola della indefettibilità, nei porti nazionali e internazionali, degli strumenti pianificatori necessari per gli interventi infrastrutturali urgenti, in considerazione anche della loro rilevanza per la compiuta attuazione del PNRR.

11.- Un ulteriore gruppo di questioni ha ad oggetto le disposizioni che incidono sulla tutela paesaggistica.

11.1.- Entrambe le Regioni impugnano, in primo luogo, l'art. 4, comma 1-septies, lettera a), del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, che introduce il comma 1-septies all'art. 5 della legge n. 84 del 1994.

La disposizione, da un lato, equipara le aree ricomprese negli ambiti portuali delimitati dal DPSS (o, nelle more di sua approvazione, dai PRP) alle «zone territoriali omogenee B previste dal decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, ai fini dell'applicabilità della disciplina stabilita dall'articolo 142, comma 2, del codice dei beni culturali e del paesaggio» e, dall'altro, impone alle regioni l'adeguamento del proprio piano paesaggistico nel termine di quarantacinque giorni.

Ne è assunto dalla Regione Toscana il contrasto con gli artt. 9 e 117, terzo comma, Cost. (sub valorizzazione dei beni culturali e ambientali), per il tramite degli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali che fissano i principi di copia-nificazione e di inderogabilità dei piani paesaggistici, con ridondanza sulle competenze regionali in materia di governo del territorio e valorizzazione dei beni ambientali. Direttamente pregiudicate, sarebbero, le previsioni del PIT (e in particolare nella sua componente costituita dal Masterplan dei porti) per la portualità commerciale.

La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia lamenta la violazione, oltre che dell'art. 9, anche dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. e, infine, dei principi di uguaglianza e ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. In particolare, per tale ultimo profilo, la ricorrente contesta la sottrazione delle aree costiere dei porti ricompresi in un sistema al vincolo paesaggistico previsto dalla lettera a) dell'art. 142 cod. beni culturali, sottrazione disposta tramite la loro equiparazione alle zone territoriali omogenee B, già esentate dalle aree tutelate dalla stessa disposizione statale (comma 2 dell'art. 142). Si tratterebbe, infatti, di fattispecie tra loro non assimilabili.

Secondo la ricorrente tali violazioni si riverbererebbero sulle competenze amministrative regionali nella tutela paesaggistica ricavabili dall'art. 9 Cost., esercitate con l'adottato piano paesaggistico, nonché sulla potestà legislativa, di carattere attuativo e integrativo, riconosciuta dall'art. 6 dello statuto speciale nella materia «tutela del paesaggio».

11.1.1.- Le questioni sono fondate in riferimento agli artt. 3 e 9 Cost., con assorbimento delle ulteriori censure.

L'art. 142, comma 1, cod. beni culturali prevede, tra gli altri, il vincolo paesaggistico (relativo) per «i territori costieri compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i terreni elevati sul mare».

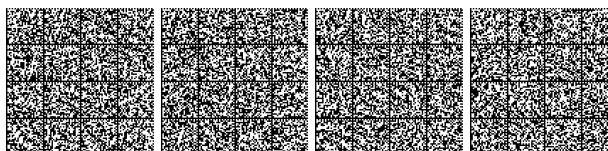
La norma dà «attuazione al disposto dell'[l'art.] 9 della Costituzione, poiché la prima disciplina che esige il principio fondamentale della tutela del paesaggio è quella che concerne la conservazione della morfologia del territorio e dei suoi essenziali contenuti ambientali» (sentenza n. 367 del 2007). Essa, pertanto, è stata costantemente qualificata da questa Corte quale norma di riforma economico-sociale (si vedano, tra le tante, sentenze n. 108 del 2022, n. 71 del 2020, n. 207 e n. 66 del 2012, n. 226 e n. 164 del 2009, n. 51 del 2006).

Il legislatore individua, poi, nello stesso art. 142 cod. beni culturali ipotesi, «nominat[e] e tassativ[e]» (così sentenza n. 66 del 2012), di deroga alla protezione paesaggistica *ex lege* e tra queste le «aree che, alla data del 6 settembre 1985, "erano delimitate [...] negli strumenti urbanistici [...] come zone territoriali omogenee [...] B"».

Tale specifica esclusione dal regime di tutela è stata prevista dal legislatore del 1985, in una con l'introduzione dei relativi vincoli paesaggistici, per consentire nei centri abitati l'ultimazione delle costruzioni consentite dai PRG in precedenza adottati (decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, convertito, con modificazioni, in legge 8 agosto 1985, n. 431, recante «Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale»).

L'assimilazione operata dallo Stato tra tali zone urbane di completamento e le zone portuali è, *ictu oculi*, forzosamente assimilazione di situazioni eterogenee.

Si riscontra, dunque, la lamentata violazione del principio di uguaglianza per ingiustificata omologazione di situazioni differenti (*ex plurimis*, sentenze n. 165 del 2022, n. 185 e n. 143 del 2021, n. 212 del 2019).



Questa Corte ha, d'altronde, già giudicato costituzionalmente illegittima una norma regionale che, tramite analogia tecnica assimilativa, aveva incrementato la tipologia delle aree sottratte al regime vincolistico e così ristretto l'ambito della tutela (sentenza n. 66 del 2012).

11.1.2.- La disposizione viola, al contempo, l'art. 9 Cost. in relazione ai parametri interposti costituiti dagli artt. 135 e 143 cod. beni culturali sulla copianificazione paesaggistica.

Questi, in particolare, rispettivamente, impongono l'obbligo di elaborazione congiunta del piano paesaggistico, con espresso riferimento, tra l'altro, alle aree tutelate direttamente dalla legge ai sensi dell'art. 142 e, nello specifico, per tali aree richiedono che il piano provveda alla loro ricognizione e identificazione, nonché alla «determinazione di prescrizioni d'uso intese ad assicurare la conservazione dei caratteri distintivi di dette aree e, compatibilmente con essi, la valorizzazione».

Questa Corte ha, anzitutto, già chiarito che il «sistema di pianificazione delineato dal codice di settore rappresenta [...] attuazione dell'art. 9, secondo comma, Cost. ed è funzionale a una tutela organica e di ampio respiro, che non tollera interventi frammentari e incoerenti» (sentenza n. 187 del 2022; nello stesso senso, sentenze n. 24 del 2022, n. 257 e n. 124 del 2021).

In particolare, la protezione del paesaggio, in quanto valore primario e assoluto «richiede una strategia istituzionale ad ampio raggio, che si esplica in un'attività pianificatoria estesa sull'intero territorio nazionale [...] affidata congiuntamente allo Stato e alle Regioni» (sentenze n. 240 e n. 130 del 2020, n. 86 del 2019 e n. 66 del 2018) e proprio «in questa prospettiva il codice dei beni culturali e del paesaggio pone, all'art. 135, un obbligo di elaborazione congiunta del piano paesaggistico, con riferimento [tra l'altro] alle aree tutelate direttamente dalla legge ai sensi dell'art. 142» (ancora sentenza n. 240 del 2020).

La disposizione impugnata nel sottrarre le zone ricomprese negli ambiti portuali al vincolo paesaggistico delle aree costiere e nell'imporre alle regioni il conseguente obbligo di modifica dei piani paesistici incide in via unilaterale sull'assetto della pianificazione paesaggistica, in contrasto con il menzionato principio, per di più risolvendosi, a causa della descritta assimilazione tra zone urbane di completamento e zone portuali, in un arretramento della protezione del bene paesaggistico.

Va, quindi, dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 4, comma 1-*septies*, lettera *a*), del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, che introduce il comma 1-*septies* all'art. 5 della legge n. 84 del 1994.

Restano assorbite le ulteriori questioni.

11.2.- La Regione autonoma censura, ancora, l'art. 4, comma 1-*septies*, lettera *b*), del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, nella parte in cui modifica i commi 2 e 2-*ter* dell'art. 5 della legge n. 84 del 1994, perché le nuove norme sottrarrebbero in tal modo il piano regolatore portuale alla subordinazione al piano paesaggistico.

La doglianza non ha fondamento.

Prevede la prima disposizione che il piano regolatore portuale è redatto in attuazione del Piano strategico nazionale della portualità e della logistica, del DPSS e delle linee guida appositamente emanate dal Consiglio superiore dei lavori pubblici e approvate dal Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili.

Secondo la ricorrente tale previsione, in una con la seconda, già esaminata, che sancisce l'esclusività della competenza pianificatoria del PRP nel perimetro portuale (comma 2-*ter*), ne consentirebbe la prevalenza sulla pianificazione paesistica.

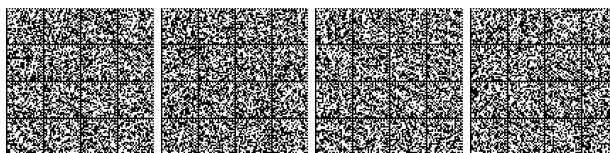
Il presupposto argomentativo su cui si fonda la questione è errato: questa Corte ha, più volte, chiarito che il mancato richiamo delle previsioni del piano paesaggistico, dotato di immediata forza cogente, non può intendersi come deroga a detto piano, se non quando vi siano specifiche indicazioni in tal senso (per tutte, sentenze n. 45 del 2022, n. 124 e n. 54 del 2021).

Nella specie, non vi sono elementi che conducano ad affermare la prevalenza dei piani portuali su quelli paesaggistici, in deroga al principio sancito dall'art. 145, comma 3, cod. beni culturali.

12.- Con l'ultimo gruppo di questioni sono impuginate le disposizioni che dettano il regime applicativo della riforma.

12.1.- In primo luogo, è contestata dalla Regione autonoma la legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-*octies*, del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, e esclude l'applicazione delle modifiche apportate all'art. 5 della legge n. 84 del 1994 ai DPSS approvati anteriormente alla sua entrata in vigore.

Secondo la ricorrente la norma disporrebbe a contrario l'immediata applicazione della novella ai PRP già vigenti. Pertanto, sin da subito i piani regolatori portuali già approvati avrebbero nuova valenza nei rapporti con i piani urbanistici generali con loro sottrazione al vincolo del rispetto degli atti di pianificazione urbanistica, in violazione, ancora una volta, non solo degli evocati parametri sul riparto di competenze delle funzioni legislative e amministrative nonché del principio della leale collaborazione, ma anche dei principi di ragionevolezza e legalità (sub specie del principio del *tempus regit actum*).



12.1.1.- Deve, anzitutto, precisarsi la portata della regola intertemporale di immediata applicabilità della novella ai piani regolatori portuali già approvati.

Essa, infatti, implica che le future modifiche (sostanziali e non sostanziali adottate rispettivamente con varianti o adeguamenti tecnico-funzionali) ai PRP vigenti saranno adottate con i nuovi procedimenti che, in applicazione del principio della prevalenza, consentono interventi nel perimetro portuale in deroga agli atti pianificatori generali, procedimenti ritenuti immuni da vizi di illegittimità costituzionale.

Per contro, la disposizione transitoria non modifica il contenuto dei piani già vigenti. Questi, infatti, risultano ormai approvati con i previgenti procedimenti fortemente partecipati da regioni e comuni (intesa con i comuni e approvazione regionale), secondo la regola del «non contrasto» con la pianificazione territoriale. Salvo loro future modifiche, i piani già vigenti non risultano, dunque, intaccati dalla novella.

12.1.2.- Tanto chiarito, anzitutto, la questione per violazione delle regole del riparto della potestà legislativa concorrente non è fondata.

Una disposizione sul regime temporale è per definizione in rapporto di coesenzialità e di necessaria integrazione con la norma della cui applicazione si occupa.

Il comma 1-*octies* dell'art. 4 del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, consente, dunque, l'immediata applicazione del principio fondamentale della prevalenza del piano settoriale nella materia «porti [...] civili» su quelli pianificatori generali.

12.1.3.- Non sono, infine, neppure ravvisabili le dedotte violazioni dei principi di ragionevolezza e legalità.

La norma intertemporale, nei termini precisati, non comporta deviazioni dal principio *tempus regit actum* e non è irragionevole nel semplificare le prossime scelte pianificatorie, anche in variazione ai piani già approvati, in ragione degli evidenziati scopi perseguiti (ordinata e celere pianificazione dei porti nazionali e internazionali, oltre che alle esigenze unitarie di realizzazione delle infrastrutturazioni previste nel PNRR).

12.2.- Entrambi i ricorsi denunciano, infine, l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-*novies*, del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, che impone alle Regioni entro tre mesi di «adeguare i propri ordinamenti alle disposizioni dell'articolo 5 della legge 28 gennaio 1994, n. 84» come modificato.

La disposizione lederebbe le già rivendicate competenze legislative e amministrative, il principio della leale collaborazione e l'art. 9 Cost.

Le Regioni censurano, dunque, la norma non per vizi propri, ma per mera illegittimità derivata da quelle fatta valere in relazione alle singole norme.

Anche queste questioni non sono fondate.

In relazione alle norme dichiarate costituzionalmente illegittime, infatti, la clausola di adeguamento non è operante e, pertanto, non è lesiva. Per ciò che concerne, invece, l'obbligo di adeguamento alle altre norme introdotte con il d.l. n. 121 del 2021, come convertito, la lesività di tale obbligo va esclusa dalla ritenuta compatibilità costituzionale delle disposizioni censurate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-*septies*, lettera a), del decreto-legge 10 settembre 2021, n. 121 (Disposizioni urgenti in materia di investimenti e sicurezza delle infrastrutture, dei trasporti e della circolazione stradale, per la funzionalità del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, del Consiglio superiore dei lavori pubblici e dell'Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie e delle infrastrutture stradali e autostradali), introdotto, in sede di conversione, dalla legge 9 novembre 2021, n. 156, nella parte in cui, sostituendo l'art. 5, comma 1, della legge 28 gennaio 1994, n. 84 (Riordino della legislazione in materia portuale), non prevede che il documento di programmazione strategica di sistema (DPSS) sia accompagnato da una relazione illustrativa che descriva i criteri seguiti nel prescelto assetto del sistema e gli indirizzi per la futura pianificazione;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-*septies*, lettera a), del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, nella parte in cui, sostituendo l'art. 5, comma 1-bis, della legge n. 84 del 1994, prevede che il DPSS «è approvato dal Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, che si esprime sentita la Conferenza nazionale



di coordinamento delle Autorità di sistema portuale di cui all'articolo 11-ter della presente legge», a seguito di parere della regione territorialmente interessata da esprimere nel termine di quarantacinque giorni, anziché «è approvato, nei quarantacinque giorni successivi all'acquisizione del parere del comune, previa intesa con la regione territorialmente interessata, dal Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili che si esprime sentita la Conferenza nazionale di coordinamento delle Autorità di sistema portuale di cui all'articolo 11-ter della presente legge. In caso di mancanza di accordo si applicano le disposizioni di cui all'art. 14-quinquies della legge 7 agosto 1990, n. 241 in quanto compatibili»;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-septies, lettera a), del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, nella parte in cui sostituisce l'art. 5, comma 1, lettera b), della legge n. 84 del 1994, limitatamente alle parole «che comprendono, oltre alla circoscrizione territoriale dell'Autorità di sistema portuale, le ulteriori aree, pubbliche e private, assoggettate alla giurisdizione dell'Autorità di sistema portuale»;

4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-septies, lettera a), del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, nella parte in cui inserisce il comma 1-septies nell'art. 5 della legge n. 84 del 1994;

5) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-septies, lettera c), del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, che sostituisce l'art. 5, comma 3, della legge n. 84 del 1994, letto in combinato disposto con il successivo comma 3-bis, promosse, in riferimento all'art. 4, primo comma, numeri 11) e 12), della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia) - per come attuato dall'art. 9 del decreto legislativo 1° aprile 2004, n. 111 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia concernenti il trasferimento di funzioni in materia di viabilità e trasporti) -, nonché all'art. 118 della Costituzione, dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, con il ricorso iscritto al n. 4 reg. ric. 2022;

6) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-septies, lettere a), b) ed e), del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, promosse, in riferimento all'art. 77, secondo comma, nonché al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., dalla Regione Toscana, con il ricorso iscritto al n. 3 reg. ric. 2022;

7) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-septies, lettera a), del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, nella parte in cui sostituisce l'art. 5, comma 1-bis, della legge n. 84 del 1994, promosse, in riferimento all'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., dalla Regione Toscana, con il ricorso iscritto al n. 3 reg. ric. 2022;

8) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-septies, lettera b), del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, nella parte in cui sostituisce l'art. 5, comma 2-bis, della legge n. 84 del 1994, promosse, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118, primo e secondo comma, Cost., nonché al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., dalla Regione Toscana, con il ricorso iscritto al n. 3 reg. ric. 2022;

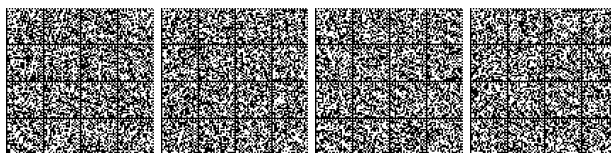
9) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-septies, lettera b), del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, nella parte in cui sostituisce l'art. 5, comma 2-ter, della legge n. 84 del 1994, promosse, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118, primo e secondo comma, Cost., nonché al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., dalla Regione Toscana, con il ricorso iscritto al n. 3 reg. ric. 2022;

10) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-septies, lettera a), del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, nella parte in cui sostituisce l'art. 5, comma 1-sexies, della legge n. 84 del 1994, promosse, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118, primo e secondo comma, Cost., nonché al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., dalla Regione Toscana, con il ricorso iscritto al n. 3 reg. ric. 2022;

11) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-septies, lettera e), del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, che sostituisce l'art. 5, comma 5, della legge n. 84 del 1994, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., dalla Regione Toscana, con il ricorso iscritto al n. 3 reg. ric. 2022;

12) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-novies, primo periodo, del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, promosse, in riferimento agli artt. 9, 117, terzo e quarto comma, e 118, primo e secondo comma, nonché al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., dalla Regione Toscana, con il ricorso iscritto al n. 3 reg. ric. 2022;

13) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 1-septies, 1-octies, e 1-novies, del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, promosse, in riferimento agli artt. 72, primo comma, 77, secondo comma, 5 e 120, secondo comma, Cost., anche in relazione all'art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, con il ricorso iscritto al n. 4 reg. ric. 2022;



14) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-septies, lettera a), del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, nella parte in cui sostituisce l'art. 5, comma 1-bis, della legge n. 84 del 1994, promosse, in riferimento agli artt. 4, primo comma, numeri 9), 11) e 12), 5, comma 12, e 8 della legge cost. n. 1 del 1963 - come attuati dagli artt. 9 e 11, comma 1, lettera aa), del d.lgs. n. 111 del 2004 -, dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, con il ricorso iscritto al n. 4 reg. ric. 2022;

15) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-septies, lettera a), del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, nella parte in cui sostituisce l'art. 5, comma 1, lettere b), c), e d), della legge n. 84 del 1994, promosse, in riferimento all'art. 4, primo comma, numero 12), della legge cost. n. 1 del 1963 e all'art. 117, terzo comma, Cost. nonché all'art. 118, primo e secondo comma, Cost. e all'art. 11, primo comma, della legge cost. n. 1 del 1963, dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, con il ricorso iscritto al n. 4 reg. ric. 2022;

16) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-septies, lettera a), del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, nella parte in cui sostituisce l'art. 5, comma 1-quinquies, primo periodo, della legge n. 84 del 1994, promosse, in riferimento all'art. 4, primo comma, numeri 9), 11) e 12), della legge cost. n. 1 del 1963 - per come attuato dagli artt. 9 e 11, comma 1, lettera aa), del d.lgs. n. 111 del 2004 -, agli artt. 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma, Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, e al principio di leale collaborazione nonché al principio di ragionevolezza, agli artt. 5 e 118, primo e secondo comma, Cost. e all'art. 11, primo comma, della legge cost. n. 1 del 1963, dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, con il ricorso iscritto al n. 4 reg. ric. 2022;

17) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-septies, lettera b), del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, nella parte in cui sostituisce l'art. 5, comma 2-bis, della legge n. 84 del 1994, promosse, in riferimento all'art. 4, primo comma, numeri 9), 11) e 12), della legge cost. n. 1 del 1963 - per come attuato dagli artt. 9 e 11, comma 1, lettera aa), del d.lgs. n. 111 del 2004 -, agli artt. 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma, Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, e al principio di leale collaborazione nonché al principio di ragionevolezza, agli artt. 5 e 118, primo e secondo comma, Cost. e all'art. 11, primo comma, della legge cost. n. 1 del 1963, dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, con il ricorso iscritto al n. 4 reg. ric. 2022;

18) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-septies, lettera b), del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, nella parte in cui sostituisce l'art. 5, comma 2-ter, della legge n. 84 del 1994, promosse, in riferimento all'art. 4, primo comma, numeri 9), 11) e 12), della legge cost. n. 1 del 1963 - per come attuato dagli artt. 9 e 11, comma 1, lettera aa), del d.lgs. n. 111 del 2004 -, agli artt. 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma, Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, e al principio di leale collaborazione nonché al principio di ragionevolezza, agli artt. 5 e 118, primo e secondo comma, Cost. e all'art. 11, primo comma, della legge cost. n. 1 del 1963, dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, con il ricorso iscritto al n. 4 reg. ric. 2022;

19) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-septies, lettera a), del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, nella parte in cui sostituisce l'art. 5, comma 1-quater, della legge n. 84 del 1994, promosse, in riferimento all'art. 4, primo comma, numeri 9), 11) e 12), della legge cost. n. 1 del 1963 - per come attuato dagli artt. 9 e 11, comma 1, lettera aa), del d.lgs. n. 111 del 2004 -, agli artt. 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma, Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, e al principio di leale collaborazione nonché al principio di ragionevolezza, agli artt. 5 e 118, primo e secondo comma, Cost. e all'art. 11, primo comma, della legge cost. n. 1 del 1963, dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, con il ricorso iscritto al n. 4 reg. ric. 2022;

20) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-septies, lettera e), del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, nella parte in cui sostituisce l'art. 5, comma 5, della legge n. 84 del 1994, promosse, in riferimento all'art. 4, primo comma, numeri 9), 11) e 12), della legge cost. n. 1 del 1963 - per come attuato dagli artt. 9 e 11 del d.lgs. n. 111 del 2004 -, agli artt. 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma, Cost., nonché ai principi di leale collaborazione e di ragionevolezza, dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, con il ricorso iscritto al n. 4 reg. ric. 2022;

21) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-septies, lettera a), del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, nella parte in cui sostituisce l'art. 5, comma 1-sexies, della legge n. 84 del 1994, promosse, in riferimento all'art. 4, primo comma, numeri 9), 11) e 12), della legge cost. n. 1 del 1963 - per come attuato dagli artt. 9 e 11, comma 1, lettera aa), del d.lgs. n. 111 del 2004 -, agli artt. 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma, Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, e al principio di leale collaborazione nonché al principio di ragionevolezza, agli artt. 5 e 118, primo e secondo comma, Cost. e all'art. 11, primo comma, della legge cost. n. 1 del 1963, dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, con il ricorso iscritto al n. 4 reg. ric. 2022;



22) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-septies, lettera b), del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, nella parte in cui sostituisce l'art. 5, commi 2 e 2-ter, della legge n. 84 del 1994, promosse, in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., e all'art. 6, primo comma, numero 3), della legge cost. n. 1 del 1963, nonché ai principi di eguaglianza e di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, con il ricorso iscritto al n. 4 reg. ric. 2022;

23) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-octies, del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, promosse, in riferimento all'art. 4, primo comma, numeri 9), 11) e 12), della legge cost. n. 1 del 1963 - per come attuato dagli artt. 9 e 11 del d.lgs. n. 111 del 2004 -, agli artt. 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma, Cost., e al principio di leale collaborazione nonché agli artt. 3 e 97, secondo comma, Cost. sotto i profili di ragionevolezza e di legalità, dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, con il ricorso iscritto al n. 4 reg. ric. 2022;

24) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-novies, del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, promosse, in riferimento a tutti gli evocati parametri, dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, con il ricorso iscritto al n. 4 reg. ric. 2022.

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

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

Filippo PATRONI GRIFFI, *Redattore*

Valeria EMMA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 26 gennaio 2023.

Il Cancelliere

F.to: Valeria EMMA

T_230006

N. 7

Sentenza 23 novembre 2022 - 27 gennaio 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Edilizia e urbanistica - Interventi edilizi abusivi - Norme della Regione Campania - Immobili acquisiti al patrimonio comunale - Possibile destinazione ad alloggi di edilizia residenziale pubblica - Criteri di assegnazione - Precedenza, a determinate condizioni, agli occupanti del cespite al tempo dell'acquisizione - Denunciata violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - Inammissibilità della questione.

- Legge della Regione Campania 6 maggio 2013, n. 5, art. 1, comma 65.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera s).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Daria de PRETIS;

Giudici: Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,



ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 65, della legge della Regione Campania 6 maggio 2013, n. 5, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Regione Campania (Legge finanziaria regionale 2013)», promosso dalla Corte d'appello di Napoli, sezione quinta penale, nel procedimento penale a carico di E. D.P. e altra, con ordinanza del 24 febbraio 2020, iscritta al n. 210 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 1, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Udita nella camera di consiglio del 23 novembre 2022 la Giudice relatrice Emanuela Navarretta;
deliberato nella camera di consiglio del 23 novembre 2022.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza depositata il 24 febbraio 2020 e iscritta al n. 210 del registro ordinanze 2021, la Corte d'appello di Napoli, sezione quinta penale, ha sollevato, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 65, della legge della Regione Campania 6 maggio 2013, n. 5, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Regione Campania (Legge finanziaria regionale 2013)».

Il rimettente censura tale norma nella parte in cui «prevede che gli immobili acquisiti al patrimonio comunale possano essere destinati prioritariamente ad alloggi di edilizia residenziale pubblica e sociale e che i Comuni stabiliscono, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della disposizione e nel rispetto delle norme vigenti in materia di housing sociale di edilizia pubblica riguardanti i criteri di assegnazione degli alloggi, i criteri di assegnazione degli immobili in questione, riconoscendo precedenza a coloro che, al tempo dell'acquisizione, occupavano il cespite, previa verifica che gli stessi non dispongono di altra idonea soluzione abitativa, nonché procedure di un piano di dismissione degli stessi».

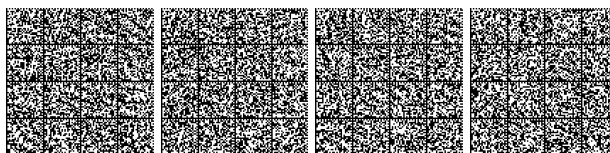
2.- In punto di fatto, il giudice *a quo* riferisce che, in sede di incidente di esecuzione, E. D.P. e S. V. domandavano la revoca o la sospensione dell'esecuzione di un ordine giudiziale di demolizione di opere edili realizzate in assenza dei prescritti titoli abilitativi nel Comune di Napoli. All'ordine, disposto dalla stessa Corte d'appello rimettente, con una sentenza di parziale riforma della pronuncia del 22 novembre 1999 del Tribunale ordinario di Torre Annunziata - sezione distaccata di Sorrento, era seguita l'ingiunzione di demolizione emessa dal Procuratore generale presso la citata Corte d'appello.

2.1.- Secondo quanto riporta il rimettente, con l'incidente di esecuzione E. D.P. e S. V. facevano valere un triplice ordine di argomentazioni.

In primo luogo, sostenevano che l'ingiunzione giudiziale di demolizione, successiva ad altri due analoghi provvedimenti emanati dal Comune interessato, si ponesse in contrasto con il principio del *ne bis in idem* «in relazione agli effetti prodotti nell'ordinamento interno dalla sentenza della C.E.D.U. Grande Stevens ed altri c. Italia», con conseguente violazione del principio del giusto processo e dell'art. 50 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Per tale ragione, E. D.P. e S. V. domandavano che venisse sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 649 cod. proc. pen.

In secondo luogo, sempre le istanti adducevano che l'ordine di demolizione fosse incompatibile con successivi provvedimenti adottati dal Comune interessato.

Questi aveva, dapprima, disposto l'acquisizione al patrimonio dell'ente delle opere abusive e della relativa area di sedime, per inottemperanza ai provvedimenti di demolizione. Di seguito, in attuazione della legge reg. Campania n. 5 del 2013, aveva approvato il «regolamento contenente l'indicazione dei criteri di assegnazione degli immobili acquisiti al patrimonio comunale per finalità di “social housing”». Infine, sulla base della citata legge e del relativo regolamento di attuazione, aveva dichiarato «il “prevalente interesse pubblico” all'acquisizione conservativa del bene in oggetto al patrimonio comunale», ai sensi dell'art. 31, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia. (testo A)», per «destinarlo ad attività di “edilizia residenziale sociale”».



Da ultimo, sempre secondo quanto riferisce il rimettente, le istanti adducevano che l'ordine di demolizione sarebbe stato avviato in violazione dei criteri di priorità individuati dal Procuratore generale presso la Corte d'appello di Napoli con provvedimento del 10 dicembre 2015, criteri «finalizzati alla più razionale individuazione degli immobili da demolire esistenti nel territorio del Distretto».

2.2.- Così ricostruite le domande fatte valere nel giudizio *a quo*, il rimettente chiarisce di non poter condividere il primo argomento e di dover, pertanto, escludere che sussistano i presupposti per «sollevare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 649 c.p.p. prospettata dalla difesa».

3.- Per converso, la Corte d'appello di Napoli si sofferma sulla seconda motivazione fatta valere dalle istanti, esaminando la quale ritiene di dover sollevare una diversa questione di legittimità costituzionale concernente l'art. 1, comma 65, della legge reg. Campania n. 5 del 2013.

3.1.- Il rimettente espone, infatti, che la delibera con la quale il Comune interessato ha dichiarato il «prevalente interesse pubblico» all'acquisizione conservativa del manufatto abusivo al patrimonio comunale, per destinarlo ad attività di «edilizia residenziale sociale», sarebbe stata assunta sul fondamento della legge reg. Campania n. 5 del 2013 e del relativo regolamento. Quest'ultimo, in particolare, in attuazione dell'art. 1, comma 65, della citata legge, stabilisce i criteri di assegnazione degli alloggi di residenza sociale, «riconoscendo precedenza a coloro che, al tempo dell'acquisizione, occupavano il cespite, previa verifica che gli stessi non dispongono di altra idonea soluzione abitativa».

3.2.- Secondo il rimettente, l'art. 1, comma 65, sarebbe «sostanzialmente sovrapponibile» all'art. 2, comma 2, lettera c), della legge della Regione Campania 22 giugno 2017, n. 19 (Misure di semplificazione e linee guida di supporto ai Comuni in materia di governo del territorio), già dichiarato costituzionalmente illegittimo con la sentenza n. 140 del 2018 di questa Corte «per violazione dell'art. 117, co. 3 Cost.». Tale disposizione prevedeva, in particolare, che «i Comuni, nell'ambito delle proprie competenze, possono avvalersi delle linee guida di cui al presente articolo per approvare, in conformità e nel rispetto della normativa nazionale vigente in materia, atti regolamentari e d'indirizzo riguardanti», tra l'altro, «la regolamentazione della locazione e alienazione degli immobili acquisiti al patrimonio comunale per inottemperanza all'ordine di demolizione, anche con preferenza per gli occupanti per necessità al fine di garantire un alloggio adeguato alla composizione del relativo nucleo familiare» (art. 2, comma 2, lettera c, della legge reg. Campania n. 19 del 2017).

Il giudice *a quo* riprende le motivazioni addotte, nell'impugnazione della citata disposizione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, il quale lamentava che, «a fronte di una disciplina statale in base alla quale la demolizione degli immobili abusivi acquisiti al patrimonio del Comune “costituisce la doverosa risposta sanzionatoria per reprimere l'illecito”», l'art. 2, comma 2, lettera c), della legge reg. Campania n. 19 del 2017 comportava, viceversa, che «il bene, una volta acquisito al patrimonio comunale, non [venisse] demolito, ma assegnato, sulla base di una apposita procedura, agli stessi occupanti, a prescindere che questi [fossero] anche gli autori dell'illecito».

Ebbene, a giudizio della Corte d'appello di Napoli, la medesima contestazione può riferirsi all'art. 1, comma 65, della legge reg. Campania n. 5 del 2013, oggetto dell'odierna censura, in quanto tale disposizione «prevede, a chiusura dell'intero procedimento sanzionatorio, la possibilità di riconoscere “precedenza a coloro che, al tempo dell'acquisizione, occupavano il cespite, previa verifica che gli stessi non dispongano di altra idonea soluzione abitativa”».

Riscontrata, dunque, la «sostanziale corrispondenza» della norma censurata con quella già dichiarata costituzionalmente illegittima, il rimettente esclude nondimeno la possibilità di estendere gli effetti ablatori di cui alla citata sentenza n. 140 del 2018.

Di conseguenza, solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 65, della legge reg. Campania n. 5 del 2013, in quanto disposizione tuttora vigente, riferendo la censura alla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

3.3.- Così motivata la non manifesta infondatezza, il rimettente ravvisa, altresì, la rilevanza della questione, sostenendo che la «eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale» della norma censurata «imporrebbe la disapplicazione dei provvedimenti comunali che hanno condotto all'acquisizione al patrimonio dell'Ente delle opere abusive di che trattasi e sulle quali pende l'ordine di demolizione della cui esecuzione si dibatte nel presente procedimento».

Considerato in diritto

1.- Con ordinanza depositata il 24 febbraio 2020 e iscritta al n. 210 del registro ordinanze 2021, la Corte d'appello di Napoli, sezione quinta penale, ha sollevato, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 65, della legge reg. Campania n. 5 del 2013, nella parte in cui «pre-



vede che gli immobili acquisiti al patrimonio comunale possano essere destinati prioritariamente ad alloggi di edilizia residenziale pubblica e sociale e che i Comuni stabiliscono, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della disposizione e nel rispetto delle norme vigenti in materia di housing sociale di edilizia pubblica riguardanti i criteri di assegnazione degli alloggi, i criteri di assegnazione degli immobili in questione, riconoscendo precedenza a coloro che, al tempo dell'acquisizione, occupavano il cespite, previa verifica che gli stessi non dispongono di altra idonea soluzione abitativa, nonché procedure di un piano di dismissione degli stessi».

2.- Il giudice rimettente riferisce di essere stato investito della domanda di revoca o di sospensione dell'ordine giudiziale di demolizione di opere edili, realizzate in assenza dei prescritti titoli abilitativi nel Comune di Napoli, sul presupposto che tale ordine fosse incompatibile con successivi provvedimenti emanati dal Comune citato.

Quest'ultimo aveva, dapprima, adottato la determina di acquisizione al patrimonio dell'ente delle opere abusive, nonché la delibera di approvazione del regolamento previsto dalla legge reg. Campania n. 5 del 2013. Di seguito, aveva dichiarato il «prevalente interesse pubblico» all'acquisizione conservativa del bene in oggetto al patrimonio comunale, ai sensi dell'art. 31 del D.P.R. n. 380/20001, per destinarlo ad attività di «edilizia residenziale sociale», sul fondamento della citata legge reg. Campania n. 5 del 2013 e del relativo regolamento di attuazione, emanato ai sensi dell'art. 1, comma 65, censurato nell'odierno giudizio. Tale norma, in particolare, dispone che il regolamento attuativo della legge preveda i criteri di assegnazione degli immobili, dando precedenza a coloro che, al tempo dell'acquisizione, occupavano il cespite, previa verifica che gli stessi non dispongano di altra idonea soluzione abitativa.

2.1.- In punto di rilevanza, secondo il rimettente, l'«eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale» della norma censurata «imporrebbe la disapplicazione dei provvedimenti comunali che hanno condotto all'acquisizione al patrimonio dell'Ente delle opere abusive di che trattasi e sulle quali pende l'ordine di demolizione della cui esecuzione si dibatte nel presente procedimento».

2.2.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* asserisce la «sostanziale corrispondenza» fra il contenuto precettivo della norma censurata e quanto disposto dall'art. 2, comma 2, lettera c), della legge reg. Campania n. 19 del 2017, previsione già dichiarata costituzionalmente illegittima con la sentenza n. 140 del 2018 di questa Corte.

Evocando tale corrispondenza, il rimettente ravvisa «lo stesso profilo di illegittimità costituzionale», rilevato nei riguardi della citata disposizione del 2017, e lo individua nella violazione della «competenza esclusiva statale ex art. 117, comma 2, lettera s) della Costituzione», sulla base della quale solleva la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 65, della legge reg. Campania n. 5 del 2013.

3.- In via preliminare è necessario esaminare d'ufficio il profilo di inammissibilità relativo all'incongruenza del parametro, sul cui fondamento è stata promossa la citata questione.

La disposizione censurata è dettata in materia di interventi edilizi «abusivi» e, in particolare, disciplina la possibile conservazione dell'immobile e la sua destinazione. Il contenuto stesso della norma evoca, dunque, un «insegnamento costante di questa Corte secondo cui l'urbanistica e l'edilizia vanno ricondotte alla materia “governo del territorio”, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.» (sentenza n. 68 del 2018; nello stesso senso, *ex plurimis*, sentenze n. 217 del 2022, n. 86 del 2019, n. 140 del 2018, n. 84 del 2017 e n. 233 del 2015). In tale «materia di legislazione concorrente [...] lo Stato ha il potere di fissare i principi fondamentali, mentre spetta alle Regioni il potere di emanare la normativa di dettaglio» (sentenza n. 84 del 2017; nello stesso senso, *ex plurimis*, sentenza n. 233 del 2015).

È, pertanto, di palmare evidenza che il parametro sulla base del quale il giudice rimettente ha sollevato l'odierna questione di legittimità costituzionale - la competenza legislativa statale esclusiva in materia di «tutela dell'ambiente», ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. - non è conferente rispetto all'ambito cui è ascrivibile la disposizione censurata.

Non a caso, benché il rimettente affermi di sollevare la questione di legittimità costituzionale relativamente al medesimo profilo già censurato rispetto all'art. 2, comma 2, lettera c), della legge reg. Campania n. 19 del 2017, tale assunto risulta, a ben vedere, non corretto. La sentenza n. 140 del 2018 di questa Corte non ha, infatti, accolto la questione di legittimità costituzionale con riguardo alla competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, bensì ha dichiarato costituzionalmente illegittima la citata disposizione, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., relativamente ai principi fondamentali stabiliti dall'art. 31, commi da 3 a 6, t.u. edilizia, con riguardo alla materia concorrente «governo del territorio».

Di conseguenza, l'inesatta individuazione del parametro, rispetto al quale il rimettente ha promosso la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 65, della legge reg. Campania n. 5 del 2013, non può non condurre a rilevare l'inammissibilità della censura.

4.- Ancor prima, sempre in rito, non può tacersi il carattere contraddittorio e inadeguato della motivazione relativa alla rilevanza della questione di legittimità costituzionale sollevata.



Il rimettente, dapprima, afferma di essere investito della questione in sede di incidente di esecuzione, a partire dalla domanda di annullamento o sospensione di un ordine giudiziale di demolizione, il cui fondamento nell'ordinanza di rimessione si radica nella dichiarazione di interesse pubblico all'acquisizione conservativa del bene, a sua volta, supportata dalla legge reg. Campania n. 5 del 2013 e dal relativo regolamento, emanato in attuazione della norma censurata.

Di seguito, viceversa, ritiene che la questione sia rilevante, in quanto la «eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale» della norma censurata «imporrebbe la disapplicazione dei provvedimenti comunali che hanno condotto all'acquisizione al patrimonio dell'Ente delle opere abusive di che trattasi e sulle quali pende l'ordine di demolizione della cui esecuzione si dibatte nel presente procedimento».

Senonché, è manifestamente erroneo l'assunto che giustifica la rilevanza della questione con riguardo alla possibile rimozione del provvedimento di acquisizione al patrimonio del Comune delle opere abusive. Tale acquisizione, infatti, da un lato, è fondata su presupposti del tutto indipendenti dalla disciplina impugnata; da un altro lato, e soprattutto, è imprescindibile proprio per conseguire l'obiettivo auspicato dalle istanti, vale a dire la declaratoria di pubblico interesse con destinazione dell'immobile abusivo al social housing.

5.- In conclusione, stante la evidente incongruenza del parametro sulla base del quale il rimettente ha radicato la sua censura, cui si aggiunge il carattere contraddittorio e inadeguato della motivazione sulla rilevanza, la questione deve ritenersi inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 65, della legge della Regione Campania 6 maggio 2013, n. 5, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Regione Campania (Legge finanziaria regionale 2013)», sollevata, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, dalla Corte d'appello di Napoli, sezione quinta penale, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 novembre 2022.

F.to:

Daria de PRETIS, *Presidente*

Emanuela NAVARRETTA, *Redattrice*

Valeria EMMA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 27 gennaio 2023.

Il Cancelliere

F.to: Valeria EMMA

T_230007

N. 8

Sentenza 30 novembre 2022 - 27 gennaio 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Impiego pubblico - Prestazione asseritamente retributiva indebitamente erogata da un ente pubblico (nella specie: permessi retribuiti ex legge n. 104 del 1992) - Irripetibilità delle somme percepite in buona fede - Omessa previsione - Denunciata violazione dei vincoli convenzionali, come interpretati dalla giurisprudenza della Corte EDU, con riguardo alla proporzionalità tra l'intervento di recupero e la tutela dell'accipiente in buona fede - Inammissibilità delle questioni.



Previdenza - Indebito previdenziale non pensionistico (nella specie: indennità di disoccupazione) - Indebito retributivo (nella specie: retribuzione di posizione) - Irripetibilità delle somme percepite in buona fede - Omessa previsione - Denunciata violazione della sovranità nazionale - Inammissibilità delle questioni.

Impiego pubblico - Indebito retributivo (nel caso di specie: retribuzione di posizione) - Irripetibilità delle somme percepite in buona fede - Omessa previsione - Denunciata violazione dei vincoli convenzionali, come interpretati dalla giurisprudenza della Corte EDU, con riguardo alla proporzionalità tra l'intervento di recupero del creditore pubblico e la tutela dell'accipiente in buona fede - Non fondatezza delle questioni.

- Codice civile, art. 2033.
- Costituzione, artt. 11 e 117, primo comma; Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 1.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Silvana SCIARRA;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 2033 del codice civile promossi dal Tribunale ordinario di Lecce, sezione lavoro, con ordinanze del 21 gennaio e del 25 febbraio 2022, e dalla Corte di cassazione, sezione lavoro, con ordinanza del 14 dicembre 2021, iscritte, rispettivamente, ai numeri 9, 29 e 21 del registro ordinanze 2022 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 8, 11 e 14, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visti gli atti di costituzione dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), del Comune di Campi Bisenzio e di L. P., nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udita nell'udienza pubblica del 29 novembre 2022 e nella camera di consiglio del 30 novembre 2022 la Giudice relatrice Emanuela Navarretta;

uditi nell'udienza pubblica del 29 novembre 2022 gli avvocati Vincenzo Stumpo per l'INPS, Federico De Meo per il Comune di Campi Bisenzio, Francesco D'Addario per L. P. e l'avvocato dello Stato Lorenzo D'Ascia per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 30 novembre 2022.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 21 gennaio 2022, iscritta al n. 9 del registro ordinanze 2022, il Tribunale ordinario di Lecce, sezione lavoro, ha sollevato, in riferimento agli artt. 11 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2033 del codice civile, «nella parte in cui non prevede l'irripetibilità dell'indebitto previdenziale non pensionistico (indennità di disoccupazione, nel caso di specie) laddove le somme siano state percepite in buona fede e la condotta dell'ente erogatore abbia ingenerato [un] legittimo affidamento del percettore circa la spettanza della somma percepita».



Il rimettente riferisce che P. D.R. ha convenuto in giudizio l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) per sentir accertare l'insussistenza dell'obbligo di restituire euro 1.926,60 che l'ente previdenziale, con nota del 26 novembre 2013, aveva richiesto a titolo di maggiori somme indebitamente corrisposte sull'indennità di disoccupazione percepita tra ottobre 2004 e luglio 2005. A sostegno della propria pretesa, il ricorrente nel giudizio *a quo* ha eccepito la violazione dell'art. 3 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), dell'art. 52 della legge 9 marzo 1989, n. 88 (Ristrutturazione dell'Istituto nazionale della previdenza sociale e dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro), nonché del principio di buona fede. A tal riguardo, ha evidenziato il lungo tempo trascorso tra la cessazione dell'erogazione e la prima richiesta di restituzione, la conoscenza da parte dell'INPS di tutti gli elementi per determinare l'indennità e la destinazione della somma a esigenze alimentari.

Il Tribunale di Lecce riporta che l'INPS si è costituito in giudizio e ha formulato alcune eccezioni preliminari, per poi invocare la costante giurisprudenza della Corte di cassazione, secondo cui è ammessa la ripetibilità delle somme versate in eccesso a titolo di indennità di disoccupazione, senza che la relativa pretesa possa essere esclusa dalla buona fede soggettiva dell'accipiens.

1.1.- In via preliminare, sotto il profilo della rilevanza, il Tribunale di Lecce sostiene che le eccezioni di decadenza e di prescrizione sollevate dall'INPS non sono fondate e che non è possibile decidere la lite sulla base delle altre norme evocate dal ricorrente. Inoltre, evidenzia che non è possibile procedere a una interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 2033 cod. civ.

Nel merito, il giudice *a quo* qualifica come diritto vivente il costante orientamento della giurisprudenza di legittimità, in virtù del quale la norma censurata sarebbe applicabile alle prestazioni indebitamente versate a titolo di indennità di disoccupazione.

Nondimeno, secondo il rimettente, l'art. 2033 cod. civ. si porrebbe in contrasto con l'art. 1 Prot. addiz. CEDU, come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, e dunque violerebbe gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost.

In particolare, il Tribunale di Lecce sottolinea come la giurisprudenza della Corte EDU estenda la protezione garantita dal citato art. 1 al legittimo affidamento riposto da una persona fisica nella spettanza di prestazioni previdenziali o retributive erogate da un ente pubblico. In simili ipotesi, ove l'ente erogatore abbia tenuto una condotta idonea a ledere in misura sproporzionata il citato interesse dell'accipiens, quest'ultimo avrebbe diritto a trattenere le somme ricevute.

Secondo il giudice *a quo*, nel caso di specie, sussisterebbero tutti gli indici con cui la giurisprudenza convenzionale concretizza la lesione di un affidamento legittimo: il reiterarsi delle erogazioni indebite; la richiesta di restituzione dopo un periodo di tempo prolungato (nel caso di specie erano trascorsi più di otto anni); la buona fede soggettiva dell'accipiens al momento della percezione delle somme non dovute; l'insussistenza di un mero errore materiale o di calcolo; la mancata previsione di una riserva di ripetizione all'atto del pagamento da parte dell'ente.

Su tali basi, il rimettente sollecita questa Corte all'adozione di una sentenza additiva, che dichiari l'illegittimità costituzionale dell'art. 2033 cod. civ. nei termini sopra enunciati.

1.2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto nel giudizio con atto depositato il 15 marzo 2022.

1.2.1.- In rito, ha eccepito l'inammissibilità delle questioni per difetto di rilevanza e, comunque, per implausibile motivazione sulla rilevanza.

L'Avvocatura dello Stato assume, infatti, che il Tribunale di Lecce si sia riservato di accertare in fatto la sussistenza degli elementi dimostrativi del legittimo affidamento dell'attore, solo all'esito dell'eventuale intervento additivo operato da questa Corte. In tal modo, l'ordinanza avrebbe finito con il «prescindere dalla verifica preventiva dell'esistenza di una fattispecie concreta che possa comportare la rilevanza della questione». Del resto, secondo l'Avvocatura, un'effettiva indagine relativa ai suddetti elementi avrebbe portato il rimettente a constatare il loro difetto, con la conseguenza che un'eventuale sentenza di accoglimento risulterebbe comunque priva di utilità nel giudizio *a quo*.

Sempre sotto il profilo della rilevanza, la difesa statale ha eccepito che il rimettente non avrebbe accertato «se e in quale misura il recupero delle somme da parte dell'Inps sia avvenuto e abbia determinato un sacrificio sproporzionato in capo al percettore, circostanza comunque neanche allegata dall'accipiens nel suo ricorso al Tribunale di Lecce».

1.2.2.- Nel merito, l'Avvocatura dello Stato eccepisce la non fondatezza delle questioni.

Secondo la difesa statale, la giurisprudenza della Corte EDU non opererebbe alcuna distinzione tra «interessi positivi derivanti da aspettative di diritto» e «interessi negativi derivanti dal mero affidamento in uno stato di apparenza determinato da un comportamento colpevole dell'Amministrazione», distinguo che avrebbe, viceversa, rilievo nel diritto nazionale. Nel caso di condotte dello Stato non conformi ai canoni di correttezza e buona fede oggettiva lesive



di affidamenti, l'ordinamento italiano riconoscerebbe una tutela risarcitoria, ma non un «rimedio in integrum», salva la possibilità di opporre, secondo una valutazione caso per caso, l'inesigibilità della prestazione.

Tale apparato rimediabile, a detta dell'Avvocatura, non violerebbe gli obblighi internazionali, ma attuerebbe un bilanciamento - tra la tutela del legittimo affidamento del percettore e l'interesse generale alla stretta applicazione delle norme poste a presidio della finanza pubblica - che rientrerebbe nel margine di apprezzamento spettante agli Stati aderenti alla CEDU. Nell'esercizio di tale discrezionalità, il legislatore italiano avrebbe previsto solo in casi del tutto eccezionali, non suscettibili di applicazione analogica, la irripetibilità delle somme erogate da enti pubblici.

1.3.- Con atto depositato il 3 marzo 2022, si è costituito in giudizio l'INPS, parte in quello *a quo*.

In rito, l'Istituto ha eccepito il difetto di rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate, adducendo l'insussistenza degli «indici sintomatici del legittimo affidamento» evocati dalla giurisprudenza della Corte EDU, a partire dalla mancata dimostrazione che non si sia trattato di un mero errore di calcolo o di un errore materiale.

Nel merito, l'INPS ha contestato che sia ravvisabile un orientamento costante della giurisprudenza della Corte EDU in tema di irripetibilità delle prestazioni previdenziali non pensionistiche, indebitamente corrisposte a chi vanti un legittimo affidamento, e ha sostenuto che rientri nel margine di apprezzamento degli Stati disciplinare le ipotesi di (parziale o totale) irripetibilità delle erogazioni pubbliche. L'ordinamento italiano avrebbe legittimamente esercitato la propria discrezionalità, prevedendo solo in via eccezionale l'irripetibilità per specifiche categorie di erogazioni previdenziali, a latere del principio generale di ripetibilità delle prestazioni indebite, sancito dall'art. 2033 cod. civ.

L'INPS ha concluso, pertanto, nel senso della non fondatezza delle questioni sollevate.

1.4.- Con memoria integrativa depositata il 7 novembre 2022, l'Avvocatura dello Stato ha ribadito il mancato accertamento da parte del giudice *a quo* dei requisiti costitutivi del legittimo affidamento e ha sottolineato come il rimettente, diversamente da quanto emerge dalla giurisprudenza della Corte EDU, avrebbe omesso di dare rilevanza, ai fini della deroga all'art. 2033 cod. civ., alla «grave situazione personale (di salute ed economico-patrimoniale) dell'interessato».

Pertanto, la difesa statale ha ritenuto che non sarebbe configurabile «una fattispecie riconducibile alla casistica della Corte europea dei diritti dell'uomo evocata nell'ordinanza di rimessione» e che il rimettente non avrebbe verificato il carattere sproporzionato del sacrificio imposto.

Il medesimo argomento è stato, inoltre, riproposto anche sotto il profilo del merito.

Viene, infatti, evidenziato come, secondo la prospettiva accolta dalla Corte EDU, in mancanza di un accertamento sulla condizione personale dell'accipiens, non basterebbe il solo affidamento legittimo a «configurare, ex se, una situazione di sproporzione dell'interferenza dello Stato nel diritto di proprietà dell'interessato, tale da riconoscergli una tutela che si traduca nella conservazione del bene nella sua integralità».

Inoltre, viene sottolineato come, in virtù degli artt. 1175 e 1375 cod. civ., siano disponibili nell'ordinamento italiano correttivi che incidono sull'adempimento, idonei a garantire un adeguato bilanciamento fra i diversi interessi implicati, sino a consentire in casi estremi una possibile inesigibilità totale.

2.- Con ordinanza del 14 dicembre 2021, iscritta al n. 21 del reg. ord. 2022, la Corte di cassazione, sezione lavoro, ha sollevato, in riferimento agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2033 cod. civ., «nella parte in cui, in caso di indebito retributivo erogato da un ente pubblico e di legittimo affidamento del dipendente pubblico percipiente nella definitività dell'attribuzione, consente un'ingerenza non proporzionata nel diritto dell'individuo al rispetto dei suoi beni».

2.1.- La Corte rimettente riferisce che L. P., già dirigente comunale del Comune di Campi Bisenzio, ha agito in giudizio dinanzi al Tribunale ordinario di Firenze per sentir dichiarare irripetibile la somma a lei corrisposta dal Comune negli anni 2001-2003 per retribuzione di posizione, pari a euro 49.203,03.

La domanda, rigettata in primo grado, era stata accolta dalla Corte d'appello di Firenze con sentenza del 25 febbraio 2015. A parere del giudice di secondo grado, la nullità della contrattazione decentrata che, in deroga alla contrattazione nazionale, aveva aumentato la retribuzione di posizione, erogata in favore della lavoratrice, sarebbe stata sanata dall'entrata in vigore del decreto-legge 6 marzo 2014, n. 16 (Disposizioni urgenti in materia di finanza locale, nonché misure volte a garantire la funzionalità dei servizi svolti nelle istituzioni scolastiche), convertito, con modificazioni, nella legge 2 maggio 2014, n. 68.

Avverso la citata sentenza d'appello, il Comune di Campi Bisenzio ha proposto ricorso per cassazione, articolato in sei motivi di censura, cui ha resistito L. P. con controricorso, contenente anche ricorso incidentale.

2.2.- Le motivazioni svolte dalla Corte di cassazione in merito alla rilevanza e alla non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate si dipanano a partire dalla fondatezza del primo motivo di ricorso principale e del quarto motivo di ricorso incidentale.



Innanzitutto, la Corte di cassazione condivide la doglianza del Comune ricorrente, con la quale viene contestata, in linea con una costante giurisprudenza di legittimità, l'applicabilità della sanatoria prevista dal d.l. n. 16 del 2014, come convertito, agli atti di costituzione e di utilizzo dei fondi adottati in epoca antecedente all'entrata in vigore del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 (Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni). Non potendo, dunque, operare la sanatoria dell'atto invalido, viene riconosciuto il diritto dell'amministrazione comunale a ripetere le somme versate in esecuzione del contratto integrativo parzialmente nullo.

Di seguito, proprio la fondatezza di tale prima censura del Comune giustifica, ad avviso della Corte rimettente, l'esame del quarto motivo del ricorso incidentale, con il quale L. P. aveva chiesto, ove fosse accertata la nullità del contratto, di negare il diritto alla ripetizione dell'indebito a tutela «dell'affidamento del lavoratore che, in buona fede, [avesse] ricevuto dal datore di lavoro pubblico retribuzioni non dovute».

La Corte di cassazione, da un lato, riconosce che al recupero delle prestazioni retributive indebite si applica l'art. 2033 cod. civ., ma, da un altro lato, ammette l'esigenza di tenere conto della sentenza della Corte EDU 11 febbraio 2021, Casarin contro Italia. Con tale pronuncia, la Corte EDU ha accertato la violazione dell'art. 1 Prot. addiz. CEDU, a fronte proprio di una fattispecie nella quale una dipendente pubblica aveva dovuto restituire al datore di lavoro, ex art. 2033 cod. civ., le retribuzioni indebite percepite a titolo di assegno ad personam.

La Corte rimettente ritiene, in particolare, che, nella controversia sottoposta al suo esame, «ricorr[an]o tutti gli indici valorizzati nella sentenza della Corte EDU dell'11 febbraio 2021, tanto in relazione all'esistenza di un legittimo affidamento - nel senso autonomo della Convenzione - quanto [in relazione] al venir meno del giusto equilibrio tra le esigenze dell'interesse pubblico generale e il diritto dell'individuo al rispetto dei suoi beni».

Di conseguenza, dopo aver ripercorso la giurisprudenza convenzionale in argomento, constatandone l'univocità, e dopo aver infruttuosamente tentato un'interpretazione convenzionalmente orientata dell'art. 2033 cod. civ., la Corte di cassazione ha motivato la non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate, adducendo l'esigenza che l'ordinamento nazionale si conformi alle previsioni dell'art. 1 Prot. addiz. CEDU, come interpretato dalla Corte EDU.

2.3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto nel giudizio con atto depositato il 4 aprile 2022.

La difesa dello Stato ha eccepito in via preliminare l'inammissibilità delle questioni per difetto di motivazione sulla rilevanza.

Secondo l'Avvocatura dello Stato, l'ordinanza di rimessione non avrebbe verificato quale sia l'attuale posizione reddituale della lavoratrice ricorrente, né l'incidenza dell'obbligo restitutorio (eventualmente rateizzato) su detta posizione reddituale. Ciò non consentirebbe di verificare appieno «la sussistenza del requisito della rilevanza della questione sollevata, essendo possibile che la fattispecie non rientri nella casistica elaborata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, potendo superare il test di proporzionalità come elaborato da quest'ultima».

Nel merito, la difesa dello Stato ha eccepito la non fondatezza delle questioni sulla base di argomenti del tutto simili a quelli prospettati nella difesa relativa alle questioni sollevate con l'ordinanza di rimessione iscritta al n. 9 del reg. ord. 2022.

2.4.- Il Comune di Campi Bisenzio, parte del giudizio *a quo*, si è costituito in giudizio con atto depositato il 18 marzo 2022, sostenendo, con lo stesso tipo di argomentazione, tanto l'inammissibilità quanto la non fondatezza delle questioni.

Dopo aver ricordato il valore «sub-costituzionale» delle norme convenzionali e delle relative interpretazioni della Corte EDU, il Comune di Campi Bisenzio ha rilevato la non conformità ai principi costituzionali dell'interpretazione offerta dalla sentenza Casarin all'art. 1 Prot. addiz. CEDU. Simile ricostruzione si porrebbe in contrasto con il «principio fondamentale dell'ordinamento, per il quale (nei limiti della prescrizione) ogni indebito deve sempre essere ripetibile in favore di chi abbia effettuato il pagamento non dovuto». In particolare, l'applicazione della regola consacrata nell'art. 2033 cod. civ. agli indebiti spettanti a soggetti pubblici si collegherebbe ai «principi dettati in materia di finanza pubblica, buon andamento e gestione del pubblico denaro, di cui agli artt. 81, 97 e 119 Cost.» e tollererebbe deroghe solo in via eccezionale, sulla base di norme puntuali che attengono alla specifica materia dell'indebito pensionistico e assistenziale, grazie al rilievo costituzionale riconosciuto dall'art. 38 Cost. alle relative prestazioni.

Al contempo, la difesa comunale segnala che già attualmente l'art. 2033 cod. civ. sarebbe interpretato dal diritto vivente in maniera da tutelare la buona fede dell'accipiens e in modo da non incidere significativamente sulle esigenze di vita del debitore.



Infine, secondo il Comune, la vicenda oggetto del presente giudizio sarebbe diversa da quella che aveva portato alla sentenza Casarin della Corte EDU. Difetterebbero, infatti, la gran parte dei presupposti ivi indicati, quali condizioni per escludere il recupero delle somme indebitamente versate.

2.5.- Con atto depositato il 23 marzo 2022, si è costituita in giudizio anche L. P., parte del giudizio *a quo*, che ha aderito alle argomentazioni formulate dalla Corte rimettente e ha confidato nell'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale.

In data 20 ottobre 2022, L. P. ha, inoltre, depositato una memoria integrativa, con la quale ha inteso confutare le eccezioni d'inammissibilità e di non fondatezza sollevate dall'Avvocatura generale dello Stato e dal Comune di Campi Bisenzio, per poi concludere nuovamente in senso adesivo all'ordinanza di rimessione.

In via gradata, L. P. ha chiesto che questa Corte, ove ritenesse erronea la ricostruzione del quadro normativo offerta dal giudice remittente, adotti, «in luogo di una statuizione di inammissibilità, piuttosto una statuizione interpretativa di rigetto motivata sul punto con la applicabilità dell'art. 4 comma 3° D.L. n. 16/2014 alla contrattazione collettiva anteriore alla entrata in vigore del D. Legisl. n. 150/2009».

2.6.- Con memoria depositata il 7 novembre 2022, l'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito l'irrelevanza delle questioni, «non configurandosi una fattispecie riconducibile alla casistica della Corte europea dei diritti dell'uomo evocata nell'ordinanza di rimessione» sia sotto il profilo della sussistenza dell'affidamento (posto che la beneficiaria non potrebbe dirsi in buona fede, vista l'entità dell'incremento percepito) sia per il mancato accertamento del carattere sproporzionato del sacrificio imposto. Non sarebbero state, dunque, considerate le condizioni di salute e quelle economico-patrimoniali dell'accipiens, né sarebbe stata valutata l'incidenza dell'obbligo restitutorio sulla possibilità di soddisfare i propri bisogni primari, tanto più stante la probabile mancata richiesta di rateizzazione o di differimento del pagamento da parte della lavoratrice.

Nel merito, la difesa dello Stato ha ribadito quanto sostenuto nell'atto di intervento e ha utilizzato i medesimi argomenti spesi nella memoria depositata nel giudizio originato dall'ordinanza di rimessione iscritta al n. 9 del reg. ord. 2022.

3.- Con ordinanza del 25 febbraio 2022, iscritta al n. 29 del reg. ord. 2022, il Tribunale di Lecce, sezione lavoro, ha sollevato, in riferimento agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2033 cod. civ., «nella parte in cui non prevede, per i dipendenti pubblici, l'irripetibilità degli indebiti retributivi laddove le somme siano state percepite in buona fede e la condotta dell'Amministrazione datrice di lavoro abbia ingenerato [un] legittimo affidamento del percettore circa la spettanza della somma percepita».

3.1.- Il rimettente riferisce che M. O. ha convenuto in giudizio l'Agenzia delle entrate, nella qualità di datrice di lavoro, nonché il Ministero dell'economia e delle finanze, per sentir accertare la non spettanza della somma di euro 17.492,17, che l'Agenzia, con nota del 27 agosto 2021, aveva richiesto a titolo di indebita fruizione di permessi concessi ai sensi della legge 5 febbraio 1992, n. 104 (Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate).

A sostegno della propria pretesa, il ricorrente nel giudizio *a quo* ha segnalato di aver sempre usufruito in buona fede dei permessi, avendo regolarmente presentato le relative istanze, corredate della documentazione richiesta, senza mai ricevere alcuna contestazione da parte dell'amministrazione.

Tali circostanze darebbero fondamento alla sua pretesa di considerare irripetibile l'indebitato.

3.2.- Il giudice *a quo* sostiene che, in base a un consolidato orientamento della giurisprudenza di legittimità, ove si accerti che, in materia di pubblico impiego privatizzato, l'amministrazione abbia versato retribuzioni *sine titulo*, sarebbe ammessa la ripetizione dell'indebitato in applicazione della disciplina generale di cui all'art. 2033 cod. civ. In particolare, la *condictio indebiti* non risulterebbe esclusa neppure in ipotesi di buona fede dell'accipiens, atteso che, secondo il citato art. 2033 cod. civ., la buona fede soggettiva rileverebbe solo ai fini della restituzione dei frutti e degli interessi.

Nondimeno, ad avviso del rimettente, la disciplina sopra richiamata si porrebbe in contrasto con l'art. 1 Prot. addiz. CEDU, così come interpretato dalla Corte EDU, e dunque violerebbe gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost.

Il Tribunale di Lecce sottolinea come la giurisprudenza della Corte EDU estenda la protezione garantita dal citato art. 1 al legittimo affidamento nella spettanza di erogazioni effettuate, «in materia sia lavoristica sia previdenziale», da soggetti pubblici a favore di persone fisiche, le quali, a fronte di successive istanze restitutorie, avrebbero, se in buona fede, diritto a trattenere le somme ricevute.

Secondo il rimettente, nel caso di specie, sarebbero presenti tutti gli indici individuati dalla giurisprudenza convenzionale a fondamento del legittimo affidamento: l'accipiens avrebbe fruito dei benefici a seguito di domanda accolta dall'amministrazione; non vi sarebbe alcuna manifesta insussistenza del titolo; il ricorrente non avrebbe mai taciuto



alcuna informazione all'ente datore di lavoro; il ricorrente avrebbe fruito dei benefici per un lungo periodo di tempo; non sarebbero ravvisabili errori di calcolo o errori materiali; l'amministrazione non avrebbe formulato clausole di riserva di ripetizione all'atto della concessione dei permessi.

Su tali basi, il Tribunale di Lecce sollecita l'adozione di una sentenza additiva, che dichiari l'illegittimità costituzionale dell'art. 2033 cod. civ. nei termini sopra enunciati.

3.3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto nel giudizio con atto depositato il 25 aprile 2022.

La difesa dello Stato ha eccepito, in via preliminare, l'inammissibilità delle questioni per difetto di rilevanza. Secondo l'Avvocatura, il Tribunale di Lecce si sarebbe riservato di accertare, solo all'esito dell'intervento additivo di questa Corte, la sussistenza in fatto degli elementi dimostrativi del legittimo affidamento dell'attore, con conseguente irrimediabile irrilevanza delle questioni.

Del resto, secondo l'Avvocatura, un effettivo accertamento dei suddetti elementi avrebbe indotto il rimettente a dover constatare la loro insussistenza, ciò che paleserebbe l'inutilità e, dunque, l'irrilevanza di un'eventuale sentenza di accoglimento nel giudizio *a quo*.

Nel merito, la difesa dello Stato ha sostenuto la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale, sulla base di argomenti del tutto simili a quelli spesi nella difesa relativa alle questioni sollevate con le ordinanze di rimessione iscritte al n. 9 e n. 21 del reg. ord. 2022.

3.4.- Di seguito, in data 7 novembre 2022, il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato una memoria integrativa, nella quale ha eccepito l'irrilevanza delle questioni di legittimità costituzionale «non configurandosi una fattispecie riconducibile alla casistica della Corte europea dei diritti dell'uomo evocata nell'ordinanza di rimessione». In particolare, il giudice *a quo* non avrebbe accertato il carattere sproporzionato del sacrificio imposto, non avendo preso in considerazione la «grave situazione personale (di salute ed economico-patrimoniale) dell'interessato».

Nel merito, la difesa dello Stato ha ribadito quanto sostenuto nell'atto di intervento.

4.- Nell'udienza del 29 novembre 2022 le parti costituite e l'Avvocatura generale dello Stato hanno insistito per l'accoglimento delle conclusioni rassegnate nei rispettivi scritti difensivi.

Considerato in diritto

1.- Con ordinanza del 21 gennaio 2022, iscritta al n. 9 del reg. ord. 2022, il Tribunale ordinario di Lecce, sezione lavoro, ha sollevato, in riferimento agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2033 cod. civ., «nella parte in cui non prevede l'irripetibilità dell'indebito previdenziale non pensionistico (indennità di disoccupazione, nel caso di specie) laddove le somme siano state percepite in buona fede e la condotta dell'ente erogatore abbia ingenerato [un] legittimo affidamento del percettore circa la spettanza della somma percepita».

Il rimettente riferisce che P. D.R. ha convenuto in giudizio l'INPS per sentir accertare l'irripetibilità della prestazione ricevuta a titolo di indennità di disoccupazione, in ragione del legittimo affidamento ingenerato dall'ente pubblico circa la spettanza della somma, che, oltretutto, sarebbe stata destinata al soddisfacimento di esigenze alimentari.

1.1.- Secondo il giudice *a quo*, al caso dell'indebito previdenziale non pensionistico, cui sarebbe ascrivibile l'indennità di disoccupazione, si applica l'art. 2033 cod. civ., che comporterebbe il rigetto della pretesa del ricorrente.

Nondimeno, a giudizio del rimettente, in presenza di un legittimo affidamento riposto da una persona fisica nella spettanza di una prestazione, quale l'indennità di disoccupazione, erogata da un soggetto pubblico, la pretesa restitutoria violerebbe gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in quanto si porrebbe in contrasto con l'art. 1 Prot. addiz. CEDU, come interpretato dalla Corte EDU.

Su tali basi, il rimettente sollecita questa Corte all'adozione di una sentenza additiva, che dichiari l'illegittimità costituzionale dell'art. 2033 cod. civ. nei termini enunciati in apertura.

1.2.- Nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, e si è costituito l'INPS, parte del processo *a quo*. Entrambi hanno eccepito sia l'inammissibilità delle questioni sia, nel merito, la loro non fondatezza.

2.- Con ordinanza del 14 dicembre 2021, iscritta al n. 21 del reg. ord. 2022, la Corte di cassazione, sezione lavoro, ha sollevato, in riferimento agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2033 cod. civ., «nella parte in cui, in caso di indebito retributivo



erogato da un ente pubblico e di legittimo affidamento del dipendente pubblico percipiente nella definitività dell'attribuzione, consente un'ingerenza non proporzionata nel diritto dell'individuo al rispetto dei suoi beni».

2.1.- La Corte rimettente riferisce che L. P. ha agito in giudizio dinanzi al Tribunale di Firenze per sentir dichiarare irripetibile la somma di euro 49.203,03, che le era stata corrisposta a titolo di retribuzione di posizione.

La Corte di cassazione ritiene che la pretesa restitutoria contrasti con quanto statuito dalla sentenza della Corte EDU Casarin proprio con riferimento all'indebito retributivo. Di conseguenza, il giudice *a quo* ravvisa una violazione dell'art. 1 Prot. addiz. CEDU, come interpretato dalla Corte EDU, e di riflesso un *vulnus* agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost.

2.2.- Nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, e si è costituito il Comune di Campi Bisenzio, parte del processo *a quo*. Entrambi hanno eccepito l'inammissibilità delle questioni e comunque la loro non fondatezza.

Parimenti si è costituita in giudizio L. P., parte in quello *a quo*, che ha aderito alle argomentazioni formulate dalla Corte rimettente e ha insistito per l'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale.

3.- Con ordinanza del 25 febbraio 2022, iscritta al n. 29 del reg. ord. 2022, il Tribunale di Lecce, sezione lavoro, ha sollevato, in riferimento agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2033 cod. civ., «nella parte in cui non prevede, per i dipendenti pubblici, l'irripetibilità degli indebiti retributivi laddove le somme siano state percepite in buona fede e la condotta dell'Amministrazione datrice di lavoro abbia ingenerato [un] legittimo affidamento del percettore circa la spettanza della somma percepita».

3.1.- Il rimettente riferisce che M. O. ha convenuto in giudizio l'Agenzia delle entrate, nella qualità di datrice di lavoro, nonché il Ministero dell'economia e delle finanze, per sentir accertare la non spettanza della somma di euro 17.492,17, che l'Agenzia aveva richiesto a titolo di indebita fruizione di permessi concessi ai sensi della legge n. 104 del 1992.

Il giudice *a quo*, dopo aver qualificato tali prestazioni come retribuzioni *sine titulo* erogate da un soggetto pubblico, ritiene che, in presenza di un legittimo affidamento riposto da una persona fisica nella loro spettanza, la pretesa restitutoria violi gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., ponendosi in contrasto con quanto prescritto dall'art. 1 Prot. addiz. CEDU, come interpretato dalla Corte EDU.

Per tali ragioni, il Tribunale di Lecce sollecita l'adozione di una sentenza additiva, che dichiari l'illegittimità costituzionale dell'art. 2033 cod. civ. nei termini sopra richiamati.

3.2.- Nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha eccepito tanto l'inammissibilità delle questioni quanto la loro non fondatezza.

4.- Le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalle tre ordinanze di rimessione, in quanto sostanzialmente analoghe, si prestano a una trattazione congiunta mediante la riunione dei giudizi.

5.- Prima di procedere all'esame delle eccezioni di inammissibilità sollevate, occorre rilevare d'ufficio sia un vizio nel rito, che colpisce l'intera ordinanza di rimessione iscritta al n. 29 del reg. ord. 2022, sia un'ulteriore causa di inammissibilità che riguarda, nei restanti giudizi, la censura riferita all'art. 11 Cost.

5.1.- Sotto il primo profilo, il Tribunale di Lecce riferisce, con la citata ordinanza, che le somme richieste al lavoratore attengono all'indebita fruizione dei permessi previsti dalla legge n. 104 del 1992. In particolare, sostiene «che - nel pubblico impiego - la retribuzione dei permessi ex l. 104/92 non prevede il meccanismo di conguaglio con l'ente previdenziale (*cf.* anche Cass. 20684/2016). Trattasi di somme a carico del datore di lavoro e come tali soggette all'art. 2033 cc in ipotesi di indebita percezione delle stesse».

Su tali presupposti, il rimettente qualifica la prestazione come retributiva e solleva questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2033 cod. civ., nella parte in cui considera ripetibili nei confronti dei dipendenti pubblici proprio gli indebiti retributivi, in presenza delle condizioni evidenziate dalla giurisprudenza della Corte EDU, nell'interpretazione da essa fornita dell'art. 1 Prot. addiz. CEDU.

Senonché è ben vero che l'art. 33, comma 3, della legge n. 104 del 1992 stabilisce che «[i]l lavoratore dipendente, pubblico o privato, ha diritto a fruire di tre giorni di permesso mensile retribuito coperto da contribuzione figurativa, anche in maniera continuativa, per assistere una persona con disabilità in situazione di gravità». Tuttavia, il successivo comma 4, nelle diverse formulazioni che si sono susseguite nel tempo, specifica che ai permessi previsti dai commi precedenti si applicano - quanto a trattamento economico, normativo e previdenziale - le disposizioni dettate in materia di tutela dei genitori lavoratori. In particolare, per effetto delle modifiche apportate al citato comma 4 dall'art. 3, comma 1, lettera *b*), numero 3), del decreto legislativo 30 giugno 2022, n. 105, recante «Attuazione della direttiva (UE) 2019/1158 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita fami-



liare per i genitori e i prestatori di assistenza e che abroga la direttiva 2010/18/UE del Consiglio», viene operato un rinvio agli artt. 43, 44 e 56 del decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53).

Tale disciplina, con i relativi rimandi e con la qualificazione come indennità delle remunerazioni attribuite per i permessi (art. 43 del d.lgs. n. 151 del 2001), palesa che le relative prestazioni, al pari di altre erogazioni disciplinate dal d.lgs. n. 151 del 2001, hanno natura previdenziale non pensionistica, e sono parametratae sì alla retribuzione, ma a questa non possono sic et simpliciter essere equiparate, data la loro funzione di assicurare un sostegno economico al lavoratore che versi in stato di bisogno per la condizione di disabilità grave, propria o di un suo familiare (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 19 aprile 2021, n. 10274). Né, del resto, tale funzione muta per i dipendenti pubblici, visto quanto dispone l'art. 2, comma 2, del citato d.lgs. n. 151 del 2001.

Ebbene, il rimettente non si confronta con l'assetto normativo, sopra richiamato, e prospetta le questioni di legittimità costituzionale con specifico riferimento agli indebiti retributivi dei pubblici dipendenti, sull'erroneo presupposto che la funzione delle somme versate a titolo di remunerazione dei permessi sia retributiva, mentre si tratta di prestazioni previdenziali non pensionistiche.

Ne consegue l'inammissibilità delle questioni sollevate per errore sul presupposto interpretativo che si riverbera sulla rilevanza (*ex plurimis*, sentenze n. 84 del 2022, n. 170 del 2021, n. 228 del 2020 e n. 224 del 2018).

5.2.- Ancora in via preliminare, devono essere dichiarate d'ufficio inammissibili le questioni di legittimità costituzionale promosse con le ordinanze di rimessione iscritte al n. 9 e n. 21 del reg. ord. 2022, in riferimento all'art. 11 Cost.

Secondo un orientamento costante di questa Corte, in presenza di censure che lamentino la violazione di disposizioni della CEDU, come interpretate dalla Corte EDU, il paramento costituzionale di cui all'art. 11 Cost. è inconfidente, «non essendo individuabile, con riferimento alle specifiche norme convenzionali CEDU, alcuna limitazione della sovranità nazionale (sentenze n. 210 del 2013, n. 80 del 2011, n. 349 e n. 348 del 2007)» (sentenza n. 80 del 2019; analogamente sentenza n. 121 del 2020).

6.- Passando ora a esaminare le eccezioni di rito sollevate dall'Avvocatura dello Stato e dalle parti costituite in giudizio, esse non sono fondate.

6.1.- Nel giudizio instaurato dal Tribunale di Lecce (reg. ord. n. 9 del 2022), l'Avvocatura generale dello Stato eccepisce l'inammissibilità per irrilevanza e in ogni caso per implausibile motivazione sulla rilevanza.

In particolare, secondo la difesa statale, il Tribunale avrebbe dapprima attestato l'esistenza di un legittimo affidamento in capo all'accipiens, per poi riservarsi, all'esito della pronuncia di questa Corte, di verificare le circostanze allegiate dall'attore. In ogni caso, a detta dell'Avvocatura, gli elementi costitutivi dell'affidamento legittimo sarebbero insussistenti, il che renderebbe implausibile la motivazione sulla rilevanza.

In termini analoghi, anche l'INPS eccepisce che il rimettente non avrebbe accertato tutti i presupposti richiesti dalla Corte EDU per rinvenire un affidamento legittimo, richiamandosi, in particolare, al «difetto di un errore di calcolo (se non addirittura materiale)».

Le eccezioni non sono fondate.

Per tutti i presupposti ritenuti necessari a integrare il legittimo affidamento, sulla base delle condizioni richieste dalla Corte EDU, il Tribunale di Lecce ribadisce insistentemente che si tratta di elementi provati nel giudizio. Né omette di argomentare, sulla base della documentazione in atti, che l'erogazione in eccesso non possa ritenersi il mero frutto di un errore di calcolo o di un errore materiale.

Del resto, risulta per tabulas che, là dove il rimettente afferma che «[t]rattasi di elementi tutti riscontrati in atti e che - in caso di accoglimento del presente incidente di costituzionalità - dovrebbero essere valutati», la precisazione si riferisce, per l'appunto, non all'accertamento in merito alla sussistenza dei presupposti, bensì alla valutazione degli effetti giuridici che se ne dovrebbero trarre all'esito del giudizio di legittimità costituzionale.

6.2.- Sempre in merito alla rilevanza, l'Avvocatura generale dello Stato solleva ulteriori eccezioni di rito che sono formulate, in termini del tutto simili, con riferimento sia all'ordinanza di rimessione iscritta al n. 9 del reg. ord. 2022 sia a quella iscritta al n. 21 del medesimo anno.

Rispetto alla prima ordinanza, la difesa statale eccepisce che il rimettente non avrebbe accertato «se e in quale misura il recupero delle somme da parte dell'Inps sia avvenuto e abbia determinato un sacrificio sproporzionato in capo al percettore». Tale circostanza, desumibile dalle condizioni di salute e da quelle economico-patrimoniali dell'accipiens, mentre risulterebbe determinante nella sentenza Casarin, non sarebbe stata, viceversa, neppure allegata nel giudizio *a quo*.

In termini analoghi, in riferimento alla seconda ordinanza, sempre la difesa statale eccepisce che il giudice rimettente non avrebbe effettuato gli accertamenti idonei a comprovare il carattere sproporzionato del sacrificio per l'ac-



acipiens: nello specifico, non vi sarebbe stata alcuna attestazione circa la posizione reddituale e patrimoniale attuale della lavoratrice ricorrente né circa l'incidenza dell'obbligo restitutorio (eventualmente rateizzato) su detta condizione socio-economica.

Anche tali eccezioni non sono fondate.

Nell'ordinanza di rimessione iscritta al n. 9 del reg. ord. 2022 il rimettente basa la sua argomentazione sull'interpretazione dell'art. 1 Prot. addiz. CEDU offerta dalla Corte EDU (nelle sentenze Casarin, nonché 12 dicembre 2019, Romeva contro Macedonia del Nord; 26 aprile 2018, Cakarević contro Croazia e 15 settembre 2009, Moskal contro Polonia), ritenendo implicito nei presupposti che le citate pronunce pongono a fondamento dell'affidamento legittimo l'«ingerenza [...] sproporzionata» nella sfera di chi abbia dovuto «sostenere l'onere dell'errore commesso dall'amministrazione». Al contempo, il giudice *a quo* non manca di sottolineare la specificità del settore della sicurezza sociale, lasciando intendere che l'obbligo restitutorio incida sulla condizione del percettore di una indennità di disoccupazione.

Tali motivazioni superano il vaglio meramente esterno di non implausibilità, che, per costante giurisprudenza di questa Corte, costituisce l'oggetto della sua valutazione in ordine sia alla ricostruzione degli elementi di fatto, fornita dal giudice rimettente, sia all'interpretazione delle norme di diritto, applicabili al giudizio *a quo* (*ex plurimis*, sentenze n. 88 e n. 79 del 2022, n. 259 del 2021).

Quanto, poi, all'argomentazione fornita, sempre in merito al carattere sproporzionato del sacrificio richiesto all'acipiens, nell'ordinanza iscritta al n. 21 del reg. ord. 2022, essa, a ben vedere, si dimostra senz'altro plausibile, posto che il rimettente dedica a tale profilo una specifica e puntuale motivazione, in cui illustra attentamente la condizione personale e patrimoniale del percettore.

6.3.- Da ultimo, il Comune di Campi Bisenzio eccepisce rispetto all'ordinanza iscritta al n. 21 del reg. ord. 2022, a titolo sia di inammissibilità sia di non fondatezza, la non conformità ai principi costituzionali dell'interpretazione offerta dalla sentenza Casarin all'art. 1 Prot. addiz. CEDU.

Anche questa eccezione non è fondata.

Il giudice rimettente argomenta nel senso che la giurisprudenza della Corte EDU si preoccupa di bilanciare i contrapposti interessi dell'ente pubblico e del privato accipiens e ritiene che analogo bilanciamento debba essere introdotto nell'ordinamento interno. In tal modo, implicitamente esclude quanto, viceversa, assume il Comune di Campi Bisenzio, vale a dire che il punto di equilibrio individuato dalla Corte EDU sia lesivo di principi costituzionali.

Non si ravvisa, pertanto, un difetto di motivazione e semmai è sotto il profilo del merito che l'eccezione può rilevare.

7.- Nel merito, le questioni non sono fondate.

8.- In via preliminare, occorre ripercorrere la giurisprudenza della Corte EDU che, nell'ambito della ripetizione di indebiti retributivi e previdenziali erogati da soggetti pubblici, ha dato corpo all'interpretazione dell'art. 1 Prot. addiz. CEDU, invocato dalle ordinanze in esame quale parametro interposto, volto a specificare la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.

Secondo la citata disposizione convenzionale, «[o]gni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni» e la Corte EDU, valorizzando proprio la nozione di bene, ha ascrivito a tale paradigma la tutela dell'affidamento legittimo («legitimate expectation»), situazione soggettiva dai contorni più netti di una semplice speranza o aspettativa di mero fatto («hope»).

In particolare, in una pluralità di casi - tra cui le già citate sentenze Casarin, Romeva, Cakarević e Moskal - concernenti indebiti retributivi e previdenziali erogati da soggetti pubblici, la Corte EDU ha specificato i presupposti che consentono di identificare un affidamento legittimo in capo al percettore della prestazione, che sia persona fisica, e ha individuato le condizioni che tramutano la conditio indebiti in un'interferenza sproporzionata nei confronti di tale affidamento.

La Corte EDU ha individuato quali elementi costitutivi dell'affidamento legittimo: l'erogazione di una prestazione a seguito di una domanda presentata dal beneficiario che agisca in buona fede o su spontanea iniziativa delle autorità; la provenienza dell'attribuzione da parte di un ente pubblico, sulla base di una decisione adottata all'esito di un procedimento, fondato su una disposizione di legge, regolamentare o contrattuale, la cui applicazione sia percepita dal beneficiario come fonte della prestazione, individuabile anche nel suo importo; la mancanza di una attribuzione manifestamente priva di titolo o basata su semplici errori materiali; un'erogazione effettuata in relazione a una attività lavorativa ordinaria e non a una prestazione isolata o occasionale, per un periodo sufficientemente lungo da far nascere la ragionevole convinzione circa il carattere stabile e definitivo della medesima; la mancata previsione di una clausola di riserva di ripetizione.



L'identificazione di una situazione di *legitimate expectation* non importa, nondimeno, per ciò solo l'intangibilità della prestazione percepita dal privato.

La Corte EDU riconosce l'interesse generale sotteso all'azione di ripetizione dell'indebito e, in genere, riscontra la legalità dell'intervento, che solo raramente si è dimostrata carente (sentenza 12 ottobre 2020, Anželika Šimaitienė contro Lituania, paragrafo 115).

Le censure della Corte EDU si appuntano, invece, sulla proporzionalità dell'interferenza, in quanto sede del bilanciamento di interessi fra le esigenze sottese al recupero delle prestazioni indebitamente erogate e la tutela dell'affidamento incolpevole.

Nel compiere tale valutazione, la Corte EDU riconosce agli Stati contraenti un margine di apprezzamento ristretto, onde evitare che gravi sulla persona fisica un onere eccessivo e individuale, avuto riguardo al particolare contesto in cui si inquadra la vicenda (così Grande camera, sentenza 5 settembre 2017, Fàbiàn contro Ungheria, paragrafo 65, e seconda sezione, sentenza 10 febbraio 2015, Béláné Nagy contro Ungheria, paragrafo 166). In particolare, fra le circostanze che influiscono sul carattere sproporzionato dell'interferenza si rinvencono le specifiche modalità di restituzione imposte al titolare dell'affidamento (ad esempio, nella sentenza Cakarević, l'addebito di interessi legali in capo all'accipiens, a dispetto dell'errore compiuto dall'amministrazione, paragrafi 86 e 87; o, nella sentenza Casarin, la rateizzazione non rapportata alle condizioni di vita dell'obbligato, paragrafo 72); più in generale, rilevano l'omessa o l'inadeguata considerazione della fragilità economico-sociale o di salute dell'obbligato nell'esercizio della pretesa restitutoria (così nelle sentenze Casarin, paragrafi 72 e 73; Romeva, paragrafo 75; Cakarević, paragrafi da 87 a 89, e Moskal, paragrafi 74 e 75); e, infine, ha una sicura incidenza la mancata previsione di una responsabilità in capo all'ente cui sia addebitabile l'errore (sentenze Casarin, paragrafo 71, e Cakarević, paragrafo 80).

In definitiva, la giurisprudenza della Corte EDU offre una ricostruzione dell'art. 1 Prot. addiz. CEDU volta a stigmatizzare interferenze sproporzionate rispetto all'affidamento legittimo ingenerato dall'erogazione indebita da parte di soggetti pubblici di prestazioni di natura previdenziale, pensionistica e non, nonché retributiva.

9.- A fronte dell'interpretazione prospettata dalla Corte EDU in merito all'art. 1 Prot. addiz. CEDU, l'ordinamento nazionale delinea un quadro di tutele che, se adeguatamente valorizzato, supera ogni dubbio di possibile contrasto fra l'art. 2033 cod. civ. e l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione al citato parametro convenzionale interposto.

In particolare, rispetto alle tipologie di prestazioni indebite contemplate dalla giurisprudenza convenzionale, l'ordinamento italiano appronta un complesso apparato di rimedi, che opera a differenti livelli.

10.- Rispetto a specifiche tipologie di prestazioni indebite, ricomprese fra quelle esaminate dalla giurisprudenza della Corte EDU, ma invero differenti rispetto a quelle oggetto del presente giudizio, il sistema normativo interno esclude tout court la ripetizione dell'indebito, offrendo una tutela particolarmente incisiva, che, per completezza, è opportuno brevemente richiamare.

10.1.- Si tratta, innanzitutto, di prestazioni previdenziali, pensionistiche e assicurative, per le quali il legislatore italiano dispone l'irripetibilità, con la sola eccezione dell'ipotesi in cui l'accipiens fosse consapevole di percepire un indebito e, dunque, fosse in uno stato soggettivo di dolo (art. 52, comma 2, della legge 9 marzo 1989, n. 88, recante «Ristrutturazione dell'Istituto nazionale della previdenza sociale e dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro», come modificato dall'art. 13 della legge 30 dicembre 1991, n. 412, recante «Disposizioni in materia di finanza pubblica», entro i limiti applicativi dettati dalla sentenza di questa Corte n. 39 del 1993; nonché art. 55, comma 5, della stessa legge n. 88 del 1989, che estende la disciplina alle prestazioni non dovute erogate dall'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro - INAIL - in caso di infortuni sul lavoro e malattie professionali).

Analoga disciplina si desume, poi, da un complesso di previsioni concernenti prestazioni economiche di natura assistenziale (art. 37, comma 8, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, recante «Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo»; art. 3-ter del decreto-legge 23 dicembre 1976, n. 850, recante «Norme relative al trattamento assistenziale dei ciechi civili e dei sordomuti», convertito, con modificazioni, nella legge 21 febbraio 1977, n. 29; art. 3, comma 10, del decreto-legge 30 maggio 1988, n. 173, recante «Misure urgenti in materia di finanza pubblica per l'anno 1988», convertito, con modificazioni, nella legge 26 luglio 1988, n. 291), rispetto alle quali la giurisprudenza di legittimità, richiamando l'ordinanza n. 264 del 2004 di questa Corte, ha riconosciuto la sussistenza di «un principio di settore, [in virtù del quale] la regolamentazione della ripetizione dell'indebito è tendenzialmente sottratta a quella generale del codice civile» (Corte di cassazione, sezione sesta civile - lavoro, ordinanza 30 giugno 2020, n. 13223; si vedano anche Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenze 9 novembre 2018, n. 28771 e 3 febbraio 2004, n. 1978).



Nei casi sopra richiamati, non è richiesta alcuna prova dell'affidamento, sicché quest'ultimo, più che rilevare quale interesse protetto, si configura - unitamente al rilievo costituzionale riconosciuto, ai sensi dell'art. 38 Cost., al tipo di prestazioni erogate - quale *ratio* ispiratrice di fondo della disciplina, che si connota in termini di previsione eccezionale, frutto di una valutazione che questa Corte ha più volte ritenuto rimessa alla discrezionalità del legislatore (sentenze n. 148 del 2017 e n. 431 del 1993).

10.2.- Parimenti, si annovera tra le tutele specifiche e particolarmente incisive, che escludono la ripetizione dell'indebito, la previsione di cui all'art. 2126 cod. civ., riferita a una prestazione di natura retributiva. Il fondamento di tale speciale disciplina si rinviene, questa volta, nella causa dell'attribuzione, costituita da una attività lavorativa che è stata, di fatto, concretamente prestata, pur se si dimostra giuridicamente non dovuta. La peculiare protezione di simile causa attributiva, che si pone in termini sinallagmatici rispetto alla retribuzione indebita, giustifica, pertanto, sia la pretesa a conseguire il corrispettivo sia, qualora questo sia stato già erogato, l'irripetibilità del medesimo, a dispetto della nullità o dell'annullamento (totale o parziale) del contratto di lavoro e persino in presenza di una illiceità dell'oggetto o della causa, ove siano state violate norme poste a tutela del lavoratore.

L'art. 2126 cod. civ. costituisce, dunque, un presidio contro pretese restitutorie avanzate dal datore di lavoro, compresa la pubblica amministrazione (Corte di cassazione, sezione lavoro, ordinanze 5 novembre 2021, n. 32263 e 31 agosto 2018, n. 21523), ma a condizione che l'indebito retributivo corrisponda a una specifica prestazione, effettivamente eseguita (Corte di cassazione, sezione lavoro, ordinanza 23 novembre 2021, n. 36358). Per converso, la norma non trova applicazione qualora la prestazione si configuri quale mero aumento della retribuzione di posizione di un incarico dirigenziale e, dunque, non si ponga in una relazione sinallagmatica con una specifica prestazione lavorativa aggiuntiva, sì da comportare - dal punto di vista qualitativo, quantitativo e temporale - «il trasmodare dell'incarico originariamente attribuito in una prestazione radicalmente diversa» (Cass. ordinanza n. 36358 del 2021).

11.- Al di fuori del raggio di disposizioni speciali che, nel campo delle prestazioni retributive, previdenziali e assistenziali, prevedono, nell'ordinamento italiano, l'irripetibilità dell'attribuzione erogata, opera, viceversa, la disciplina generale dell'indebito oggettivo, di cui all'art. 2033 cod. civ., secondo la quale: «[c]hi ha eseguito un pagamento non dovuto ha diritto di ripetere ciò che ha pagato. Ha inoltre diritto ai frutti e agli interessi dal giorno del pagamento, se chi lo ha ricevuto era in mala fede, oppure, se questi era in buona fede, dal giorno della domanda».

L'ampiezza della norma, cui si ascrivono anche prestazioni indebite ricomprese fra quelle esaminate dalla Corte EDU, ha suscitato, dunque, i dubbi di legittimità costituzionale.

Sia l'ordinanza di rimessione iscritta al n. 9 del reg. ord. 2022 sia quella iscritta al n. 21 reg. ord. del medesimo anno ravvisano, infatti, il già evocato vulnus all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU, come interpretato dalla giurisprudenza convenzionale, nell'applicazione della disposizione generale sull'indebito oggettivo a prestazioni previdenziali non pensionistiche e a prestazioni retributive, chiaramente non ascrivibili all'art. 2126 cod. civ.

Senonché, a fronte dell'obbligo restitutorio, da un lato, lo stesso art. 2033 cod. civ. - come già emerge dalla sua formulazione testuale - prevede che, in ipotesi di buona fede soggettiva dell'accipiens, i frutti e gli interessi vanno corrisposti solo a partire dalla domanda di restituzione, il che allontana una delle possibili ragioni di sproporzione dell'interferenza ravvisate dalla giurisprudenza della Corte EDU (in particolare, nella sentenza Cakarević, paragrafo 86).

Da un altro lato, e soprattutto, si rinviene nell'ordinamento italiano una clausola generale, suscettibile di valorizzare la specificità degli elementi posti in risalto dalla giurisprudenza della Corte EDU a fondamento dell'affidamento legittimo, così come si ravvisa un apparato di tutele sufficiente a superare ogni dubbio di possibile contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost.

12.- Il perno della disciplina risiede, in particolare, nella clausola di buona fede oggettiva o correttezza, che, per un verso, plasma, attraverso l'art. 1175 cod. civ., l'attuazione del rapporto obbligatorio e, dunque, condiziona - dando rilievo agli interessi in gioco e alle circostanze concrete - l'esecuzione dell'obbligazione restitutoria, che ha fonte nell'art. 2033 cod. civ. Per un altro verso, e ab imis, la buona fede oggettiva dà fondamento, tramite l'art. 1337 cod. civ., alla stessa possibilità di identificare un affidamento legittimo, suscettibile di rinvenire una tutela, sia quale interesse che, ex fide bona, in base al citato art. 1175 cod. civ., condiziona l'attuazione del rapporto obbligatorio, sia quale situazione soggettiva potenzialmente meritevole di protezione risarcitoria, proprio attraverso la disciplina dell'illecito precontrattuale.

12.1.- Rispetto a tali coordinate generali, è doveroso, in primo luogo, indagare le condizioni che consentono di dare rilevanza, nelle fattispecie in esame, a un affidamento legittimo.



Il diritto vivente ha da tempo estrapolato dall'art. 1337 cod. civ., riferito alla tutela dell'affidamento rispetto alla conclusione di un contratto o rispetto al perfezionamento di un contratto non invalido né affetto da un vizio cosiddetto incompleto, un possibile modello generale di tutela dell'affidamento legittimo. Nondimeno questo - a seconda delle tipologie di conflitti - opera sulla base di processi di specificazione e di concretizzazione giurisprudenziale. Dalla citata norma, che valorizza tanto la relazione fra i soggetti implicati quanto le circostanze concrete, la giurisprudenza ha, di volta in volta, ricavato, nell'ambito di particolari contesti, i presupposti che consentono di ravvisare affidamenti meritevoli di tutela: ad esempio, quello alla legittimità e alla correttezza di un provvedimento emanato da una pubblica amministrazione (*ex multis*, Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenze 15 gennaio 2021, n. 615 e 13 maggio 2019, n. 12635), così come l'affidamento riferito alla esattezza e alla correttezza di informazioni fornite da soggetti che spendono una particolare professionalità (*ex multis*, Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenza 9 dicembre 2019, n. 32026 e sezione terza civile, sentenza 28 febbraio 2012, n. 3003).

Ebbene, i casi esaminati dalla giurisprudenza della Corte EDU danno, a ben vedere, risalto a un'ulteriore tipologia di affidamento legittimo, che riguarda la spettanza di una prestazione indebita: un tipo di affidamento per ravvisare il quale le sentenze della Corte EDU valorizzano per l'appunto sia la relazione fra i soggetti implicati sia le circostanze concrete che caratterizzano l'attribuzione indebita.

Deve allora ritenersi che proprio l'attitudine della buona fede oggettiva a recepire processi di concretizzazione giurisprudenziale consenta di ravvisare nell'art. 1337 cod. civ. la cornice giuridica capace di valorizzare, a livello nazionale, presupposti che, in effetti, corrispondono a quelli individuati dalla Corte EDU per fondare il riconoscimento di un affidamento legittimo circa la spettanza di una prestazione indebita erogata.

In sostanza, gli elementi che possono rilevare *ex fide bona* ai fini dell'individuazione di un affidamento legittimo riposto in una prestazione indebita erogata da un soggetto pubblico trovano, a ben vedere, riscontro in quelli di cui si avvale la Corte EDU per individuare una *legitimate expectation*.

Infatti, l'opera di specificazione effettuata dalla Corte EDU dà rilievo, innanzitutto, alla relazione fra le parti, e questo è tipico anche dell'art. 1337 cod. civ. In particolare, non vi è dubbio che, per ingenerare un legittimo affidamento in una prestazione indebita, non basti l'apparenza di un titolo posto a fondamento dell'attribuzione - titolo che deve comunque radicarsi in una disposizione di legge o di regolamento o in un contratto -, ma conta in primis il tipo di relazione fra solvens e accipiens. Ed è palese che un soggetto pubblico facilmente ingenera, nell'accipiens-persona fisica, una fiducia circa la spettanza dell'erogazione effettuata, non solo in ragione della sua competenza professionale, ma anche per il suo perseguire interessi generali. In ogni caso, neppure quanto detto sopra è sufficiente a delineare un affidamento, poiché *ex fide bona* rilevano sempre le circostanze concrete. Similmente la giurisprudenza della Corte EDU valorizza: il tipo di prestazioni erogate (retributive o previdenziali), il carattere ordinario dell'attribuzione nonché il suo perdurare nel tempo, sì da ingenerare la ragionevole convinzione sul suo essere dovuta. Al contempo, l'affidamento legittimo presuppone sempre anche la buona fede soggettiva dell'accipiens, che, a sua volta, non può che evincersi da indici oggettivi. In questa stessa prospettiva, la Corte EDU dà rilievo: alla spontaneità dell'attribuzione o alla richiesta della stessa effettuata in buona fede, alla mancanza di un pagamento manifestamente privo di titolo o fondato su un mero errore di calcolo o su un errore materiale, nonché alla omessa previsione di una clausola di riserva di ripetizione.

In definitiva, si deve ritenere che la consonanza fra gli elementi evidenziati dalla giurisprudenza della Corte EDU e la tipologia di criteri cui può dare rilevanza la buona fede oggettiva a fondamento di un affidamento legittimo, ove riferito al contesto della spettanza di una prestazione indebita, confermi che l'interesse protetto dalla CEDU, come ricostruito dalla Corte EDU, può trovare riconoscimento, nel nostro ordinamento, dentro la cornice generale della buona fede oggettiva.

12.2.- Così individuati i presupposti costitutivi di un affidamento legittimo nella spettanza di una prestazione indebita, si tratta ora di chiarire quale apparato rimediabile appronti l'ordinamento nazionale a sua difesa e se sia idoneo a evitare il contrasto con l'art. 1 Prot. addiz. CEDU e, di riflesso, una violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.

12.2.1.- Un primo fondamentale ruolo spetta alla categoria della inesigibilità, che si radica nella clausola generale di cui all'art. 1175 cod. civ., la quale - come già anticipato (punto 12) - impone ad ambo le parti del rapporto obbligatorio di comportarsi secondo correttezza o buona fede oggettiva. Tale canone di comportamento, *inter alia*, vincola il creditore a esercitare la sua pretesa in maniera da tenere in debita considerazione, in rapporto alle circostanze concrete, la sfera di interessi che fa riferimento al debitore.

Di qui, la rilevanza che possono assumere, nell'attuazione del rapporto obbligatorio avente a oggetto la ripetizione dell'indebitato, tanto lo stesso affidamento legittimo ingenerato nel percipiente, quanto le condizioni in cui versa quest'ultimo.



Il primo accorgimento, imposto ex fide bona dalla sussistenza in capo all'accipiens di un affidamento legittimo circa la spettanza dell'attribuzione ricevuta, risiede nel dovere da parte del creditore di rateizzare la somma richiesta in restituzione, tenendo conto delle condizioni economico-patrimoniali in cui versa l'obbligato, che, ex abrupto, si trova a dover restituire ciò che riteneva di aver legittimamente ricevuto. La pretesa si dimostra dunque inesigibile fintantoché non sia richiesta con modalità che il giudice reputi conformi a buona fede oggettiva (*ex multis*, Consiglio di Stato, sezione seconda, sentenza 10 dicembre 2020, n. 7889; parere 31 dicembre 2018, n. 3010; adunanza plenaria, sentenza 26 ottobre 1993, n. 11).

Il rilievo che possono assumere le circostanze concrete e, in particolare, la considerazione delle condizioni personali del debitore hanno poi indotto gli interpreti a valorizzare anche forme ulteriori di inesigibilità, sia temporanea sia parziale, della prestazione. L'inesigibilità, in tal modo, attenua la rigidità dell'obbligazione restitutiva che, in quanto obbligazione pecuniaria, non vede operare - per comune insegnamento - la causa estintiva costituita dall'impossibilità della prestazione. In particolare, l'inesigibilità non colpisce la fonte dell'obbligazione, ma funge da causa esimente del debitore, quando l'esercizio della pretesa creditoria, entrando in conflitto con un interesse di valore preminente, si traduce in un abuso del diritto.

Le conseguenze dell'inesigibilità possono essere, dunque, varie.

Particolari situazioni personali del debitore possono immediatamente palesare un impatto lesivo della prestazione restitutiva sulle condizioni di vita dello stesso, sì da giustificare una inesigibilità temporanea. Più in particolare, il bilanciamento degli interessi implicati potrebbe far risultare giustificata la temporanea inesigibilità della prestazione, con la conseguenza che il ritardo nell'adempimento non potrebbe legittimare una pretesa risarcitoria da parte del creditore.

Talora poi le condizioni personali del debitore, ove correlate a diritti inviolabili, potrebbero far ritenere al giudice definitivamente giustificato anche un adempimento parziale, che solo in casi limite potrebbe approssimarsi alla totalità dell'importo dovuto. In tale prospettiva è doveroso richiamare alcune pronunce del Consiglio di Stato, le quali richiedono espressamente «di evitare [...] che le modalità di ripetizione siano tali da compromettere le esigenze primarie dell'esistenza» (Consiglio di Stato, sezione terza, sentenza 30 gennaio 1990, n. 57; danno applicazione a quanto sopra richiamato sezione sesta, sentenze 27 ottobre 2014, n. 5315; 12 dicembre 2002, n. 6787 e 28 maggio 2001, n. 2899).

In definitiva, la clausola della buona fede oggettiva consente, sul presupposto dell'affidamento ingenerato nell'accipiens, di adeguare, innanzitutto, tramite la rateizzazione, il quomodo dell'adempimento della prestazione restitutiva, tenendo conto delle condizioni economiche e patrimoniali dell'obbligato. Inoltre, in presenza di particolari condizioni personali dell'accipiens e dell'eventuale coinvolgimento di diritti inviolabili, la buona fede oggettiva può condurre, a seconda della gravità delle ipotesi, a ravvisare una inesigibilità temporanea o finanche parziale.

La circostanza per cui l'inesigibilità non determina l'estinzione dell'obbligazione non deve, d'altro canto, indurre a ritenere che il rimedio non consenta di superare il vaglio della non sproporzione dell'interferenza, secondo quanto evidenziato dalla giurisprudenza della Corte EDU.

Infatti, le richiamate sentenze di quest'ultima ravvisano violazioni dell'art. 1 Prot. addiz. CEDU in presenza di pretese restitutorie che disattendono una doverosa considerazione dell'affidamento legittimo dell'obbligato e delle sue condizioni economiche, patrimoniali e personali, ma non per questo impongono di generalizzare un diritto alla irripetibilità della prestazione.

12.2.2.- Da ultimo, allontana definitivamente il dubbio fatto proprio dai giudici rimettenti che l'apparato rimediabile nazionale sia inidoneo a impedire il carattere sproporzionato dell'interferenza nell'affidamento legittimo, la constatazione che, nell'ordinamento italiano, una volta individuati i tratti di tale affidamento, è dato riconoscere, nell'ipotesi di una sua lesione, una possibile tutela risarcitoria proprio dentro le coordinate della responsabilità precontrattuale, sempre che ricorrano gli ulteriori presupposti applicativi del medesimo illecito.

Questa ulteriore prospettiva rimediabile supera, dunque, un'altra delle ragioni che vengono addotte per contestare la sproporzione dell'interferenza dalla giurisprudenza della Corte EDU, la quale - nelle già citate sentenze Casarin, paragrafo 71, e Cakarević, paragrafo 86; come pure nella sentenza 20 maggio 2010, Lelas contro Croazia, paragrafo 77 - lamenta, per l'appunto, la mancata previsione di una responsabilità in capo allo Stato o all'ente pubblico, cui si deve la commissione dell'errore nell'erogazione della prestazione.

13.- Alla luce del descritto quadro di rimedi offerto dall'ordinamento nazionale, la norma che costituisce la fonte generale dell'indebito oggettivo, vale a dire l'art. 2033 cod. civ., non presenta i prospettati profili di illegittimità costituzionale, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., rispetto al parametro interposto di cui all'art. 1 Prot. addiz. CEDU, come interpretato dalla giurisprudenza della Corte EDU.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2033 del codice civile, sollevate, in riferimento agli artt. 11 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, dal Tribunale ordinario di Lecce, sezione lavoro, con l'ordinanza iscritta al n. 29 del registro ordinanze 2022;

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2033 cod. civ. sollevate, in relazione all'art. 11 Cost., dal Tribunale ordinario di Lecce, sezione lavoro, con l'ordinanza iscritta al n. 9 del registro ordinanze 2022, e dalla Corte di cassazione, sezione lavoro, con l'ordinanza iscritta al n. 21 del registro ordinanze 2022;

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2033 cod. civ., sollevate, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU, dal Tribunale ordinario di Lecce, sezione lavoro, con l'ordinanza iscritta al n. 9 del reg. ord. 2022, e dalla Corte di cassazione, sezione lavoro, con l'ordinanza iscritta al n. 21 del registro ordinanze 2022.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 30 novembre 2022.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*Emanuela NAVARRETTA, *Redattrice*Valeria EMMA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 27 gennaio 2023.

Il Cancelliere

F.to: Valeria EMMA

T_230008

N. 9

Sentenza 20 dicembre 2022 - 30 gennaio 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sanità pubblica - Servizio sanitario regionale - Norme della Regione Abruzzo - Operatori delle Forze Armate, delle Forze di Polizia, della Protezione civile, del Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco e della Polizia locale nonché delle associazioni e cooperative impegnati in attività di emergenza-urgenza, soccorso, ordine pubblico, sicurezza e protezione civile - Accesso al pronto soccorso a seguito di infortunio durante il servizio o per ragioni di servizio - Esonero dal pagamento della compartecipazione alla spesa sanitaria (c.d. ticket) in relazione alle prestazioni erogate anche in caso di dimissione in codice bianco - Ulteriore esonero in relazione a eventuali successive prestazioni strettamente correlate all'infortunio per un periodo massimo di due anni successivi all'evento traumatico - Disposizioni attuative dell'esonero - Clausola di invarianza finanziaria - Ricorso del Governo - Lamentata violazione del principio di copertura finanziaria, della competenza statale esclusiva in materia di livelli essenziali di assistenza e dei principi fondamentali nella materia del coordinamento della finanza pubblica - Inammissibilità delle questioni.

- Legge della Regione Abruzzo 21 dicembre 2021, n. 27, artt. 1, commi 1 e 2, 2, commi 1 e 2, e 4, comma 1.
- Costituzione, artt. 81 e 117, commi secondo, lettera m), e terzo.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Silvana SCIARRA;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1 e 2; 2, commi 1 e 2; e 4, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 21 dicembre 2021, n. 27 (Esonero dalla compartecipazione della spesa sanitaria per gli operatori delle Forze armate, delle Forze di polizia, della Protezione civile, del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e della Polizia locale e modifiche alla l.r. 30/2002), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 22 febbraio 2022, depositato in cancelleria il 1° marzo 2022, iscritto al n. 17 del registro ricorsi 2022 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 13, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Udito nell'udienza pubblica del 29 novembre 2022 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;
udito l'avvocato dello Stato Giammarco Rocchitta per il Presidente del Consiglio dei ministri;
deliberato nella camera di consiglio del 20 dicembre 2022.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 22 febbraio 2022 e depositato il successivo 1° marzo 2022 (reg. ric. n. 17 del 2022), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 2, della legge della Regione Abruzzo 21 dicembre 2021, n. 27 (Esonero dalla compartecipazione della spesa sanitaria per gli operatori delle Forze armate, delle Forze di polizia, della Protezione civile, del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco e della Polizia locale e modifiche alla l.r. 30/2002) in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 1, comma 174, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)», nonché in riferimento agli artt. 81 e 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., in relazione all'art. 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421).

1.1.- L'articolo impugnato stabilisce che «1. Gli operatori delle Forze Armate, delle Forze di Polizia, della Protezione civile, del Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco e della Polizia locale, nonché gli operatori delle associazioni e cooperative impegnati in attività di emergenza-urgenza, soccorso, ordine pubblico, sicurezza e protezione civile, che accedono in pronto soccorso a seguito di infortunio durante il servizio o per ragioni di servizio, sono esonerati dal pagamento della compartecipazione alla spesa sanitaria in relazione alle prestazioni erogate anche in caso di dimissione in codice bianco. 2. Indipendentemente dal codice di dimissione dal pronto soccorso, gli stessi operatori sono altresì esonerati dal pagamento della compartecipazione alla spesa sanitaria in relazione ad eventuali successive prestazioni strettamente correlate all'infortunio per un periodo massimo di due anni a decorrere dal giorno dell'evento traumatico».

1.2.- Con il primo motivo del ricorso, il Presidente del Consiglio dei ministri sostiene che l'art. 1, commi 1 e 2, della legge reg. Abruzzo n. 27 del 2021 configurerebbe, attraverso le previste forme di esonero dal pagamento della compartecipazione alla spesa sanitaria, una prestazione ulteriore rispetto ai livelli essenziali di assistenza (LEA), ponendosi così in contrasto con i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica e, in particolare, con il divieto di spese non obbligatorie, stabilito dall'art. 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004, con la conseguente violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.



La Regione Abruzzo, essendo assoggettata a un piano di rientro dal disavanzo sanitario e al conseguente divieto di spese non obbligatorie, non potrebbe, infatti individuare e garantire livelli di assistenza ulteriore rispetto ai LEA.

In proposito, il ricorrente evidenzia che questa Corte ha più volte affermato la vincolatività dei piani di rientro dal disavanzo sanitario e «ha altresì precisato che, di regola, i principi fondamentali fissati dalla legislazione dello Stato nell'esercizio della competenza di coordinamento della finanza pubblica sono funzionali a preservare l'equilibrio economico finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e anche a garantire l'unità economica della Repubblica, come richiesto dai principi costituzionali e dai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea». (sono citate le sentenze n. 172 del 2018, n. 82 del 2015, n. 278 del 2014, n. 91 del 2012, n. 163 e n. 123 del 2011).

Per queste ragioni, il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene, pertanto, che le disposizioni impugnate siano lesive dell'art. 117, terzo comma, Cost.

1.3.- Con il secondo motivo di ricorso, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'art. 1, commi 1 e 2, della legge reg. Abruzzo n. 27 del 2021, per violazione degli artt. 81 e 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., in relazione all'art. 1, comma 7, del d.lgs. n. 502 del 1992 e alle previsioni del d.P.C.m. 12 gennaio 2017 (Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502), ritenendo che avrebbe, da un lato, leso la competenza esclusiva riservata allo Stato in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale e, dall'altro, violato il divieto «di effettuare spese non obbligatorie e non destinare a prestazioni non incluse nei Livelli essenziali di assistenza risorse del Servizio sanitario regionale distogliendole dalla finalità cui sono vincolate».

1.4.- Il ricorrente chiede, inoltre, la dichiarazione di illegittimità costituzionale degli artt. 2, commi 1 e 2, che detta disposizioni attuative della norma impugnata, e 4, comma 1, che stabilisce l'invarianza finanziaria della misura in oggetto, della stessa legge reg. Abruzzo n. 27 del 2021, ritenendo tali norme strettamente connesse e consequenziali alle disposizioni impugnate.

2.- La Regione Abruzzo non si è costituita in giudizio.

Considerato in diritto

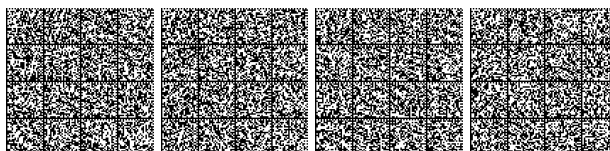
1.- Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 17 del 2022), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 2, nonché degli artt. 2, commi 1 e 2; e 4, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 27 del 2021.

1.1.- L'art. 1, commi 1 e 2, nella formulazione originaria, prevedeva che gli operatori delle Forze Armate, delle Forze di polizia, della Protezione civile, del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco e della Polizia locale, nonché gli operatori delle associazioni e cooperative impegnati in attività di emergenza-urgenza, soccorso, ordine pubblico, sicurezza e protezione civile, che accedono in pronto soccorso, a seguito di infortunio durante il servizio o per ragioni di servizio, siano esonerati dal pagamento della compartecipazione alla spesa sanitaria (cosiddetto "ticket") in relazione alle prestazioni erogate, anche in caso di dimissione in codice bianco e che, indipendentemente dal codice di dimissione dal pronto soccorso, gli stessi operatori siano altresì esonerati dal pagamento del ticket in relazione ad eventuali successive prestazioni strettamente correlate all'infortunio, per un periodo massimo di due anni a decorrere dal giorno dell'evento traumatico.

1.2.- Con il primo motivo di ricorso, il Presidente del Consiglio dei ministri denuncia la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., ritenendo che le disposizioni impugnate si pongano in contrasto con i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica e, in particolare, con il divieto di spese non obbligatorie, stabilito dall'art. 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004, in quanto la Regione Abruzzo, essendo impegnata in un piano di rientro dal disavanzo sanitario, non potrebbe individuare, né porre a carico del servizio sanitario regionale, livelli ulteriori di assistenza.

1.3.- Con il secondo motivo di ricorso, il Presidente del Consiglio dei ministri sostiene, invece, la violazione, da parte delle medesime disposizioni regionali, degli artt. 81 e 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., in relazione all'art. 1, comma 7, del d.lgs. n. 502 del 1992 e alle disposizioni del d.P.C.m. del 12 gennaio 2017.

Ad avviso del ricorrente, le disposizioni impugnate invaderebbero, infatti, la competenza legislativa esclusiva riservata allo Stato in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale e comporterebbero la destinazione di risorse a prestazioni non incluse nei LEA, distogliendole così dalla finalità cui sono vincolate.



1.4.- Infine, l'Avvocatura generale dello Stato chiede la dichiarazione di illegittimità costituzionale anche degli artt. 2, commi 1 e 2, e 4, comma 1, della stessa legge reg. Abruzzo n. 27 del 2021, in quanto strettamente connessi e consequenziali alle disposizioni impugnate.

2.- Successivamente al deposito del ricorso, a decorrere dal 19 marzo 2022, è entrato in vigore l'art. 7, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 11 marzo 2022, n. 5 (Disposizioni per l'attuazione del principio di leale collaborazione ed ulteriori disposizioni) che ha soppresso le parole «ordine pubblico, sicurezza», presenti nel testo originario della norma impugnata.

Le modifiche apportate lasciano, però, intatto il nucleo precettivo dell'originaria versione della norma contestato dal ricorrente, in quanto mirate, esclusivamente, a precisare l'ambito delle attività in cui possono essere impegnati gli operatori di associazioni e cooperative, escludendo da queste le attività di ordine pubblico e sicurezza. Tali modifiche non sono, pertanto, rilevanti.

3.- Le questioni promosse sono inammissibili.

3.1.- Il ricorrente si limita, nella ricostruzione del complessivo quadro normativo di riferimento, a richiamare l'art. 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004 - in relazione alla dedotta violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. - e l'art. 1, comma 7, del d.lgs. n. 502 del 1992, oltre che le disposizioni del d.P.C.m. 12 gennaio 2017, con riferimento alla prospettata lesione degli artt. 81 e 117, secondo comma, lettera m), Cost.

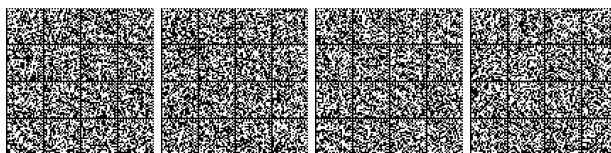
Nonostante l'indubbio rilievo di tali disposizioni, l'Avvocatura generale dello Stato omette ogni riferimento agli artt. 1, comma 796, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)» e 2, commi 80 e 95, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)», relativi alla vincolatività dei piani di rientro, oltre che all'art. 20 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42) che, con specifico riferimento al tema dei LEA, prevede la separazione contabile delle relative risorse.

3.2.- Il ricorso risulta, inoltre, privo di una, seppure sintetica, ricostruzione della normativa statale relativa alle modalità di compartecipazione al costo delle prestazioni sanitarie (cosiddetto “ticket”) che, pure, costituisce l'oggetto della disciplina della norma regionale impugnata, finalizzata ad esonerare dalla compartecipazione della spesa sanitaria gli operatori delle Forze armate, delle Forze di polizia, della Protezione civile, del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco e della Polizia locale.

Manca, infatti, ogni riferimento all'art. 1, comma 796, lettera p), della legge n. 296 del 2006, che ha introdotto per gli assistiti non esentati il ticket di dieci euro per le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale e il ticket di venticinque euro per le prestazioni erogate in regime di pronto soccorso ospedaliero, non seguite da ricovero, la cui condizione è stata codificata come codice bianco (che indica la differibilità o, comunque, la non urgenza degli interventi richiesti al termine degli accertamenti in pronto soccorso).

Né il ricorrente considera l'art. 6, comma 2, lettera c), del decreto del Ministro della sanità 1° febbraio 1991 (Rideterminazione delle forme morbose che danno diritto all'esenzione dalla spesa sanitaria) che, in via generale e senza alcuna limitazione, stabilisce che gli «infortunati sul lavoro o affetti da malattie professionali» sono esentati dalla partecipazione alla spesa sanitaria, limitatamente alle prestazioni correlate alla patologia invalidante.

La detta disposizione risulta, anche in considerazione della circostanza che il già richiamato art. 1, comma 796, lettera p), della legge n. 296 del 2006 introduce il ticket solo per gli «assistiti non esentati», di indubbio rilievo nella concreta ricostruzione della complessiva disciplina statale, venendo richiamata, tra l'altro, nel preambolo di recenti provvedimenti con cui alcune regioni hanno introdotto, in via amministrativa, forme di esenzione per gli operatori delle Forze armate, delle Forze di polizia, della Protezione civile e del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco del tutto analoghe a quelle stabilite dalla norma impugnata (deliberazione della Giunta della Regione Piemonte 7 agosto 2020, n. 39-1859, recante «Riconoscimento codice di esenzione L99 per il personale dei corpi di Polizia ad ordinamento civile e militare, Arma dei carabinieri, Forze Armate e Vigili del Fuoco per gli infortuni incorsi in orario di lavoro che comportino la fruizione di prestazioni erogate da strutture di pronto soccorso ospedaliero non seguite da ricovero e classificate in uscita con codice colore “bianco”»; deliberazione della Giunta della Regione Puglia 16 luglio 2020, n.1108 recante «Compartecipazione alla spesa a seguito di infortunio sul lavoro: disposizioni»; deliberazione della Giunta della Regione Emilia-Romagna 4 marzo 2019, n. 313, recante «Determinazioni in tema di esenzione dalla compartecipazione alla spesa sanitaria per soggetti che non godono di copertura assicurativa INAIL a seguito di infortunio sul lavoro»).



3.3.- Il ricorso omette, altresì, di chiarire l'ambito in cui si colloca la norma impugnata, trascurando ogni ricostruzione delle forme e delle modalità di tutela vigenti, a livello nazionale, per gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali del personale «delle Forze Armate, delle Forze di Polizia, della Protezione civile, del Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco e della Polizia locale, nonché per gli operatori delle associazioni e cooperative impegnati in attività di emergenza-urgenza, sicurezza e protezione civile».

In particolare, manca ogni riferimento all'art. 1, comma 555, della legge n. 296 del 2006, ai sensi del quale le disposizioni di cui all'art. 1, commi da 219 a 221, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006)» - che avevano abrogato le norme «che, comunque, pongono le spese di cura a carico dell'amministrazione» - non si applicano alle spese di cura «sostenute dal personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, delle Forze armate e di polizia e conseguenti a ferite o lesioni riportate nell'espletamento di servizi di polizia o di soccorso pubblico, ovvero nello svolgimento di attività operative o addestrative, riconosciute dipendenti da causa di servizio», nonché all'art. 12-*bis* del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori), convertito, con modificazioni, nella legge 23 aprile 2009, n. 38, che ha successivamente escluso il personale delle Forze di polizia e delle Forze armate dall'assicurazione obbligatoria garantita dall'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL).

4.- In conclusione, il ricorrente avrebbe dovuto vagliare il denunciato contrasto delle disposizioni impugate con i parametri interposti evocati alla stregua della complessiva disciplina statale vigente in materia, in particolare quella relativa all'ambito della tutela assicurata, nel caso di infortunio durante il servizio o per ragioni di servizio, al personale delle Forze armate, delle Forze di polizia, della Protezione civile, del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco e della Polizia locale, per cui la totale mancata considerazione delle summenzionate disposizioni vizia, irrimediabilmente, il ricorso per l'omessa ricostruzione del quadro normativo di riferimento, a cui consegue, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, l'inammissibilità delle questioni proposte (*ex multis*, sentenza n. 265 del 2020), impedendo anche lo scrutinio nel merito delle norme ritenute dal ricorrente imprescindibilmente connesse alle disposizioni impugate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1 e 2; 2, commi 1 e 2; e 4, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 21 dicembre 2021, n. 27 (Esonero dalla compartecipazione della spesa sanitaria per gli operatori delle Forze armate, delle Forze di polizia, della Protezione civile, del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e della Polizia locale e modifiche alla l.r. 30/2002), promosse, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 1, comma 174, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)», nonché in riferimento agli artt. 81 e 117, secondo comma, lettera m), Cost., in relazione all'art. 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), 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 20 dicembre 2022.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

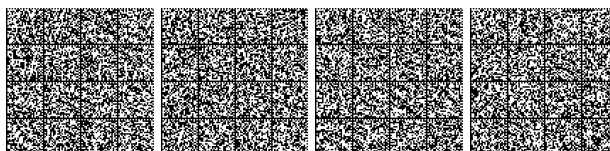
Giulio PROSPERETTI, *Redattore*

Valeria EMMA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 30 gennaio 2023.

Il Cancelliere

F.to: Valeria EMMA



n. 10

Sentenza 19 dicembre 2022 - 31 gennaio 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Tributi - Accertamento delle imposte sui redditi - Prelevamenti degli imprenditori commerciali su conti correnti bancari, non risultanti dalle scritture contabili - Presunta equiparazione ai ricavi, salvo che ne sia indicato il beneficiario - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza e di capacità contributiva - Non fondatezza delle questioni, nei sensi di cui in motivazione.

Tributi - Accertamento delle imposte sui redditi - Prelevamenti degli imprenditori commerciali su conti correnti bancari, non risultanti dalle scritture contabili - Presunta equiparazione ai ricavi, salvo che ne sia indicato il beneficiario - Applicabilità anche agli imprenditori assoggettati a contabilità semplificata - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza e di capacità contributiva - Non fondatezza delle questioni.

- Decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, art. 32, primo comma, numero 2).
- Costituzione, artt. 3 e 53.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Silvana SCIARRA;

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

ha pronunciato la seguente

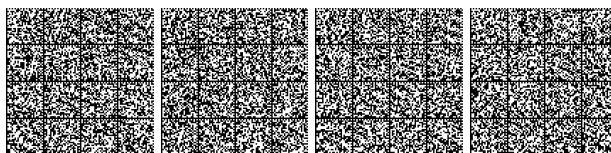
SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 32, primo comma, numero 2), del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600 (Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi), promosso dalla Commissione tributaria provinciale di Arezzo nel procedimento vertente tra L. V. e l'Agenzia delle entrate - Direzione provinciale di Arezzo, con ordinanza del 26 aprile 2021, iscritta al n. 150 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 41, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nella camera di consiglio del 30 novembre 2022 il Giudice relatore Giovanni Amoroso;
deliberato nella camera di consiglio del 19 dicembre 2022.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza depositata il 26 aprile 2021 (r. o. n. 150 del 2021), la Commissione tributaria provinciale di Arezzo ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 53 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 32, primo comma, numero 2), del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600 (Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi), nella parte in cui pone la presunzione per la quale i prelevamenti sul conto corrente, se non risultano dalle scritture contabili, sono considerati ricavi dell'imprenditore commerciale, salvo che ne sia indicato il beneficiario.



In punto di fatto, il giudice rimettente riferisce che l'Agenzia delle entrate, a seguito di indagini finanziarie e, segnatamente, sulla scorta delle risultanze di conti correnti bancari, recanti versamenti per euro 167.588,65 e prelevamenti per euro 117.958,35, entrambi non giustificati, aveva accertato una maggiore base imponibile di un imprenditore individuale sia per le imposte dirette, quali l'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) e l'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP), sia per l'imposta sul valore aggiunto (IVA) per l'anno 2013.

L'atto di accertamento del 7 dicembre 2018 veniva impugnato dal contribuente che, a fondamento del ricorso, deduceva in particolare che l'ufficio, nel rideterminare l'imponibile per la quantificazione delle imposte dirette, sommando i versamenti e i prelevamenti delle movimentazioni sui propri conti correnti, non aveva tenuto conto, se non in parte, delle giustificazioni fornite dallo stesso per superare la presunzione di cui all'art. 32 del d.P.R. n. 600 del 1973.

La CTP evidenzia che la predetta norma pone infatti una presunzione relativa - che, in accordo con la giurisprudenza dominante, può essere superata solo mediante «prove rigorose, e non con presunzioni» - per la quale i prelevamenti sul conto corrente, se non risultano dalle scritture contabili, sono considerati ricavi dell'imprenditore commerciale, salvo che ne sia indicato il beneficiario, ove superino gli importi di euro 1.000,00 giornalieri e comunque di euro 5.000,00 mensili.

Osserva il giudice *a quo* che analoghe questioni di legittimità costituzionale della disposizione censurata, con riferimento alla presunzione relativa ai prelevamenti, erano state sollevate già in passato e, tuttavia, questa Corte, con la sentenza n. 225 del 2005, aveva dichiarato non fondate le relative questioni ritenendo, per un verso, non manifestamente arbitraria la presunzione e, per un altro, non violato il principio di capacità contributiva, in ragione della possibilità, riconosciuta nella giurisprudenza di legittimità, di dedurre in via forfettaria i costi sostenuti per la produzione dei ricavi non dichiarati.

Rammenta, inoltre, la CTP rimettente che questa stessa Corte, con la successiva sentenza n. 228 del 2014, ha invece ritenuto fondate le analoghe questioni sollevate con riferimento all'estensione, per effetto delle modifiche introdotte dall'art. 1, comma 402, lettera a), numero 1), della legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)», della presunzione di equiparazione dei prelievi ai compensi con riguardo ai professionisti, rilevando che l'attività degli stessi è caratterizzata dalla preminenza dell'apporto del lavoro proprio rispetto all'apparato organizzativo e che la previsione per i medesimi professionisti, da parte del legislatore, di sistemi di contabilità semplificata rende difficile distinguere l'origine, correlata a spese per la vita personale o per l'attività professionale, delle spese effettuate dal contribuente.

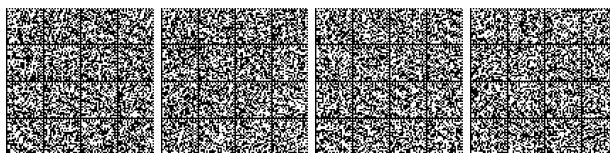
2.- Ciò premesso, il giudice *a quo*, in punto di non manifesta infondatezza, assume la possibile violazione, da parte della norma censurata, dell'art. 3 Cost., sul piano dell'intrinseca ragionevolezza, atteso che: a) in mancanza di giustificazione, un prelievo dal conto può essere attribuito, altrettanto ragionevolmente, a costi d'impresa quanto a spese personali, specie nell'ipotesi di piccoli imprenditori individuali che abbiano optato (come il contribuente nel giudizio presupposto) per il regime di contabilità semplificata; b) l'acquisizione di fattori produttivi, in ogni caso, avrà in ipotesi prodotto entrate che sono state contabilizzate, e quindi dichiarate, oppure, in caso contrario, già considerate nell'accertamento quali versamenti ingiustificati, con conseguente effetto di «duplicare la posta» se sono sommati i prelevamenti.

A fondamento del dubbio di legittimità costituzionale correlato alla violazione del principio di ragionevolezza, inoltre, la CTP rimettente sottolinea che, a differenza di quanto affermato dalla sentenza di questa Corte n. 225 del 2005, la giurisprudenza di legittimità non consente una deduzione automatica dei costi presuntivamente sostenuti per conseguire i ricavi ottenuti grazie alle somme prelevate senza giustificazione, anche qualora l'amministrazione finanziaria abbia operato un accertamento analitico-contabile. Vi è dunque che, nella prospettiva del giudice *a quo*, la presunzione contestata opera nel senso che mediante il prelievo viene effettuato un acquisto di fattori produttivi che genera, nel medesimo anno di imposta, un ricavo pari al prelevamento.

In subordine, la rimettente deduce l'irragionevolezza intrinseca della presunzione di equiparazione dei prelevamenti su conto corrente ai ricavi, laddove opera anche rispetto agli imprenditori assoggettati a contabilità semplificata, poiché tale regime contabile determina, come sottolineato da questa Corte nella sentenza n. 228 del 2014 rispetto ai professionisti, una sorta di «promiscuità» contabile, con conseguente difficoltà di distinguere tra spese personali e spese professionali.

3.- In data 2 novembre 2021, è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, deducendo la manifesta infondatezza delle questioni.

In particolare, la difesa dello Stato sottolinea che questa Corte, già con la sentenza n. 225 del 2005, ha escluso la violazione, da parte della norma censurata, sia dell'art. 53 Cost., poiché si tratta di una presunzione *iuris tantum* superabile con l'indicazione del beneficiario dei prelievi, sia dell'art. 3 Cost., in quanto non è manifestamente arbitrario ipotizzare che detti prelievi ingiustificati siano destinati all'attività di impresa e, pertanto, costituiscano redditi imponibili,



una volta detratti i relativi costi. Evidenzia, poi, che, a differenza di quanto dedotto dal giudice *a quo*, la giurisprudenza di legittimità consente al contribuente di superare il contestato meccanismo anche mediante prove presuntive relative all'utilizzo delle somme prelevate per spese familiari o comunque compiute al di fuori dell'esercizio dell'impresa.

Per altro verso, l'Avvocatura generale sottolinea che la norma censurata - funzionale a scoraggiare l'utilizzo del contante, in un sistema nel quale l'evasione raggiunge circa il 20 per cento del prodotto interno lordo - non viola il principio di capacità contributiva atteso che è ragionevole presumere, a fronte di prelievi non giustificati, che si tratti di costi cosiddetti "in nero", produttivi cioè di ricavi non contabilizzati e che al contribuente non è precluso, sempre a differenza di quanto assunto dal giudice rimettente, dedurre i costi sostenuti per la produzione dei ricavi, purché ne fornisca specifica prova, in forza della regola generale espressa dall'art. 109, comma 4, lettera *b*), del d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917 (Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi).

Il Presidente del Consiglio dei ministri rileva, inoltre, quanto alle questioni sollevate in via gradata, che non potrebbe assumersi un'irragionevolezza della presunzione in esame neppure rispetto ai piccoli imprenditori a seguito della modifica della norma censurata - modifica cui non fa riferimento il giudice rimettente - ad opera del decreto-legge 22 ottobre 2016, n. 193 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e per il finanziamento di esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2016, n. 225, che ha introdotto limitazioni alla presunzione stessa, nel senso che essa si applica a prelevamenti superiori a 1.000,00 euro giornalieri e comunque entro i limiti di 5.000,00 euro mensili proprio avendo riguardo a tali situazioni nelle quali è più complesso distinguere tra prelievi compiuti per spese personali e per l'esercizio dell'impresa.

Considerato in diritto

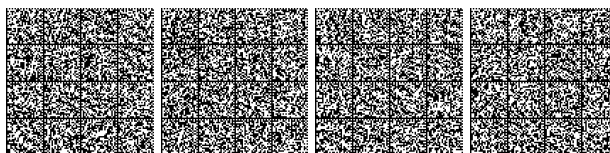
1.- Con ordinanza depositata il 26 aprile 2021 (r. o. n. 150 del 2021), la Commissione tributaria provinciale di Arezzo ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 53 Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 32, primo comma, numero 2), del d.P.R. n. 600 del 1973, nella parte in cui pone la presunzione per la quale i prelevamenti sul conto corrente, se non risultano dalle scritture contabili, sono considerati ricavi dell'imprenditore commerciale, salvo che ne sia indicato il beneficiario.

Il giudice *a quo* rammenta che analoghe questioni di legittimità costituzionale sono state ritenute non fondate dalla sentenza n. 225 del 2005, la quale ha rilevato, sul piano delle censure che investivano il rispetto dell'art. 3 Cost., che la presunzione espressa dalla norma censurata non è manifestamente arbitraria e, con riguardo al parametro di cui all'art. 53 Cost., che neppure è violato il principio di capacità contributiva, in ragione della possibilità, riconosciuta nella giurisprudenza di legittimità, di dedurre in via forfettaria i costi sostenuti per la produzione dei ricavi non dichiarati.

Ricorda, inoltre, il medesimo giudice rimettente che questa Corte, con la successiva sentenza n. 228 del 2014, ha ritenuto fondate le questioni sollevate con riferimento all'estensione, operata dall'art. 1, comma 402, lettera *a*), numero 1), della legge n. 311 del 2004, della presunzione di equiparazione dei prelievi ai compensi con riguardo ai lavoratori autonomi e professionisti, atteso che, per un verso, l'attività di questi ultimi, diversamente da quella degli imprenditori, è caratterizzata dalla preminenza del lavoro proprio rispetto all'apparato organizzativo e, per un altro, la previsione normativa per lavoratori autonomi e professionisti di sistemi di contabilità semplificata non consente di distinguere l'origine, correlata a spese per la vita personale ovvero per l'attività professionale, dei prelevamenti bancari non contabilizzati.

La CTP rimettente assume la violazione dell'art. 3 Cost. sul piano dell'intrinseca ragionevolezza, atteso che, in mancanza di giustificazione, un prelievo dal conto può essere attribuito, altrettanto ragionevolmente, a costi d'impresa quanto a spese personali, specie nell'ipotesi di piccoli imprenditori individuali che abbiano optato (come il contribuente nel giudizio principale) per il regime di contabilità semplificata. L'acquisizione di fattori produttivi, in ogni caso, avrà in ipotesi prodotto entrate che sono state contabilizzate, e quindi dichiarate, oppure, in caso contrario, già considerate nell'accertamento quali versamenti ingiustificati, con conseguente effetto di «duplicare la posta» se sono sommati i prelevamenti.

A fondamento del dubbio di legittimità costituzionale correlato alla violazione del principio di ragionevolezza, inoltre, la rimettente sottolinea che la giurisprudenza di legittimità, assunta come prevalente, non consente una deduzione automatica dei costi presuntivamente sostenuti per conseguire i ricavi ottenuti grazie alle somme prelevate senza giustificazione. Vi sarebbe dunque che, nella prospettiva del giudice *a quo*, la presunzione contestata opera nel senso che mediante il prelievo viene effettuato un acquisto di fattori produttivi che genera, nel medesimo anno di imposta, ricavi pari ai prelevamenti non contabilizzati, in violazione del principio di capacità contributiva espresso dall'art. 53 Cost.



2.- In subordine, la rimettente deduce l'irragionevolezza intrinseca della presunzione di equiparazione dei prelievi su conto corrente ai ricavi nella parte in cui essa opera anche nei confronti degli imprenditori assoggettati a contabilità semplificata, poiché tale regime contabile determina, come ha sottolineato questa Corte nella sentenza n. 228 del 2014 quanto a lavoratori autonomi e professionisti, una sorta di «promiscuità» contabile, con conseguente difficoltà di distinguere tra spese personali e spese professionali.

3.- All'esame delle questioni sollevate dalla Commissione tributaria provinciale di Arezzo, è opportuno premettere, in estrema sintesi, il quadro di riferimento, normativo e giurisprudenziale, nel quale si colloca la disposizione censurata, ossia l'art. 32, primo comma, numero 2), del d.P.R. n. 600 del 1973, secondo cui «[i] dati ed elementi attinenti ai rapporti ed alle operazioni acquisiti e rilevati rispettivamente a norma del numero 7) e dell'articolo 33, secondo e terzo comma, o acquisiti ai sensi dell'articolo 18, comma 3, lettera b), del decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504, sono posti a base delle rettifiche e degli accertamenti previsti dagli articoli 38, 39, 40 e 41 se il contribuente non dimostra che ne ha tenuto conto per la determinazione del reddito soggetto ad imposta o che non hanno rilevanza allo stesso fine; alle stesse condizioni sono altresì posti come ricavi a base delle stesse rettifiche ed accertamenti, se il contribuente non ne indica il soggetto beneficiario e sempreché non risultino dalle scritture contabili, i prelevamenti o gli importi riscossi nell'ambito dei predetti rapporti od operazioni per importi superiori a euro 1.000 giornalieri e, comunque, a euro 5.000 mensili».

Tale norma - che è stata in seguito oggetto di diversi interventi normativi e di questa Corte - è stata inserita nel d.P.R. n. 600 del 1973 dall'art. 1 del d.P.R. 15 luglio 1982, n. 463 (Disposizioni integrative e correttive dei decreti del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, e 29 settembre 1973, n. 600, e successive modificazioni, concernenti istituzione e disciplina dell'imposta sul valore aggiunto e disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi), quale strumento per contrastare efficacemente fenomeni di evasione in un contesto storico nel quale operava ancora il cosiddetto segreto bancario.

Sotto un primo profilo, la disposizione esprime una presunzione - non attinta dalle questioni di legittimità costituzionale in esame - ritenuta comunemente conforme all'id quod plerumque accidit, per la quale i versamenti sul conto corrente, salvo prova contraria del contribuente, ove non dichiarati o risultanti dalle scritture contabili, costituiscono ricavi "occulti" sottratti alla tassazione.

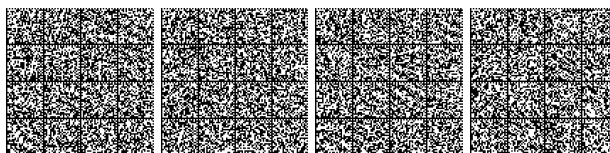
Viene invece in rilievo in questa sede, ed è censurata sotto il profilo, tanto della violazione del canone di ragionevolezza quanto del principio di capacità contributiva, la stessa norma laddove pone la presunzione secondo cui anche i prelevamenti sul conto, se non risultanti dalle scritture contabili dell'imprenditore e salvo che quest'ultimo ne indichi il beneficiario, costituiscono, per un pari importo, ricavi.

Nell'intento di contrastare più efficacemente gravi fenomeni di evasione, il legislatore ha in vero introdotto una sorta di duplice meccanismo inferenziale in forza del quale se un imprenditore effettua un prelievo non risultante dalla contabilità lo stesso deve ritenersi compiuto per sostenere costi "occulti" che a propria volta hanno prodotto pari ricavi "occulti", salvo che il contribuente indichi il beneficiario del prelievo.

Come è stato evidenziato anche dal giudice rimettente e dall'Avvocatura generale dello Stato nell'atto di intervento, alcune questioni afferenti la legittimità costituzionale, rispetto ai parametri di cui agli artt. 3 e 53 Cost., della presunzione di equiparazione dei prelievi ai ricavi espressa dalla norma censurata sono già state esaminate da questa Corte nella sentenza n. 225 del 2005.

Più in particolare, nella relativa fattispecie, il giudice *a quo* aveva dubitato della legittimità costituzionale della norma per essere la stessa lesiva, da un lato, del principio di eguaglianza in danno dei titolari di rapporti bancari, nella misura in cui li assoggetta all'irragionevole «doppia presunzione» che i prelevamenti non giustificati siano acquisti e che dagli acquisti derivino pari ricavi, e da un altro, del principio di capacità contributiva, atteso che l'equiparazione prelevamenti/ricavi comporta che i primi costituiscano imponente per l'intero, stante l'impossibilità di dedurre i costi correlati a tali ricavi, meramente presunti.

Questa Corte, con la richiamata pronuncia, nel dichiarare non fondate le questioni sollevate, ha considerato, innanzitutto, la lamentata violazione dell'art. 53 Cost. rispetto alla quale ha ritenuto sostanzialmente erronea la premessa interpretativa sulla quale si era fondata la Commissione tributaria rimettente poiché, nell'ambito di un accertamento induttivo "puro" (com'era quello compiuto dall'amministrazione finanziaria nella fattispecie concreta), la giurisprudenza di legittimità aveva chiarito che, in detta ipotesi, nel rideterminare i redditi con l'atto impositivo, gli uffici finanziari devono considerare, in conformità al principio di capacità contributiva, non solo i maggiori ricavi ma anche l'incidenza percentuale dei costi relativi, da detrarre dall'ammontare dei prelievi non giustificati.



La medesima sentenza n. 225 del 2005 ha, di poi, escluso anche la dedotta lesione del canone di ragionevolezza, sottolineando la non manifesta arbitrarietà della presunzione censurata laddove assume, mediante una presunzione suscettibile di prova contraria, che i prelievi ingiustificati dai conti correnti bancari effettuati da un imprenditore siano stati destinati all'esercizio dell'attività d'impresa e siano, quindi, in definitiva, detratti i relativi costi, considerati in termini di reddito imponibile.

Intanto, la legge n. 311 del 2004 aveva esteso, intervenendo sulla norma censurata, il meccanismo della «doppia presunzione» relativa ai prelievi su conti correnti bancari anche ai professionisti, equiparando detti prelievi ai compensi degli stessi.

Tale estensione è stata dichiarata costituzionalmente illegittima da questa Corte con la sentenza n. 228 del 2014, la quale ha ritenuto, sotto un primo profilo, la non manifesta arbitrarietà della presunzione per la quale i prelevamenti sui conti correnti equivalgono a ricavi non contabilizzati, affermata dalla precedente sentenza n. 225 del 2005, derivante dalla circostanza, evincibile dalla motivazione della stessa, per la quale è «congruente con il fisiologico andamento dell'attività imprenditoriale, il quale è caratterizzato dalla necessità di continui investimenti in beni e servizi in vista di futuri ricavi». Al contrario, l'attività svolta dai lavoratori autonomi e dai professionisti si caratterizza per la preminenza dell'apporto del lavoro proprio, che diviene preminente per coloro i quali esercitano professioni liberali, e per la marginalità dell'apparato organizzativo. Inoltre, l'irragionevolezza dell'estensione della presunzione contestata ai professionisti è corroborata dalla possibilità per gli stessi di avvalersi del regime di contabilità semplificata, caratterizzato sul piano contabile da una sorta di «fisiologica promiscuità» delle entrate e delle spese, professionali e personali.

Mette conto ricordare, infine, che l'art. 32 del d.P.R. n. 600 del 1973, nella parte in cui pone la presunzione di equiparazione tanto dei versamenti a redditi «occulti», quanto dei prelevamenti a ricavi non dichiarati, è stato modificato dal d.l. n. 193 del 2016, come convertito, che ha limitato - al duplice scopo di semplificare l'attività di accertamento e di agevolare i contribuenti nella complessa prova contraria da fornire a fronte delle movimentazioni di minore rilievo - l'operare della stessa ai soli prelevamenti per importi superiori a euro 1.000,00 giornalieri e, nel complesso, in ogni caso, a euro 5.000,00 mensili.

4.- Ciò premesso, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 32, primo comma, numero 2), del d.P.R. n. 600 del 1973, sollevate, in via principale, dalla Commissione tributaria provinciale di Arezzo in riferimento agli artt. 3 e 53 Cost., suscettibili di valutazione unitaria, non sono fondate per essere possibile, nei termini di cui si viene ora a dire, un'interpretazione adeguatrice, orientata alla conformità agli evocati parametri.

5.- La disposizione censurata pone, in favore del fisco, una presunzione legale che muove dall'utilizzazione, da parte dell'ufficio, di «dati ed elementi» acquisiti a seguito di indagini finanziarie - e segnatamente, nella specie, di quelle bancarie - per fondare su di essi (o anche su di essi), sia che si tratti di «prelevamenti» (o prelievi), che di «importi riscossi» (id est: versamenti), relativi gli uni e gli altri ad operazioni per importi superiori a euro 1.000,00 giornalieri e, comunque, a euro 5.000,00 mensili, le rettifiche delle dichiarazioni dei redditi, determinati in base alle scritture contabili, delle persone fisiche, e non, di cui agli artt. 38, 39 e 40 dello stesso d.P.R. n. 600 del 1973, e gli accertamenti d'ufficio, di cui al successivo art. 41.

Si tratta di una presunzione a carattere relativo (quindi *iuris tantum*), e non già assoluto, perché opera solo se il contribuente non offre la prova contraria, potendo in particolare dimostrare, alternativamente: *a)* che di tali dati ed elementi «ha tenuto conto per la determinazione del reddito soggetto ad imposta»; *b)* o che essi «non hanno rilevanza allo stesso fine»; *c)* oppure che i prelevamenti e gli importi riscossi «risult[ano] dalle scritture contabili»; *d)* o, infine, che gli stessi hanno un determinato «soggetto beneficiario», indicato puntualmente dal contribuente.

In mancanza di prova contraria, i prelevamenti e gli importi riscossi sono considerati «ricavi» e possono essere posti a base delle rettifiche e degli accertamenti suddetti per determinare il reddito imponibile nel regime delle imposte dirette.

La possibilità della prova contraria, così articolata, che può dare il contribuente, assicura, in principio, la non arbitrarietà della presunzione legale in favore del fisco, come questa Corte ha già ritenuto (sentenza n. 225 del 2005). Più in generale si è rilevato che «il valore presuntivo assegnato dalla legge alle risultanze dei conti, con presunzione sempre suscettibile di prova contraria, si fonda ragionevolmente sul carattere oggettivo di dette risultanze, relative a rapporti facenti capo al contribuente» (ordinanza n. 260 del 2000).

La CTP rimettente, in particolare, non dubita della legittimità costituzionale, a fronte dei parametri evocati, della presunzione suddetta quanto agli importi riscossi, ossia ai versamenti bancari ingiustificati, risultanti dai conti del contribuente, imprenditore individuale. Essi, in mancanza di prova contraria, si presumono essere ricavi occulti («in nero») dell'attività di impresa.



Il giudice *a quo* appunta, invece, i suoi rilievi solo in riferimento ai prelevamenti ingiustificati, risultanti dai conti bancari dello stesso contribuente. In tale fattispecie - che è oggetto del giudizio principale - la presunzione legale è in realtà duplice: i prelievi dal conto corrente, in mancanza di prova contraria, fanno presumere che essi siano stati utilizzati nell'esercizio dell'attività d'impresa per sostenere costi occulti; questi ultimi, a loro volta, si presume che abbiano generato ricavi non contabilizzati, che quindi sono calcolati in aumento nella determinazione del reddito imponibile.

Di tale peculiarità, che segna un accentuato favor per il fisco, ha già tenuto conto questa Corte che, con specifico riferimento alla presunzione scaturente da prelievi bancari ingiustificati, ha parlato di «doppia presunzione» (sentenza n. 225 del 2005) o di «doppia correlazione», tale per cui «in assenza di giustificazione deve ritenersi che la somma prelevata sia stata utilizzata per l'acquisizione, non contabilizzata o non fatturata, di fattori produttivi e che tali fattori abbiano prodotto beni o servizi venduti a loro volta senza essere contabilizzati o fatturati» (sentenza n. 228 del 2014).

La ragionevolezza (art. 3, primo comma, Cost.) della presunzione legale, fondata su dati di esperienza generalizzati secondo l'id quod plerumque accidit (sentenze n. 269 del 2017, n. 139 del 2010 e n. 346 del 1999), e l'esigenza del rispetto della capacità contributiva (sentenza n. 188 del 2018) richiedono che una accentuazione così marcata del favor per il fisco sia bilanciata da un regime della prova contraria da parte del contribuente, estesa a ogni presunzione semplice (art. 2729 del codice civile) e integrata dalla deducibilità del fatto notorio (art. 115, secondo comma, del codice di procedura civile).

In particolare, nel dichiarare la non fondatezza di analoga questione di legittimità costituzionale, questa Corte (sentenza n. 225 del 2005) ha ritenuto che il contribuente possa eccepire la «incidenza percentuale dei costi relativi, che vanno, dunque, detratti dall'ammontare dei prelievi non giustificati»; ciò sulla base della «più recente giurisprudenza di legittimità».

In seguito questa Corte (sentenza n. 228 del 2014), ponendo in comparazione la posizione dei contribuenti imprenditori con quella dei lavoratori autonomi e dei professionisti, ha ritenuto, quanto a questi ultimi, che tale «presunzione è lesiva del principio di ragionevolezza nonché della capacità contributiva, essendo arbitrario ipotizzare che i prelievi ingiustificati da conti correnti bancari effettuati da un lavoratore autonomo siano destinati ad un investimento nell'ambito della propria attività professionale e che questo a sua volta sia produttivo di un reddito», ma ha anche confermato, quanto ai primi, che la presunzione fondata sui prelevamenti bancari è «congruente con il fisiologico andamento dell'attività imprenditoriale, il quale è caratterizzato dalla necessità di continui investimenti in beni e servizi in vista di futuri ricavi».

Sulla scia di questa giurisprudenza deve, ora, ribadirsi ulteriormente, per un verso, la non manifesta irragionevolezza della «doppia presunzione» che dai prelevamenti bancari ingiustificati, eseguiti dall'imprenditore, inferisce costi e ricavi occulti e pertanto reddito imponibile, oggetto di rettifica e di accertamento da parte del fisco; presunzione che si iscrive nel più ampio contesto della normativa sulla tracciabilità dei movimenti finanziari e sulla regolamentazione limitativa della circolazione del danaro contante al fine di contrastare l'evasione o l'elusione fiscale.

Per altro verso, va ribadito che l'interpretazione adeguatrice, orientata alla conformità ai parametri suddetti, richiede che il contribuente imprenditore possa sempre articolare la prova contraria presuntiva e, in particolare, eccepire la «incidenza percentuale dei costi relativi, che vanno, dunque, detratti dall'ammontare dei prelievi non giustificati» (sentenza n. 225 del 2005) affinché la presunzione in esame risulti compatibile anche con il principio di capacità contributiva (art. 53, primo comma, Cost.).

6.- In questa più mirata prospettiva della idoneità dei prelevamenti bancari ingiustificati a costituire prova di ricavi occulti, la CTP rimettente richiama la giurisprudenza di legittimità, indicata come prevalente, che parrebbe negare la possibilità per il contribuente imprenditore di offrire la prova contraria anche mediante presunzioni semplici, sì da aver sostanzialmente disatteso - sempre ad avviso del giudice *a quo* - i principi enunciati da questa Corte nella richiamata sentenza n. 225 del 2005.

In realtà, la giurisprudenza di legittimità ben riconosce la facoltà del contribuente di fornire la prova contraria anche mediante presunzioni semplici, sia in quanto le stesse sono prove e non meri argomenti di prova, sia perché la inammissibilità di uno strumento istruttorio dovrebbe essere prevista per legge.

Costituendo la presunzione legale una rilevante eccezione al principio del libero apprezzamento delle prove da parte del giudice e alla regola dell'onere della prova, non è ipotizzabile che, in mancanza di un'espressa previsione del legislatore e per via interpretativa, si predichi una limitazione del principio di libertà delle prove, ritenendo che la prova contraria a una presunzione legale non possa essere costituita da una presunzione semplice (tra le altre, Corte di cassazione, sezione tributaria, sentenza 30 novembre 2011, n. 25502; sezione sesta civile, ordinanza 5 maggio 2017, n. 11102 e sezione quinta tributaria, ordinanza 5 ottobre 2018, n. 24422). La richiamata giurisprudenza ha solo precisato - e qui si innesta il malinteso interpretativo che ha ingenerato i dubbi della CTP rimettente - che la possibilità per il contribuente di fornire, mediante presunzioni semplici, la prova contraria, rispetto alla presunzione legale di cui all'art. 32



del d.P.R. n. 600 del 1973, non esonera il giudice - peraltro in conformità alle regole generali ritraibili dall'art. 2729 cod. civ. - dalla precisa individuazione dei dati noti dai quali dedurre quelli ignoti, dalla verifica degli indizi offerti dal contribuente in relazione ai movimenti bancari riscontrati e dalla valutazione della gravità, precisione e concordanza degli stessi. Si richiede, in definitiva, che le prove, ancorché presuntive, siano sempre sottoposte a verifica dal giudice.

Del resto la specificità del processo tributario, quanto al regime delle prove, comporta solo la non ammissibilità del giuramento (art. 7, comma 4, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, recante «Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413»), mentre la prova testimoniale è ora ammessa, ove necessaria ai fini del decidere (art. 4 della legge 31 agosto 2022, n. 130, recante «Disposizioni in materia di giustizia e di processo tributari»). Comunque il giudice tributario potrà e dovrà far uso dei poteri riconosciutigli dal comma 1 dell'art. 7 del decreto legislativo n. 546 del 1992 (sentenza n. 18 del 2000), in un contesto processuale di pienezza del contraddittorio (sentenza n. 73 del 2022) e di parità delle armi, quale proiezione del canone del giusto processo (art. 111, primo e secondo comma, Cost.).

7.- Più in particolare, occorre considerare che, nella fattispecie concreta che ha dato luogo alla più volte richiamata sentenza n. 225 del 2005, veniva in rilievo un accertamento induttivo cosiddetto “puro” o extracontabile, fondato su indagini bancarie.

Gli uffici finanziari hanno la facoltà di procedere all'accertamento induttivo in senso stretto (o “puro”) se la contabilità dell'impresa è complessivamente inattendibile (tra le altre, Corte di cassazione, sezione quinta tributaria, ordinanze 18 dicembre 2019, n. 33604 e 8 marzo 2019, n. 6861) ovvero se ricorrono gli altri presupposti indicati dall'art. 39 del d.P.R. n. 600 del 1973 (ossia, se il reddito non è indicato nella dichiarazione; o se dal verbale ispettivo risulta che l'impresa non ha tenuto o ha sottratto all'accertamento scritture contabili obbligatorie ai fini fiscali; o se il contribuente non ha dato seguito all'invito a trasmettere o esibire atti o documenti e non ha risposto al questionario).

In queste ipotesi, l'amministrazione finanziaria può esercitare una serie di facoltà istruttorie ulteriori rispetto a quelle ordinarie (ossia può avvalersi dei dati e delle notizie comunque raccolti o venuti a propria conoscenza; prescindere, in tutto o in parte, dalle risultanze della contabilità; avvalersi di presunzioni cosiddette “super-semplici”, ossia prive dei requisiti di gravità, precisione e concordanza, ad esempio, medie statistiche e altri dati di carattere astratto, non desunti dalla situazione concreta del singolo contribuente).

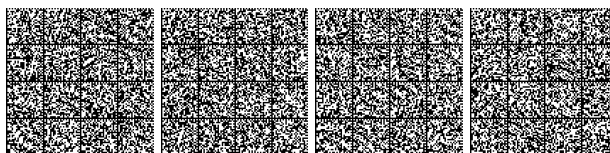
Proprio l'impossibilità di una ricostruzione complessiva della contabilità (o, comunque, la generalizzata inattendibilità della stessa) ha da tempo indotto la giurisprudenza di legittimità ad affermare il principio - cui ha fatto riferimento questa Corte nella sentenza n. 225 del 2005 - secondo il quale, nell'ipotesi di accertamento induttivo “puro”, deve riconoscersi la deduzione dei costi di produzione, determinata anche in misura percentuale forfettaria. E anzi, nel caso di accertamento induttivo “puro”, è lo stesso ufficio finanziario ad essere onerato di determinare induttivamente non solo i ricavi, ma anche i corrispondenti costi (Corte di cassazione, sezione quinta tributaria, ordinanza 29 settembre 2017, n. 22868 e sentenza 28 novembre 2014, n. 25317).

Invece, la fattispecie che ha originato l'odierno incidente di legittimità costituzionale riguarda - per quanto può desumersi dall'ordinanza di rimessione - un accertamento analitico-contabile.

Quest'ultima forma di accertamento si caratterizza per la rettifica di singole componenti del reddito dichiarato e può derivare dal confronto tra la dichiarazione e le scritture contabili (il bilancio, in particolare), e dall'esame della documentazione posta a fondamento della contabilità, come, per l'appunto, le risultanze delle movimentazioni bancarie.

Presupposto dell'utilizzo del metodo analitico o “misto” è l'attendibilità complessiva della contabilità, che consente la rettifica di singole componenti reddituali: in sostanza, la determinazione del reddito è compiuta nell'ambito delle risultanze della contabilità, ma con una ricostruzione induttiva di singoli elementi attivi o passivi, dei quali risulta provata aliunde la mancanza o l'inesattezza (Corte di cassazione, sezione quinta tributaria, ordinanza 21 marzo 2018, n. 7025).

Proprio la presenza di una contabilità generalmente attendibile, e una ripresa a tassazione che si realizza mediante rettifiche di singole “poste” della stessa, implica che ai fini della deduzione dei costi, operi in generale la regola ritraibile dall'art. 109 t.u. imposte redditi, in forza della quale, se gli stessi non sono presenti nel conto economico, possono essere dedotti solo se risultano da elementi certi e precisi, dei quali l'onere della prova è a carico del contribuente (Cass., n. 7025 del 2018). Ed è vero - come riferisce il giudice rimettente - che talvolta questa puntualizzazione è stata fatta dalla giurisprudenza anche quando l'accertamento analitico-contabile si fonda su indagini bancarie, e, in particolare, nell'ipotesi di accertamento di maggiori ricavi da parte degli uffici finanziari attraverso il duplice meccanismo inferenziale in contestazione, per il quale a un prelievo non giustificato sul conto corrente dell'imprenditore commerciale corrisponderebbe un costo occulto, che, a propria volta, andrebbe a produrre un ricavo parimenti occulto (Corte di cassazione, sezione quinta tributaria, sentenza 4 marzo 2015, n. 4314).



Tuttavia si tratta di un orientamento che non può essere considerato espressione di un diritto vivente perché relativo a casi limitati, in mancanza peraltro di un intervento delle Sezioni unite sulla questione ai sensi dell'art. 374 cod. proc. civ.

8.- Però, nell'esaminare la questione della deducibilità dei costi anche a fronte di un accertamento analitico contabile compiuto mediante indagini bancarie, occorre considerare che la disposizione censurata consente all'amministrazione finanziaria di avvalersi di una presunzione che, quanto all'equiparazione dei prelevamenti ai ricavi, è in realtà duplice (o di secondo grado): i prelievi sarebbero utilizzati per sostenere costi occulti, i quali a loro volta avrebbero generato pari ricavi non risultanti, anch'essi, dalla contabilità dell'imprenditore.

In una fattispecie siffatta dunque - tanto che il metodo di accertamento sia analitico-induttivo, quanto induttivo cosiddetto "puro" - finirebbe effettivamente con il violare i principi di ragionevolezza e di capacità contributiva un sistema nel quale fosse consentito alla stessa amministrazione dimostrare, in virtù di un meccanismo inferenziale di secondo grado, che i prelievi del contribuente-imprenditore sono serviti per sostenere costi "occulti", dai quali sono stati prodotti ricavi "occulti", pari ai prelievi in questione, senza che sia possibile la deduzione dei costi sostenuti dall'imprenditore per produrre tali ricavi, secondo una prova contraria per presunzioni offerta da quest'ultimo.

Da una parte, infatti, da tale sistema deriverebbero esiti irragionevoli perché finirebbe per prevedere un trattamento più severo, quanto al regime della possibile prova contraria rispetto alla presunzione legale in esame, in danno del contribuente che ha tenuto una contabilità complessivamente attendibile (e che può essere destinatario di un accertamento analitico-induttivo), rispetto al regime probatorio di cui si avvale chi, destinatario di un accertamento induttivo, ha omesso qualsiasi contabilità ovvero ne ha tenuta una complessivamente inattendibile o ha posto in essere gravi condotte, quale l'omessa presentazione della dichiarazione dei redditi.

D'altra parte, la presunzione in esame, quanto ai prelievi bancari recuperati a reddito d'impresa quali ricavi "occulti", si porrebbe in contrasto con il principio della capacità contributiva poiché, in mancanza di alcuna deduzione di costi, desumibile in via presuntiva, anche con riferimento alle "medie" elaborate dall'amministrazione finanziaria per il settore di riferimento, finirebbe per tassare, in parte, una ricchezza inesistente laddove, invece, ogni prelievo tributario deve avere una causa giustificatrice in indici concretamente rivelatori di ricchezza (*ex plurimis*, sentenze n. 156 del 2001, n. 111 del 1997, n. 21 del 1996, n. 143 del 1995, n. 179 del 1985 e n. 200 del 1976).

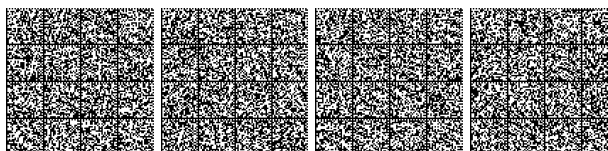
9.- In conclusione, la disposizione censurata in tanto si sottrae alle censure mosse, in riferimento agli evocati parametri, dalla CTP rimettente - sì che le sollevate questioni possono essere dichiarate non fondate - in quanto si interpreti nel senso che, a fronte della presunzione legale di ricavi non contabilizzati, e quindi "occulti", scaturente da prelevamenti bancari non giustificati, il contribuente imprenditore possa sempre, anche in caso di accertamento analitico-induttivo, opporre la prova presuntiva contraria e in particolare possa eccepire la «incidenza percentuale dei costi relativi, che vanno, dunque, detratti dall'ammontare dei prelievi non giustificati» (sentenza n. 225 del 2005).

10.- Non fondate sono, poi, le questioni di legittimità costituzionale sollevate, in via espressamente gradata, dalla Commissione tributaria provinciale di Arezzo, la quale censura, sempre con riferimento agli artt. 3 e 53 Cost., lo stesso art. 32, primo comma, numero 2), secondo periodo, del d.P.R. n. 600 del 1973, nella parte in cui equipara presuntivamente i prelievi ingiustificati non risultanti dalle scritture contabili ai ricavi anche per gli imprenditori assoggettati a un regime di contabilità semplificata ai sensi dell'art. 18 t.u. imposte redditi.

11.- È opportuno ricordare, ai fini dell'esame di tale censura, che le imprese individuali e le società di persone e assimilate i cui ricavi non abbiano superato, nell'arco di un intero anno solare, determinate soglie (ovvero, gli importi di euro 400.000,00 se hanno per oggetto prestazioni di servizi e di euro 700.000,00 se hanno per oggetto altre attività), adottano il regime della contabilità semplificata come "naturale", nel senso che lo stesso opera automaticamente per le medesime, ferma la possibilità di optare, in alternativa, per quello ordinario.

Le imprese che adottano un sistema di contabilità semplificata non sono obbligate a redigere il bilancio e sono esonerate dalla tenuta delle scritture contabili (libro giornale, libro inventari e scritture ausiliarie), in quanto devono registrare solo i costi e i ricavi di competenza dell'esercizio, mentre non devono provvedere a rilevare gli incassi e i pagamenti.

12.- I dubbi di legittimità costituzionale del giudice *a quo* riprendono, in larga parte, le argomentazioni sottese alla richiamata sentenza n. 228 del 2014, con la quale questa Corte, nel dichiarare costituzionalmente illegittima la norma censurata nella parte in cui, dopo l'intervento della legge n. 311 del 2004, aveva esteso anche ai lavoratori autonomi la presunzione iuris tantum per la quale i prelievi su conto corrente si considerano «compensi» così come si considerano «ricavi» per il contribuente imprenditore, ha in motivazione sottolineato che tale declaratoria si imponeva, oltre che



per la natura dell'attività dei professionisti, anche per la circostanza che gli stessi possono legittimamente avvalersi di regimi di contabilità semplificata connotati da una sorta di "naturale promiscuità" tra le spese sostenute per l'esercizio dell'attività professionale e quelle personali.

Questa Corte ha quindi ritenuto - proprio con riferimento ai prelevamenti bancari - che fosse costituzionalmente illegittimo l'allineamento della posizione dei lavoratori autonomi e dei professionisti a quella degli imprenditori, anche in regime di contabilità semplificata, quanto alla presunzione di ricavi/compensi "occulti", deducibili dai prelevamenti stessi. È pertanto venuta meno l'equiparazione dei prelevamenti bancari ingiustificati ai compensi.

Ma, al contrario, non vi è un'esigenza costituzionale che richieda di ripristinare, mutatis mutandis, questo allineamento con l'esclusione anche dell'equiparazione di tali prelevamenti ai ricavi.

Non è possibile, in ragione del solo regime di contabilità in concreto adottato dal contribuente, assumere un'equiparazione tra la situazione dei lavoratori autonomi e professionisti e quello degli imprenditori commerciali; il quale ultimo si caratterizza - come evidenziato dalla stessa sentenza n. 228 del 2014 - per le continue movimentazioni sul conto corrente dovute a un'attività nella quale, a differenza di quanto avviene per lavoratori autonomi e professionisti, prevale, sul lavoro proprio dell'imprenditore, l'apparato organizzativo che lo sostiene.

Peraltro successivamente, con il d.l. n. 193 del 2016, come convertito, lo stesso legislatore è intervenuto sulla disposizione censurata proprio per risolvere il problema delle eventuali difficoltà probatorie derivanti da situazioni come quella dell'imprenditore assoggettato a contabilità semplificata, prevedendo adeguate soglie di movimentazioni giornaliere su conto corrente (sino all'importo di 1.000,00 euro) e mensili (sino all'importo complessivo di 5.000,00 euro), solo dopo il superamento delle quali opera la presunzione in esame.

Quest'ultima, pertanto, non solo non è manifestamente arbitraria (art. 3 Cost.), ma neppure determina un trattamento ingiustificatamente differenziato in peius per gli imprenditori commerciali assoggettati al regime di contabilità cosiddetta semplificata; né è lesa il principio della capacità contributiva (art. 53, primo comma, Cost.).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 32, primo comma, numero 2), del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600 (Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi), sollevate in via principale, in riferimento agli artt. 3 e 53 della Costituzione, dalla Commissione tributaria provinciale di Arezzo con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 32, primo comma, numero 2), del d.P.R. n. 600 del 1973, sollevate in via graduata, in riferimento agli artt. 3 e 53 Cost., dalla Commissione tributaria provinciale di Arezzo con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 dicembre 2022.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

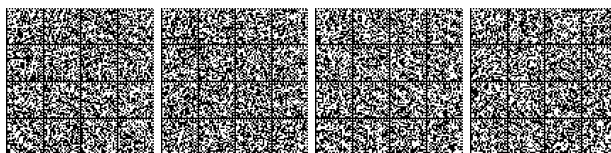
Giovanni AMOROSO, *Redattore*

Valeria EMMA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 31 gennaio 2023.

Il Cancelliere

F.to: Valeria EMMA





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 2

*Ordinanza dell'11 dicembre 2022 del Tribunale di Milano nel procedimento civile
promosso da W. H. contro Ministero dell'interno*

- Straniero - Accoglienza dei richiedenti protezione internazionale - Presentazione della domanda di protezione internazionale durante il periodo di trattenimento, presso un centro di permanenza per i rimpatri (CPR), in attesa di esecuzione del provvedimento di espulsione - Trattenimento del richiedente disposto ai sensi dell'art. 6, comma 3, del d.lgs. n. 142 del 2015 (sussistenza di fondati motivi per ritenere che la domanda è stata presentata al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione del respingimento o dell'espulsione) - Convalida - Rinvio, per quanto compatibile, all'art. 14 del d.lgs. n. 286 del 1998 - Ritenuta decorrenza del termine di quarantotto ore, per richiedere all'autorità giudiziaria la convalida del trattenimento, dall'adozione del provvedimento con il quale il questore dispone il trattenimento e non dal momento dell'acquisizione da parte del soggetto trattenuto della qualità di "richiedente protezione internazionale".**
- Decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 (Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di protezione internazionale), art. 6, comma 5.

TRIBUNALE DI MILANO

SEZIONE SPECIALIZZATA IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE, PROTEZIONE INTERNAZIONALE

E LIBERA CIRCOLAZIONE DEI CITTADINI DELL'UNIONE EUROPEA

nel procedimento *ex art. 737* del codice di procedura civile di riesame della convalida del trattenimento proposto da W. H., nato in ... il ..., c.u.i. ..., rappresentato e difeso dall'avv. Enrica Gianola Bazzini, con studio a Parma, strada Garibaldi n. 22; ricorrente;

contro Ministero dell'interno (c.f. 97149560589), in persona del Ministro *pro tempore* - Questura della Provincia di Milano (c.f. 80108050156), convenuto contumace.

Ordinanza.

1. In fatto

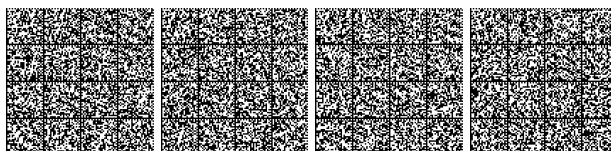
Con ricorso iscritto in data 10 novembre 2022 la difesa di W. H. ha proposto istanza di riesame della convalida pronunciata dal Tribunale di Milano in data 2 novembre 2022 relativamente al trattenimento disposto dal questore di Milano in data 31 ottobre 2022.

In data 12 novembre 2022 è stata fissata udienza con prescrizione delle forme della trattazione scritta ai sensi dell'art. 221, comma 4, decreto-legge n. 34/2020, convertito in legge n. 77/2020. Parte ricorrente in data 22 novembre 2022 ha depositato breve memoria nell'ambito della quale ha rappresentato che il ricorrente è stato espulso dal territorio italiano ed ha ribadito la sussistenza dell'interesse ad agire apprezzabile alla luce di quanto autorevolmente statuito dalla Corte di legittimità «sia per il diritto al risarcimento derivante dall'illegittima privazione della libertà personale, sia al fine di eliminare ogni impedimento illegittimo al riconoscimento della sussistenza delle condizioni di rientro e soggiorno nel territorio italiano» (Cass. n. 39735/2021).

Nonostante regolare notifica del ricorso, nessuno si è costituito in giudizio per l'amministrazione resistente.

In data 30 novembre 2022, in ottemperanza all'ordinanza del Tribunale, è pervenuta documentazione che attesta che W. H. è stato rimpatriato in data 10 novembre 2022, con partenza alle ore ..., ossia il medesimo giorno del deposito del ricorso.

Il Tribunale ha quindi riservato la decisione.



2. Il precedente procedimento di convalida

W. H., cittadino tunisino nato il ..., è stato destinatario di un provvedimento di espulsione emesso dal prefetto della Provincia di Parma in data 20 ottobre 2022, con notifica in pari data, per esser presente sul territorio nazionale senza essere in possesso di autorizzazione al regolare soggiorno ed essendo già stato raggiunto in data 11 ottobre 2021 da un decreto di espulsione del prefetto della Provincia di Verona, con relativo trattenimento disposto dal questore della Provincia di Verona (si dà atto che l'indicazione contenuta nel decreto del prefetto di Parma, tuttavia, è che il questore di Verona nel 2021 avesse ordinato l'allontanamento entro sette giorni dal territorio nazionale, mentre agli atti risulta il provvedimento che ha disposto il trattenimento presso il C.P.R. di Gorizia da cui poi W. , come dichiarato all'udienza del 2 novembre 2022, si è allontanato senza autorizzazione). Il questore di Parma, chiamato a dare esecuzione all'ordine di espulsione con accompagnamento coattivo alla frontiera del 20 ottobre 2022, ha constatato la necessità di procedere ad ulteriori accertamenti relativi all'identità e nazionalità del soggetto, nonché la necessità di acquisire un documento valido per l'espatrio; pertanto, ritenute sussistenti le condizioni prescritte, ha disposto il trattenimento di W. H. presso il C.P.R. di Milano, con provvedimento in data 20 ottobre 2022, notificato alle ore Tale provvedimento di trattenimento è stato quindi trasmesso per la convalida ex art. 14, comma 3, decreto legislativo n. 286/1998 al giudice di pace di Milano; non è nota la data di trasmissione, ma essa è certamente avvenuta in tempi coerenti con il dettato normativo (art. 14, comma 3, decreto legislativo n. 286/1998: «il questore del luogo in cui si trova il centro trasmette copia degli atti al giudice di pace territorialmente competente, per la convalida, senza ritardo e comunque entro le quarantotto ore dall'adozione del provvedimento») poiché il processo verbale dell'udienza di convalida è stato aperto il 21 ottobre 2022 alle ore Nella medesima data, alle ore ..., risulta pronunciato il decreto di convalida del Giudice di pace.

Procedendo in ordine cronologico, il successivo atto adottato nei confronti dell'odierno ricorrente è il provvedimento di trattenimento del questore della Provincia di Milano, datato 31 ottobre 2022. La premessa che apre il medesimo è «vista l'istanza reiterata di protezione internazionale formalizzata presso il Centro di permanenza e rimpatrio di Milano Corelli da W. H., nato il ... in ..., codice ... ». Tale provvedimento è stato notificato all'interessato alle ore ... del medesimo 31 ottobre 2022. Risulta dal decreto di convalida del 2 novembre 2022 che la richiesta di convalida è stata trasmessa al Tribunale di Milano alle ore ... del 31 ottobre 2022, dunque pochi minuti dopo l'adozione e la notifica del provvedimento di trattenimento.

Il provvedimento di trattenimento del questore datato 31 ottobre 2022 è stato motivato in relazione all'art. 6, comma 3, decreto legislativo n. 142/2015 e deve dunque rinvenirsi in tale disposizione la base normativa legittimante nel caso di specie il trattenimento. Non solo, infatti, il questore ha esplicitamente citato tale disposizione (e nessuna altra contenuta nel medesimo art. 6, decreto legislativo n. 142/2015 e in particolare non le ipotesi di cui al comma 2), ma ha anche sostanziato la motivazione indicando di aver assunto le proprie determinazioni avendo tenuto conto del fatto «che nonostante lo straniero ha avuto l'opportunità di proporre ricorso avverso il diniego della prima istanza oppure di formalizzarne una nuova, ha reiterato la domanda di protezione internazionale solo in seguito alla convalida del trattenimento relativo al decreto di espulsione, facendo pertanto evidenziare la strumentalità dell'istanza unicamente finalizzata a ritardare o impedire l'esecuzione del provvedimento espulsivo» (p. 2 prov. Rif. ... imm, questore della Provincia di Milano, 31 ottobre 2022, allegato alla richiesta di convalida).

L'udienza per la convalida del trattenimento presso la sezione specializzata del Tribunale di Milano ha avuto avvio, come evincibile dal processo verbale allegato al ricorso, alle ore ... del 2 novembre 2022.

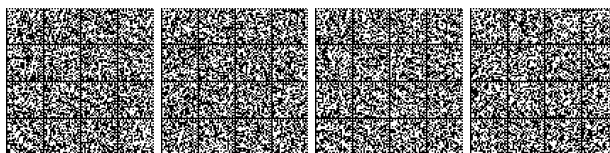
In tale occasione W. H. ha dichiarato di aver presentato domanda di protezione internazionale nella giornata di «venerdì», mentre era al C.P.R. di Milano; interpellato sul punto, durante l'udienza personale della questura ha dichiarato che la domanda è stata trasmessa dall'ente gestore agli uffici della questura in data 25 ottobre 2022. Conclusa l'udienza, il provvedimento del questore che ha disposto il trattenimento è stato convalidato dal Tribunale di Milano.

Risulta poi dagli allegati al ricorso che la domanda di protezione internazionale è stata formalizzata presso la questura di Milano in data 3 novembre 2022, con compilazione del modello C3.

L'esame della domanda di protezione internazionale è stato operato in data 7 novembre 2022 dalla commissione territoriale di Bologna, che ha definito in pari data la procedura dichiarando inammissibile la domanda reiterata di protezione internazionale.

3. Il riesame

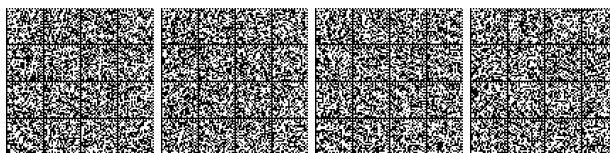
Si osserva preliminarmente che con il ricorso depositato il 10 novembre 2022 parte ricorrente ha criticato la convalida del trattenimento sotto due diversi aspetti, tuttavia precisando l'intenzione di sottoporre all'attenzione del giudice del riesame solo uno di essi, espressamente riservando ad altra sede la critica relativa al secondo aspetto («non è stato rispettato il termine di 48 ore + 48 ore, tra la manifestazione della volontà del richiedente di formalizzare domanda di protezione internazionale (25 ottobre 2022) e la convalida del trattenimento (2 novembre 2022), profili che saranno



oggetto di impugnazione in altra sede», p. 3 ricorso). A tal proposito si deve precisare come il giudice investito del riesame della misura del trattenimento non è vincolato ai motivi espressi nel ricorso; da un lato, infatti, si osserva come il procedimento per riesame di misure restrittive della libertà personale sia ordinariamente da intendersi come integralmente devolutivo – atteso che il giudice non potrebbe confermare una misura limitativa della libertà personale limitandosi allo scrutinio dei solo motivi di critica enunciati dalla difesa, laddove rilevi invece sussistenti violazioni che potrebbero comportare la liberazione del soggetto trattenuto; dall'altro, come tale interpretazione risulti l'unica coerente con i principi dettati in materia dalla direttiva 2013/33/UE relativa alla disciplina di accoglienza dei richiedenti asilo. Infatti tale direttiva, nell'enunciare i criteri direttivi cui devono uniformarsi le legislazioni nazionali in tema di garanzie per i richiedenti trattenuti, all'art. 9, comma 5 stabilisce: «Il provvedimento di trattenimento è riesaminato da un'autorità giurisdizionale a intervalli ragionevoli, d'ufficio e/o su richiesta del richiedente in questione, in particolare nel caso di periodi di trattenimento prolungati, qualora si verifichino circostanze o emergano nuove informazioni che possano mettere in discussione la legittimità del trattenimento». Come si vede, non è qui prescritta la necessità di prevedere mezzi di impugnazione, ma un vero e proprio riesame della misura, con riferimento che implica la verifica *funditus* della sussistenza dei presupposti di legittimità della misura. Quanto al recepimento nell'ordinamento nazionale, sotto questo specifico profilo, della direttiva in parola, non potrà che osservarsi che il legislatore non ha esplicitato uno specifico mezzo di «riesame» della convalida del trattenimento del richiedente protezione. La procedura di convalida, come sarà meglio esaminato *infra*, rimanda per il vero alla convalida del trattenimento di cui all'art. 14 decreto legislativo n. 286/1998 (art. 6, comma 5, terzo periodo, decreto legislativo n. 142/2015: «Si applica, per quanto compatibile, l'articolo 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, comprese le misure alternative di cui al comma 1-bis del medesimo articolo 14»), la cui non adeguatezza rispetto ai principi fissati dalla direttiva 2008/115/CE sotto il profilo della procedura di riesame è già stata valutata sussistente dalla Corte di cassazione e corretta per elaborazione pretoria con individuazione di uno specifico rimedio tra i procedimenti già previsti dalla normativa interna. Infatti con la sentenza n. 22932/2017 la Corte di cassazione, facendo applicazione dei principi interpretativi della nota sentenza El Dridi, ha statuito rispetto alla direttiva 2008/115/CE (che prevede una dicitura pressoché identica in tema di riesame della convalida del trattenimento degli stranieri irregolarmente presenti sul territorio) «la diretta applicabilità dell'art. 15, già menzionato, al caso in esame, per essere tale disposizione contenuta nella direttiva 2008/115 sufficientemente precisa ed incondizionata, secondo lo stesso giudizio, decisivo, della CGUE».

Dunque, poiché da un lato la procedura di convalida del trattenimento del richiedente asilo è disciplinata dal medesimo art. 14 che disciplina la convalida dello straniero trattenuto (non richiedente protezione internazionale), e deriva dunque da essa il medesimo difetto di attuazione relativamente alla determinazione legislativa di una procedura di riesame, mentre, dall'altro lato, essa implicherebbe la previsione di una fase di riesame in ossequio all'art. 9, comma 5, direttiva 2013/33/UE, deve concludersi che il riesame della convalida (o del provvedimento di proroga) del trattenimento di un soggetto richiedente protezione internazionale sia ammesso quale diretta attuazione della relativa disposizione contenuta nella direttiva 2013/33/UE, in quanto sufficientemente precisa ed incondizionata. L'art. 9, comma 5 direttiva 2013/33/UE fa riferimento alla necessità di garantire un «riesame» (non si parla invece di impugnazione), requisito che lo Stato membro potrebbe soddisfare anche prevenendo una sua attuabilità d'ufficio. Non sussistono dunque elementi per affermare che la cognizione del giudice investito del riesame sia limitata ai motivi enunciati dal ricorrente, trattandosi di limitazione non prevista dalla disciplina europea direttamente applicata e vertendosi in ogni caso in materia *de libertate*.

Si deve poi aggiungere che l'elaborazione giurisprudenziale dell'istituto del riesame in tema di trattenimento ha portato ad affermare che deve darsi risposta affermativa alla questione se, in difetto di una apposita disciplina legislativa, si possa o meno chiedere al giudice di riesaminare in ogni momento la propria decisione di convalida o di proroga anche prima delle scadenze previste nei relativi provvedimenti ed anche al di fuori dei procedimenti in cui la convalida o le proroghe vengono normalmente disposte, proprio in ossequio all'effetto diretto spiegato dall'art. 15 dir. 115/2008/CE. In proposito la suprema Corte ha chiaramente statuito che «Non appaiono quindi sussistere limiti alla revocabilità e modificabilità dei provvedimenti di convalida e proroga del trattenimento» e, per quanto qui rileva, «né un eventuale limite potrebbe rinvenirsi nella necessità della deduzione nella domanda di riesame della misura del trattenimento “di circostanze di fatto nuove o non considerate nella sede della convalida o delle sue proroghe” (secondo l'impostazione della sentenza n. 23932/2017 che per prima ha ritenuto applicabile al caso di specie il procedimento camerale ex art. 737 c.p.c.), non potendo introdursi limiti non previsti né dal modulo processuale interno prescelto, né dalla normativa sovranazionale, fermo restando, in ogni caso, che la motivazione con cui il giudice disattende l'istanza di riesame ben può limitarsi alla confutazione dei soli profili di novità della stessa, in fatto o in diritto, ed a rinviare, per il resto, alla motivazione già esibita dai precedenti provvedimenti» (Cassazione civile sez. I – 14 settembre 2021, n. 24721).



4. Infondatezza della censura circa i termini di definizione del procedimento innanzi alla commissione territoriale

La prima critica che parte ricorrente muove al provvedimento *de quo* è imperniata sul prospettato mancato rispetto dei termini di cui all'art. 28-*bis*, comma 2, decreto legislativo n. 25/2008.

Infatti, argomenta la difesa, W. H., trattenuto presso il C.P.R. di via Corelli, a Milano, in ragione della convalida del primo provvedimento del questore di Milano (a sua volta scaturito da un decreto di espulsione del Prefetto di Parma), ha manifestato la volontà di richiedere la protezione internazionale in data 25 ottobre 2022, mentre la stessa è stata formalizzata in data 3 novembre 2022.

Si riporta la testuale esposizione dei motivi di ricorso:

«Con il presente ricorso infatti, il sig. W. H. chiede il riesame del trattenimento, deducendo la tardività della decisione in merito alla protezione internazionale e l'illegittima protrazione della misura restrittiva.

La Commissione territoriale ha deciso la manifesta infondatezza della richiesta di protezione in data 7 novembre 2022, rilevando che il richiedente avrebbe reiterato la domanda senza addurre elementi nuovi (doc. 2) e la Questura ha notificato la decisione il giorno 8 novembre 2022 (doc. 8).

A mente dell'art. 28-*bis*, comma 1 del decreto legislativo n. 25/2008, norma che si applica al caso in questione, vertendosi in caso di domanda reiterata (la prima domanda era stata formulata nel 2021 e rigettata dalla Commissione territoriale di Bologna) (doc. 9):

«La Questura provvede senza ritardo alla trasmissione della documentazione necessaria alla Commissione territoriale che adotta la decisione entro cinque giorni nei casi di:

a) domanda reiterata ai sensi dell'articolo 29, comma 1, lettera b);»

Il richiedente ha manifestato di voler presentare domanda di protezione internazionale reiterata il 25 ottobre 2022, o forse ancor prima, posto che la predetta data del 25 ottobre è quella che il funzionario della Questura ha dichiarato come quella del ricevimento della domanda di formalizzazione alla Questura stessa, la formalizzazione della domanda è stata poi raccolta il 3 novembre 2022, la decisione negativa è intervenuta in data 7 novembre 2022 e notificata in data 8 novembre 2022.» (p. 3 ricorso).

La circostanza fattuale della manifestazione della richiesta di protezione emerge chiaramente dal verbale di convalida redatto in data 2 novembre 2022 innanzi al Tribunale di Milano; infatti, in tale occasione, personale della Questura, puntualmente interpellato, ha indicato che la domanda è stata trasmessa dall'ente gestore alla Questura in data 25 ottobre 2022. D'altra parte, in data 31 ottobre 2022, come già visto, è stato adottato dal questore un provvedimento di trattenimento premettendo la circostanza della già avvenuta proposizione (si utilizza il predicato «formalizzata») della domanda (reiterata) di protezione internazionale. Dunque, è certo dal provvedimento del questore che la domanda è anteriore al 31 ottobre 2022; si deriva poi dalle dichiarazioni rese in sede di udienza di convalida dal personale della questura che essa è pervenuta in data 25 ottobre 2022; pertanto deve ritenersi circostanza di fatto certa nel presente giudizio che la domanda di protezione internazionale è stata formulata al più tardi in tale data.

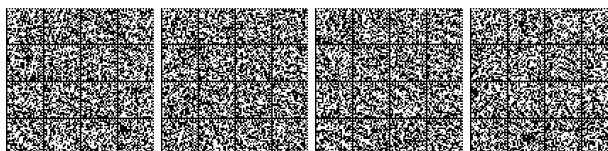
Risulta tuttavia che la stessa sia stata formalizzata secondo la procedura di cui all'art. 26, decreto legislativo n. 25/2008 con la redazione del «modello C3» solo in data 3 novembre 2022, dunque allorché il trattenimento di W. H., quale richiedente protezione internazionale era già stato convalidato.

Si duole la difesa che la commissione territoriale di Bologna si sia pronunciata in merito alla domanda di protezione reiterata solo in data 7 novembre 2022, ossia tredici giorni dopo la richiesta di protezione internazionale (la difesa fa riferimento alla decorrenza di 14 giorni, computata rispetto la notifica di tale rigetto).

La doglianza è infondata.

L'art. 28-*bis*, comma 1, decreto legislativo n. 25/2008 è applicabile al caso di specie, in quanto il richiedente aveva presentato una domanda reiterata (e, pur essendo egli trattenuto, non avrebbe potuto trovare applicazione il comma 2, lettera a), art. 28-*bis*, decreto legislativo n. 25/2008, in quanto non ricorrevano le condizioni di cui al comma 1, lettera b)). Tale disposizione prescrive infatti che la Questura provveda a trasmettere senza ritardo la documentazione alla commissione territoriale, la quale deve decidere la causa entro cinque giorni. Emerge chiaramente dal provvedimento della Commissione territoriale di Bologna del 7 novembre 2022 che la documentazione è pervenuta in data 3 novembre 2022; il tempo intercorrente tra il ricevimento della documentazione e la decisione, dunque, è rispettoso del limite indicato dalla disposizione, poiché la decisione è stata adottata decorsi quattro giorni dalla trasmissione della documentazione.

La funzione stessa della prescrizione normativa impedisce una interpretazione difforme; poiché è scritto: «la Questura provvede senza ritardo alla trasmissione della documentazione necessaria alla Commissione territoriale, che adotta la decisione entro cinque giorni», l'interpretazione per cui il termine di cinque giorni a carico della commissione territoriale decorra dalla ricezione della documentazione è necessitata dalla logica, in quanto non avrebbe senso porre a carico della commissione territoriale la decorrenza di un termine anteriormente alla trasmissione della documentazione



necessaria per la definizione della procedura, computando all'interno di questo stringente lasso temporale un periodo (quello necessario per la trasmissione della documentazione) non individuato dalla legge (che si limita a prescrivere alla questura di provvedere «senza ritardo»). A ben vedere, dunque, la legge non pone un termine massimo che possa intercorrere tra la domanda di protezione internazionale e la definizione del procedimento amministrativo, ma definisce la scansione temporale tra trasmissione della documentazione inerente la domanda alla commissione territoriale competente (momento logicamente distinto e necessariamente successivo alla presentazione della domanda) e la definizione del procedimento amministrativo, indicando un termine acceleratorio che prescrive che la decisione sia adottata «entro cinque giorni» dalla trasmissione della documentazione.

Il termine di legge è stato rispettato.

5. *Il (secondo) trattenimento del richiedente protezione internazionale già trattenuto. Inquadramento normativo.*

Come già accennato, si pone nel caso di specie anche lo specifico tema della tempestività della richiesta di convalida del trattenimento, il cui esame non è precluso dalla circostanza che sia già stato oggetto di disamina in occasione della convalida stessa (Cassazione civile sez. I - 14 settembre 2021, n. 24721).

Deve in questo caso essere premessa una dettagliata ricostruzione normativa, attesa la peculiarità del caso di specie, inerente la procedura di convalida del trattenimento di un soggetto straniero, già trattenuto in vista di esecuzione dell'espulsione, che abbia manifestato la volontà di presentare domanda di protezione internazionale nel corso del trattenimento già disposto e convalidato e dunque in una condizione legittima di restrizione della libertà personale già in essere.

La disamina del quadro normativo può muovere dall'analisi della direttiva 2013/33/UE di cui il decreto legislativo n. 142/2015 è attuazione.

Le disposizioni rilevanti, in proposito, sono contenute agli articoli 2, 8 e 9.

Innanzitutto l'art. 2, lettera *a*) definisce la «domanda di protezione internazionale» come «la domanda di protezione internazionale quale definita all'articolo 2, lettera *h*), della direttiva 2011/95/UE;». La citata lettera *h*) dell'art. 2 della direttiva 2011/95/UE indica che domanda di protezione internazionale è «una richiesta di protezione rivolta a uno Stato membro da un cittadino di un paese terzo o da un apolide di cui si può ritenere che intende ottenere lo status di rifugiato o lo status di protezione sussidiaria, e che non sollecita esplicitamente un diverso tipo di protezione non contemplato nell'ambito di applicazione della presente direttiva e che possa essere richiesto con domanda separata».

La nozione di «richiedente» è contenuta all'art. 2, lettera *b*) direttiva 2013/33/UE: «il cittadino di un paese terzo o apolide che abbia presentato una domanda di protezione internazionale sulla quale non è stata ancora adottata una decisione definitiva».

La definizione di trattenimento all'art. 2, lettera *h*) è così formulata: «il confinamento del richiedente, da parte di uno Stato membro, in un luogo determinato, che lo priva della libertà di circolazione».

L'art. 8 della direttiva, invece, provvede a definire i casi in cui un richiedente può essere trattenuto.

Dopo aver premesso che «Gli Stati membri non trattengono una persona per il solo fatto di essere un richiedente ai sensi della direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale», si specifica che ove necessario anche il richiedente può essere sottoposto a trattenimento, in base ad una valutazione caso per caso e solo ove non sia possibile applicar misure alternative.

L'art. 8, comma 3 scandisce l'elencazione tassativa dei casi in cui un richiedente può essere trattenuto:

«Un richiedente può essere trattenuto soltanto:

- a*) per determinarne o verificarne l'identità o la cittadinanza;
- b*) per determinare gli elementi su cui si basa la domanda di protezione internazionale che non potrebbero ottenersi senza il trattenimento, in particolare se sussiste il rischio di fuga del richiedente;
- c*) per decidere, nel contesto di un procedimento, sul diritto del richiedente di entrare nel territorio;
- d*) quando la persona è trattenuta nell'ambito di una procedura di rimpatrio ai sensi della direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, al fine di preparare il rimpatrio e/o effettuare l'allontanamento e lo Stato membro interessato può comprovare, in base a criteri obiettivi, tra cui il fatto che la persona in questione abbia già avuto l'opportunità di accedere alla procedura di asilo, che vi sono fondati motivi per ritenere che la persona abbia manifestato la volontà di presentare la domanda di protezione internazionale al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione della decisione di rimpatrio;
- e*) quando lo impongono motivi di sicurezza nazionale o di ordine pubblico;



f) conformemente all'articolo 28 del regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide.

I motivi di trattenimento sono specificati nel diritto nazionale.».

Come si legge nella disposizione contenuta alla lettera d), quando un soggetto formula la domanda di protezione internazionale mentre è già trattenuto nell'ambito di una procedura finalizzata all'espulsione, egli può essere (ulteriormente) trattenuto se «lo Stato membro interessato può comprovare, in base a criteri obiettivi, tra cui il fatto che la persona in questione abbia già avuto l'opportunità di accedere alla procedura di asilo, che vi sono fondati motivi per ritenere che la persona abbia manifestato la volontà di presentare la domanda di protezione internazionale al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione della decisione di rimpatrio».

Le garanzie che devono assistere la procedura di trattenimento di un richiedente protezione sono sancite dall'art. 9 della direttiva; nell'ambito di quella disposizione acquisiscono carattere cruciale i principi indicati ai primi tre commi:

«1. Un richiedente è trattenuto solo per un periodo il più breve possibile ed è mantenuto in stato di trattenimento soltanto fintantoché sussistono i motivi di cui all'articolo 8, paragrafo 3. Gli adempimenti amministrativi inerenti ai motivi di trattenimento di cui all'articolo 8, paragrafo 3, sono espletati con la debita diligenza. I ritardi nelle procedure amministrative non imputabili al richiedente non giustificano un prolungamento del trattenimento.

2. Il trattenimento dei richiedenti è disposto per iscritto dall'autorità giurisdizionale o amministrativa. Il provvedimento di trattenimento precisa le motivazioni di fatto e di diritto sulle quali si basa.

3. Se il trattenimento è disposto dall'autorità amministrativa, gli Stati membri assicurano una rapida verifica in sede giudiziaria, d'ufficio e/o su domanda del richiedente, della legittimità del trattenimento. Se effettuata d'ufficio, tale verifica è disposta il più rapidamente possibile a partire dall'inizio del trattenimento stesso. Se effettuata su domanda del richiedente, è disposta il più rapidamente possibile dopo l'avvio del relativo procedimento. A tal fine, gli Stati membri stabiliscono nel diritto nazionale il termine entro il quale effettuare la verifica in sede giudiziaria d'ufficio e/o su domanda del richiedente. Se in seguito a una verifica in sede giudiziaria il trattenimento è ritenuto illegittimo, il richiedente interessato è rilasciato immediatamente.».

All'interno di un quadro normativo molto più ampio, quelle citate sono le disposizioni rilevanti rispetto la disamina della fattispecie concreta e rappresentano i criteri direttivi vincolanti per il legislatore italiano disciplinante la materia.

L'attuazione nell'ordinamento interno ha avuto luogo con l'adozione del decreto legislativo n. 142/2015.

In primo luogo l'art. 2, lettera a) definisce «richiedente» «lo straniero che ha presentato domanda di protezione internazionale su cui non è stata ancora adottata una decisione definitiva ovvero ha manifestato la volontà di chiedere tale protezione».

La specificazione delle ipotesi nelle quali è possibile provvedere al trattenimento di un richiedente protezione internazionale sono elencate all'art. 6, in parte con esplicitazione diretta dei presupposti, in parte con rimandi ad altri testi normativi. Così, il legislatore italiano, dopo aver al comma 1 premesso che «il richiedente non può essere trattenuto al solo fine di esaminare la sua domanda», ha dato attuazione ai principi della direttiva elencando le ipotesi in cui un cittadino straniero che presenti domanda di protezione internazionale può essere sottoposto a trattenimento con un complesso sistema di rinvii normativi e con il richiamo a due clausole generali relative al pericolo per l'ordine e la sicurezza e al rischio di fuga (si tratta del complesso elenco di ipotesi contenuto all'art. 6, comma 2, lettere a), a-bis) b), c), d), non rilevanti nel presente giudizio, atteso che il trattenimento di W. H. è stato disposto ai sensi dell'art. 6, comma 3, decreto legislativo n. 142/2015).

La diversa ipotesi di presentazione della domanda di protezione internazionale da parte di un soggetto già trattenuto per l'esecuzione di un ordine di espulsione, ossia il corrispettivo di quanto indicato all'art. 8, comma 3, lettera c) della direttiva 2013/33/UE, è disciplinata dal successiva art. 6, comma 3, decreto legislativo n. 142/2015: «Al di fuori delle ipotesi di cui al comma 2, il richiedente che si trova in un centro di cui all'articolo 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, in attesa dell'esecuzione di un provvedimento di respingimento o di espulsione ai sensi degli articoli 10, 13 e 14 del medesimo decreto legislativo, rimane nel centro quando vi sono fondati motivi per ritenere che la domanda è stata presentata al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione del respingimento o dell'espulsione.».

Come visto, in relazione alla garanzia di controllo rispetto al trattenimento dello straniero richiedente protezione, la direttiva non ha fornito indicazioni vincolanti quanto all'attività preposta: il provvedimento di trattenimento deve essere motivato (...Il provvedimento di trattenimento precisa le motivazioni di fatto e di diritto sulle quali si basa. ...) e può essere adottato dall'autorità amministrativa o giudiziaria. Il principio vincolante per il legislatore statale, tuttavia, deriva dal fatto che – qualora sia scelto che il trattenimento del richiedente possa essere disposto dall'autorità



amministrativa – esso deve esser sottoposto quanto prima a controllo dell'autorità giudiziaria: «Se il trattenimento è disposto dall'autorità amministrativa, gli Stati membri assicurano una rapida verifica in sede giudiziaria, d'ufficio e/o su domanda del richiedente, della legittimità del trattenimento. Se effettuata d'ufficio, tale verifica è disposta il più rapidamente possibile a partire dall'inizio del trattenimento stesso. Se effettuata su domanda del richiedente, è disposta il più rapidamente possibile dopo l'avvio del relativo procedimento. A tal fine, gli Stati membri stabiliscono nel diritto nazionale il termine entro il quale effettuare la verifica in sede giudiziaria d'ufficio e/o su domanda del richiedente. Se in seguito a una verifica in sede giudiziaria il trattenimento è ritenuto illegittimo, il richiedente interessato è rilasciato immediatamente» (art. 9, comma 3 direttiva 2013/33/UE).

D'altra parte, vertendosi in ipotesi di restrizione della libertà personale, la verifica giurisdizionale sulla legittimità di un provvedimento dell'autorità amministrativa è imposta, prima che dall'adeguamento alla direttiva, dal dettato costituzionale *ex art. 13 Cost.*

La scelta operata dal legislatore nazionale è stata quella di attribuire competenza per l'adozione del provvedimento di trattenimento del richiedente all'autorità amministrativa. Infatti l'art. 6, comma 5, d.lgs. dispone: «Il provvedimento con il quale il questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento è adottato per iscritto, corredato da motivazione e reca l'indicazione che il richiedente ha facoltà di presentare personalmente o a mezzo di difensore memorie o deduzioni al tribunale sede della sezione specializzata in materia di immigrazione protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea competente alla convalida. (...)». Come si vede, il primo periodo di questa disposizione permette di evincere: *A)* che il provvedimento deve esser e motivato e redatto per iscritto; *B)* che esso è adottato dal questore; *C)* che è previsto un successivo controllo giurisdizionale, funzionalmente al quale il questore deve avvisare il richiedente della facoltà di presentare «memorie o deduzioni».

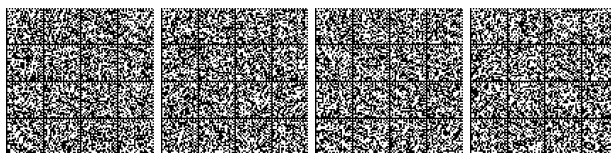
Dunque, il richiamo alla sede giurisdizionale è formulato, per così dire, implicitamente: esso è deducibile dagli obblighi informativi del questore nei confronti del richiedente di cui dispone il trattenimento e dal riferimento al tribunale «competente per la convalida». Delle modalità di tale controllo giurisdizionale, tuttavia, non sono fornite esplicitazioni, al di là della necessaria celebrazione di un'udienza di comparizione innanzi al giudice. Prosegue infatti il dettato dell'art. 6, comma 5, decreto legislativo n. 142/2015: «Il provvedimento è comunicato al richiedente nella prima lingua indicata dal richiedente o in una lingua che ragionevolmente si suppone che comprenda ai sensi dell'articolo 10, comma 4, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, e successive modificazioni. Si applica, per quanto compatibile, l'articolo 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, comprese le misure alternative di cui al comma 1-bis del medesimo articolo 14. La partecipazione del richiedente all'udienza per la convalida avviene, ove possibile, a distanza mediante un collegamento audiovisivo, tra l'aula d'udienza e il centro di cui all'articolo 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 nel quale egli è trattenuto. Il collegamento audiovisivo si svolge in conformità alle specifiche tecniche stabilite con decreto direttoriale (...)». Seguono ulteriori indicazioni di dettaglio sulla partecipazione all'udienza del difensore e sulla verbalizzazione delle operazioni da parte di un agente di polizia nel luogo dal quale è operata la partecipazione a distanza del richiedente all'udienza di convalida. Null'altro è indicato circa le modalità di controllo giurisdizionale.

Occorre dunque chiedersi come il legislatore nazionale abbia inteso dare attuazione al principio chiaramente enunciato dalla direttiva, ossia che il vaglio giurisdizionale sul provvedimento del questore, ossia l'udienza di convalida, debba essere disposta nel più breve tempo possibile: «Se effettuata d'ufficio, tale verifica è disposta il più rapidamente possibile a partire dall'inizio del trattenimento stesso» (art. 9, comma 3, direttiva 2013/33/UE). L'unica indicazione ai termini «modali» e «temporali» della convalida del trattenimento è reperibile valorizzando il rinvio all'art. 14, decreto legislativo n. 286/1998, che l'art. 6, comma 5, decreto legislativo n. 142/2015 richiama «per quanto compatibile»; tale articolata disposizione contiene al comma 3 la prescrizione cui deve attenersi il questore nell'adozione del provvedimento di trattenimento: «il questore del luogo in cui si trova il centro trasmette copia degli atti al giudice di pace territorialmente competente, per la convalida, senza ritardo e comunque entro quarantotto ore dall'adozione del provvedimento».

6. La domanda di protezione internazionale dello straniero già trattenuto; trattenimento motivato ai sensi dell'art. 6, comma 3, decreto legislativo n. 142/2015 e «mutamento del titolo di trattenimento»

Come si vede, dunque, la «verifica in sede giudiziaria» prescritta dall'art. 9, comma 3, direttiva 2013/33/UE è stata implementata dal legislatore mediante un rinvio alla disciplina di verifica in sede giudiziaria parimenti prevista in tema di trattenimento *ex art. 14*, decreto legislativo n. 286/1998, ossia con le forme di un'udienza di convalida del provvedimento adottato dal questore.

L'art. 14, comma 3, decreto legislativo n. 286/1998 ha scandito tale fase in termini coerenti con il dettato costituzionale ed in particolare con il principio sancito dall'art. 13, comma 3 Cost: «In casi eccezionali di necessità ed urgenza, indicati tassativamente dalla legge, l'autorità di pubblica sicurezza può adottare provvedimenti provvisori, che devono essere comunicati entro quarantotto ore all'autorità giudiziaria e, se questa non li convalida nelle successive quarantotto ore, si intendono revocati e restano privi di ogni effetto.».



La pertinenza del parametro costituzionale indicato è indubbia. Il trattenimento, infatti, in quanto funzionale all'esecuzione coattiva dell'espulsione, altro non è che una forma di limitazione della libertà personale; la legittimità di tale misura, sia pure oggetto di modifiche nel corso degli anni, è stata sempre valutata alla luce dei principi espressi dall'art. 13 Cost: «Il trattenimento dello straniero presso i centri di permanenza temporanea e assistenza è misura incidente sulla libertà personale, che non può essere adottata al di fuori delle garanzie dell'art. 13 della Costituzione. Si può forse dubitare se esso sia o meno da includere nelle misure restrittive tipiche espressamente menzionate dall'art. 13; e tale dubbio può essere in parte alimentato dalla considerazione che il legislatore ha avuto cura di evitare, anche sul piano terminologico, l'identificazione con istituti familiari al diritto penale, assegnando al trattenimento anche finalità di assistenza e prevedendo per esso un regime diverso da quello penitenziario. Tuttavia, se si ha riguardo al suo contenuto, il trattenimento è quantomeno da ricondurre alle "altre restrizioni della libertà personale", di cui pure si fa menzione nell'art. 13 della Costituzione. Lo si evince dal comma 7 dell'art. 14, secondo il quale il questore, avvalendosi della forza pubblica, adotta efficaci misure di vigilanza affinché lo straniero non si allontani indebitamente dal centro e provvede a ripristinare senza ritardo la misura ove questa venga violata. Né potrebbe dirsi che le garanzie dell'art. 13 della Costituzione subiscano attenuazioni rispetto agli stranieri, in vista della tutela di altri beni costituzionalmente rilevanti. Per quanto gli interessi pubblici incidenti sulla materia della immigrazione siano molteplici e per quanto possano essere percepiti come gravi i problemi di sicurezza e di ordine pubblico connessi a flussi migratori incontrollati, non può risulterne minimamente scalfito il carattere universale della libertà personale, che, al pari degli altri diritti che la Costituzione proclama inviolabili, spetta ai singoli non in quanto partecipi di una determinata comunità politica, ma in quanto esseri umani.» (Corte cost. sentenza n. 105/2001).

Nella medesima pronuncia, la Consulta ha poi rilevato l'evidente assonanza tra l'art. 13 Cost. e l'art. 14, comma 3, decreto legislativo n. 286/1988 nella scansione dei limiti temporali per attuare la convalida del trattenimento: «Che un tale ordine di idee abbia ispirato la disciplina dell'istituto emerge del resto dallo stesso art. 14 censurato, là dove, con evidente riecheggiamento della disciplina dell'art. 13, terzo comma, della Costituzione, e della riserva di giurisdizione in esso contenuta, si prevede che il provvedimento di trattenimento dell'autorità di pubblica sicurezza deve essere comunicato entro quarantotto ore all'autorità giudiziaria e che, se questa non lo convalida nelle successive quarantotto ore, esso cessa di avere ogni effetto». Non vi è quindi dubbio, a parere di chi scrive, che il parametro di legittimità costituzionale della disciplina del trattenimento quale misura di restrizione coattiva della libertà personale debba essere individuato nel dettato di cui all'art. 13 Cost.

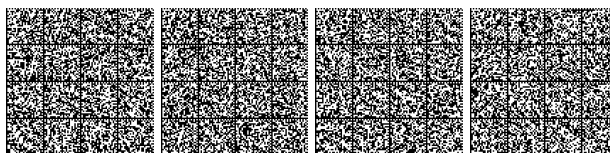
È appena il caso di aggiungere che la medesima fondamentale pronuncia, nel ritenere non fondate le questioni di legittimità costituzionale prospettate, ha ben evidenziato come la previsione non già di una restrizione pronunciata dall'autorità giudiziaria, ma di un provvedimento amministrativo con convalida in sede giudiziaria, soddisfi il dettato dell'art. 13 Cost.

Tanto detto, occorre verificare se il richiamo dell'art. 14 decreto legislativo n. 286/1998 nell'ambito della disciplina relativa al trattenimento di soggetto richiedente protezione internazionale mantenga il suo profilo di lineare conformità al dettato costituzionale laddove sia applicato al peculiare caso del soggetto straniero già ristretto che presenti domanda di protezione internazionale.

Come già indicato nella ricostruzione del quadro normativo, l'art. 6, comma 3, decreto legislativo n. 142/215 disciplina l'ipotesi in cui «il richiedente» si trovi «in un centro di cui all'art. 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, in attesa dell'esecuzione di un provvedimento di respingimento e di espulsione ai sensi degli articoli 10, 13 e 14 del medesimo decreto legislativo». È di seguito indicato il presupposto di legge necessario perché il trattenimento a suo carico prosegua. Si tratta infatti di una prosecuzione di trattenimento; la legge a tale proposito indica eloquentemente che il richiedente che si trovi in un centro, nella ricorrenza del necessario presupposto, «rimane nel centro». Il presupposto subordinatamente al quale è possibile disporre che egli «rimanga» trattenuto è la sussistenza di «fondati motivi per ritenere che la domanda è stata presentata al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione del respingimento o dell'espulsione».

Discende da quanto appena esposto che per continuare a trattenere ai sensi dell'art. 6, comma 3, decreto legislativo n. 142/2015 un soggetto già ristretto che presenti domanda di protezione (ove non ricorrano i presupposti di cui all'art. 6, comma 2, decreto legislativo n. 142/2015, dacché l'art. 6, comma 3 opera «al di fuori delle ipotesi di cui al comma 2») è necessario un requisito diverso, del tutto estraneo alle valutazioni che sono operate ai sensi degli articoli 10, 13 o 14, decreto legislativo n. 286/1998. Ne consegue altresì che, ove questo requisito non sussistesse, il soggetto, si pure già trattenuto in forza di un provvedimento convalidato dal giudice di pace, non potrà continuare a «rimanere nel centro».

La modalità con cui deve darsi contezza della sussistenza di tali «fondati motivi per ritenere che la domanda è stata presentata al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione del respingimento o dell'espulsione» è l'emanazione di un provvedimento «adottato per iscritto, corredato da motivazione» e sottoposto poi a convalida in sede giurisdizionale.

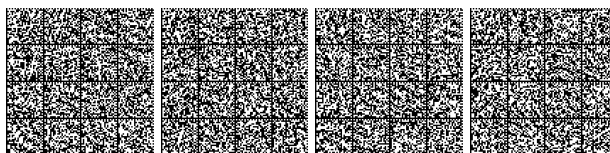


La prescrizione di una nuova procedura di trattenimento, con adozione di nuovo provvedimento, necessariamente motivato in relazione alla circostanza che la domanda sia stata presentata al solo fine di ritardare o impedire l'espulsione, e il successivo controllo giurisdizionale, rende evidente che il titolo in forza del quale lo straniero era in precedenza trattenuto non è idoneo a giustificare ulteriormente il suo trattenimento una volta che questi abbia presentato la domanda di protezione internazionale. Ne consegue che qualora il (secondo) trattenimento, disposto rispetto al richiedente già trattenuto ai sensi dell'art. 6, comma 3, decreto legislativo n. 142/2015, non dovesse essere superare il vaglio giurisdizionale e dunque non fosse convalidato (o, prima ancora, qualora il questore non ritenesse di adottare un provvedimento in ordine alla sussistenza dei fondati motivi che depongano per la pretestuosità della domanda), lo straniero sarebbe liberato, ossia non potrebbe «rimanere nel centro». Infatti, quel che giustificava il suo precedente trattenimento finalizzato all'esecuzione di un ordine di espulsione (ad es. la mancata ottemperanza dell'ordine di lasciare il territorio entro un dato termine), non è più sufficiente a sorreggere la sua limitazione di libertà (sempre finalizzata all'espulsione) allorché egli sia divenuto «richiedente protezione internazionale» e dunque, in potenza, destinatario di una misura di protezione. In altre parole, a seguito della presentazione della domanda di protezione internazionale, il soggetto già trattenuto muta, per così dire, statuto, e diviene richiedente asilo. Nei confronti di un richiedente asilo non è possibile disporre espulsione e dunque non può protrarsi il trattenimento ad essa funzionale sui soli presupposti previsti dagli articoli 10, 13 e 14 decreto legislativo n. 286/1998; per il vero, ne è vietata l'espulsione sino a che la domanda non sarà valutata (e, in caso di rigetto, escluse ipotesi particolari, anche nella pendenza dell'eventuale giudizio di impugnazione innanzi all'autorità giudiziaria) e il trattenimento, come visto, è consentito solo nella ricorrenza dei presupposti indicati ai commi secondo e terzo dell'art. 6 decreto legislativo n. 142/2015.

Questa condizione è stata meglio sintetizzata dalla giurisprudenza di legittimità come «mutamento del titolo» di trattenimento e risulta diffusamente esaminata sotto il profilo delle ricadute rispetto alla competenza dell'autorità giudiziaria. Infatti, dall'art. 3 primo comma, lettera c) del decreto-legge n. 13/2017, convertito in legge n. 46/2017 attribuisce la competenza al Tribunale, sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, *inter alia*, anche «... per i procedimenti per la convalida del provvedimento con il quale il questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale, adottati a norma dell'articolo 6, comma 5 del decreto legislativo 18 agosto 2015 n. 142 (...)»; mentre, come già accennato, l'art. 14, decreto legislativo n. 286/1998 attribuisce la competenza per la convalida del trattenimento dello straniero destinatario di ordine di espulsione e non richiedente asilo al giudice di pace territorialmente competente. La giurisprudenza di legittimità (Cass. civile sez. lav. 12/04/2022, n. 11859; Cass. sez. 2, Ordinanza n. 18189 del 2020) offre una precisa interpretazione del diverso riparto di competenza, osservando che la proposizione di domanda di protezione internazionale determina un mutamento del titolo di trattenimento, il giudizio di legittimità del quale (convalida) è riservato al Tribunale, sezione specializzata, e non al giudice di pace. («In base all'art. 6, comma 5, cit. deve ritenersi che, in presenza di una domanda di protezione internazionale, la competenza per l'esame della convalida del trattenimento del richiedente asilo spetti alla sezione specializzata istituita presso il Tribunale, e non al Giudice di pace (in tal senso v. Cass. n. 18189 del 2020). In tal caso, infatti, la presentazione della domanda di protezione determina un mutamento del titolo di trattenimento, che prosegue, per il periodo massimo normativamente previsto, al fine di consentire "l'espletamento della procedura di esame della domanda" di protezione», v. Cass. n. 11859/2022, cit.).

La circostanza che il soggetto interessato sia già ristretto non deve portare a confondere la domanda di protezione internazionale, con il nuovo vaglio giudiziale che essa implica circa le determinazioni del questore, come un'istanza volta a richiedere la revoca o la sostituzione della misura, in fuorviante similitudine con l'art. 299 c.p.p.. Non si tratta per il vero di un'istanza semplicemente volta al riesame di un provvedimento già adottato e che quindi, pur soggetta a comprensibili esigenze di celerità, non ricade nell'ambito precettivo dell'articolo 13 Cost., ma si tratta per il vero di una diversa condizione del soggetto, il trattenimento del quale è possibile solo con un provvedimento che deve affermare la sussistenza di un presupposto per comprimere la libertà personale di un soggetto il quale ha mutato il proprio statuto giuridico e non è quindi più legittimamente trattenuto, salvo che non sussista la condizione della pretestuosità della domanda. Divenendo dunque la sussistenza dei fondati motivi per ritenere che la domanda sia stata presentata al solo fine di eludere o impedire o ritardare il rimpatrio elemento fondante la legittimità di un provvedimento di restrizione della libertà personale, poiché esso dipende da una prima valutazione rimessa all'autorità amministrativa, ai sensi dell'art. 13, comma 3 Cost. deve essere adottato e comunicato entro quarantotto ore all'autorità giudiziaria che provvede alla convalida nelle successive quarantotto ore.

Sintetizzando: uno straniero trattenuto al fine di eseguire un accompagnamento coattivo alla frontiera può presentare domanda di protezione internazionale; la presentazione di tale domanda lo qualifica quale «richiedente protezione internazionale»; tale qualifica – se non ricorrono i presupposti di cui all'art. 6, comma 2, decreto legislativo n. 142/2015 — implica che il trattenimento non possa proseguire, salva la ritenuta sussistenza di fondati motivi per ritenere che la domanda sia presentata al solo fine di eludere la procedura di rimpatrio (art. 6, comma 3, decreto legislativo n. 142/2015); la competenza a conoscere della legittimità di tale trattenimento è del Tribunale, sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea.



Completando la disamina del tema sotto tale profilo, si deve aggiungere che il significato centrale di tale «mutamento del titolo di trattenimento» non può essere sottostimato da eventuali dubbi o incertezze circa l'individuazione del momento in cui esso si verifica (tema centrale nella questione che si sta trattando). La stessa ordinanza di convalida del caso *a quo* mostra infatti di intendere che la presentazione della domanda di protezione internazionale sia identificabile con la sua formalizzazione ai sensi dell'art. 26, commi 2 e 2-*bis* decreto legislativo n. 25/2008, ossia la redazione del verbale nel quale sono raccolte le dichiarazioni del soggetto che abbia manifestato la volontà di richiedere protezione.

Per il vero, lo stesso dettato dell'art. 26 non consente di addivenire ad una tale conclusione. Infatti, dopo aver indicato al comma 1 che l'organo competente per la ricezione della domanda è l'ufficio di polizia di frontiera o la questura, in coerenza con quanto definito all'art. 3, comma 2, decreto legislativo n. 25/2008, il comma 2 dispone: «La questura, ricevuta la domanda di protezione internazionale, redige il verbale delle dichiarazioni del richiedente su appositi modelli predisposti dalla Commissione nazionale, a cui è allegata la documentazione prevista dall'articolo 3 del decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251. Il verbale è approvato e sottoscritto dal richiedente cui ne è rilasciata copia, unitamente alla copia della documentazione allegata.». Dunque, come si vede, il momento di ricezione della domanda e quello di redazione del verbale sono distinti e logicamente consequenziali («(...)ricevuta la domanda di protezione internazionale, redige il verbale (...)»). Il successivo comma 2-*bis* utilizza un riferimento terminologico diverso, «manifestazione di volontà di chiedere protezione», in luogo di «domanda»: «Il verbale di cui al comma 2 è redatto entro tre giorni lavorativi dalla manifestazione della volontà di chiedere la protezione ovvero entro sei giorni lavorativi nel caso in cui la volontà è manifestata all'Ufficio di polizia di frontiera. I termini sono prorogati di dieci giorni lavorativi in presenza di un elevato numero di domande in conseguenza di arrivi consistenti e ravvicinati di richiedenti». Questo diverso lemma sembrerebbe all'apparenza legittimare una distinzione concettuale tra manifestazione della volontà di richiedere protezione e domanda di protezione. In quest'ottica, nonostante il differente tenore del precedente comma 2, la domanda di protezione verrebbe ad esistenza solo con la sua formalizzazione effettuata con la redazione del verbale sul modello prestabilito dalla commissione nazionale. Una tale interpretazione è senz'altro possibile, ma essa non interferisce in alcun modo con il tema che è oggetto di esame; infatti, inequivocabilmente, l'art. 2, lettera a), decreto legislativo n. 142/2015, ossia l'atto normativo che costituisce attuazione della direttiva 2013/33/UE, nell'attribuire la qualità di «richiedente protezione internazionale» prescinde dalla distinzione tra domanda e manifestazione della volontà di chiedere protezione: «Ai fini del presente decreto s'intende per: a) richiedente protezione internazionale o richiedente: lo straniero che ha presentato domanda di protezione internazionale su cui non è stata ancora adottata una decisione definitiva ovvero ha manifestato la volontà di chiedere tale protezione».

Neppure, d'altra parte, l'obiezione di una difficoltosa o incerta individuazione del momento di assunzione della qualità di richiedente può superare l'inequivoco dato letterale dell'espressa definizione legislativa di «richiedente». Infatti, è ben possibile dare dei termini «domanda» e «manifestazione di volontà» una interpretazione sufficientemente determinata. Poiché infatti la legge ha provveduto, in ossequio della direttiva 2013/32/UE, a definire quali siano gli organi della pubblica amministrazione deputati a ricevere la domanda, è evidente che anche la manifestazione della volontà di presentarla non avrà un significato nell'ordinamento giuridico solo perché espressa in una modalità purchessia; rilievo avrà, necessariamente, solo la manifestazione della volontà di chiedere protezione internazionale che perverrà nella sfera di conoscibilità legale dell'organo deputato a riceverla, ossia la questura. Si tratterebbe, dunque, di un atto recettizio; è solo nel momento in cui la manifestazione di volontà di richiedere protezione è conosciuta dall'organo deputato a formalizzarne la richiesta che essa acquista un'efficacia all'interno dell'ordinamento giuridico, tanto da attribuire al soggetto autore la qualità di «richiedente protezione internazionale» (tale univoca interpretazione è peraltro avallata dalla giurisprudenza di legittimità nella già citata sentenza n. 11859/2022; in quel caso, infatti, la Suprema Corte ha assegnato rilievo dirimente, in rapporto alla ritenuta competenza del Tribunale, e non già del giudice di pace, a conoscere della legittimità del trattenimento, alla circostanza che, nel breve lasso di tempo intercorrente tra il provvedimento del trattenimento e l'invio degli atti per la convalida al giudice di pace, la cittadina straniera avesse manifestato la volontà di richiedere protezione internazionale, veicolandone l'espressione tramite una comunicazione alla questura con posta elettronica certificata a cura dal suo difensore; la suprema corte ha inequivocabilmente affermato che tale manifestazione di volontà, pervenuta nella sfera di conoscibilità legale della questura, ha qualificato il soggetto come «richiedente protezione internazionale», con conseguente competenza nella valutazione del trattenimento in capo al Tribunale).

Si deve quindi concludere che ai fini della valutazione del titolo di trattenimento debba essere accordato rilievo alla manifestazione di volontà di richiedere la protezione internazionale pervenuta alla questura; la disciplina relativa alla formalizzazione della domanda, dettata all'art. 26 decreto legislativo n. 25/2008, ha altro significato, ed è volta non già all'attribuzione della qualifica di richiedente, ma, tramite la compilazione del verbale prescritto, a fornire alla commissione territoriale le prime informazioni utili per l'istruttoria del procedimento amministrativo, oltretutto a cristallizzare riferimenti anagrafici necessari per l'emissione del permesso di soggiorno temporaneo quale «richiedente asilo».



7. Termine per l'adozione del provvedimento e la richiesta di convalida nei casi di trattenimento ex art. 6, comma 3 decreto legislativo n. 142/2015. Non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale in rapporto all'art. 13 Cost.

Così ricostruito il profilo dell'istituto della convalida e della domanda di protezione presentata da un cittadino straniero in costanza di trattenimento, è necessario verificare se la disciplina di cui all'art. 14 decreto legislativo n. 286/1998, richiamata per quanto compatibile dall'art. 6, comma 5, decreto legislativo n. 142/2015, mantenga il suo connotato di legittimità costituzionale nel caso specifico di provvedimento di trattenimento ex art. 6, comma 3, decreto legislativo n. 142/2015 del richiedente già ristretto.

Si deve preliminarmente osservare come l'indicazione letterale contenuta all'art. 14, comma 3, decreto legislativo n. 286/1998 abbia un tenore letterale inequivoco, disponendo che il questore trasmetta gli atti al giudice di pace per la convalida senza ritardo e comunque entro quarantotto ore dall'adozione del provvedimento.

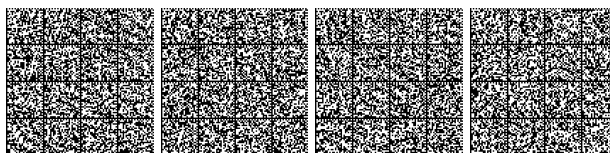
Tuttavia una tale disposizione è suscettibile di acquisire un significato molto diverso a seconda dei casi cui è applicata. Nel contesto d'origine, infatti, il provvedimento del questore costituisce l'atto esecutivo dell'azione amministrativa coercitiva, in grado di limitare la libertà personale di un soggetto il quale, prima dell'adozione di questo provvedimento, e, più specificamente, prima della sua notifica, era soggetto libero.

Nel caso che ci occupa e in generale in tutte le ipotesi riconducibili alla fattispecie di cui all'art. 6, comma 3, decreto legislativo n. 142/2015, invece, il provvedimento del questore dispone il trattenimento di un soggetto che è, all'atto dell'adozione del provvedimento, già sottoposto a una misura di restrizione, il trattenimento presso il centro di permanenza per i rimpatri, ossia una misura identica in termini di compressione della libertà personale a quella cui potrebbe essere sottoposto qualora la domanda fosse ritenuta dal questore presentata al solo fine di eludere la procedura di espulsione. Conseguentemente la materiale limitazione della libertà del soggetto non deve essere operata coattivamente dall'autorità amministrativa, poiché già in essere (tanto che il legislatore ha utilizzato la dicitura: «il richiedente (...) rimane nel centro»).

Deve tuttavia essere opportunamente ponderato il dato non contestabile secondo il quale a seguito della presentazione della domanda di protezione internazionale il soggetto (che non ricada nella diverse ipotesi di cui all'art. 6, comma 2) non potrebbe rimanere ulteriormente se trattenuto a meno che non sussista uno specifico requisito (pretestuosità della domanda) che, in quanto fondante un'autonoma e distinta ipotesi di restrizione della libertà personale, deve essere concretizzato in una motivazione esplicita adottata per iscritto dal questore e successivamente sottoposta al vaglio dell'autorità giudiziaria.

Se dunque il soggetto trattenuto con la presentazione della domanda di protezione internazionale muta statuto e diviene cioè un soggetto che aspira alla protezione internazionale e relativamente al quale il trattenimento è possibile solo nella ricorrenza di una specifica condizione, appare evidente che il provvedimento che motivi in merito alla effettiva sussistenza di quella condizione integri una diversa ed autonoma ipotesi di «restrizione della libertà personale». La necessità di questa ulteriore positiva attivazione della autorità amministrativa si deve precisamente alla circostanza che, in assenza di essa, cioè della verifica della condizione per continuare a trattenere lo straniero divenuto richiedente (e sempre che non ricorrano le ipotesi di cui all'art. 6, comma 2, decreto legislativo n. 142/2015), costui dovrebbe essere liberato. Dunque, il provvedimento con cui l'autorità amministrativa dispone un nuovo trattenimento del richiedente perché costui «rimanga nel centro» nonostante la domanda di protezione avanzata altro non è che uno di quei provvedimenti provvisori autorizzati dalla legge e contemplati dall'art. 13, comma 3 Cost. i quali tuttavia devono essere tempestivamente sottoposti al controllo giurisdizionale.

Si osserva dunque come il richiamo all'art. 14, decreto legislativo n. 286/1998 comporti un'evidente distorsione nella disciplina, poiché, indicando esso espressamente che il termine di quarantotto ore per la trasmissione degli atti debba decorrere «dall'adozione del provvedimento», non risulta disposizione adeguata a dare attuazione al precetto di quell'art. 13 Cost. nel caso in cui da detta adozione non dipenda il dispiegamento della forza coercitiva pubblica in grado di privare un soggetto della libertà personale, altrimenti inviolabile, ma la riaffermazione di tale volontà coercitiva nei confronti di un soggetto già privato della libertà personale che abbia tuttavia perduto lo statuto giuridico in forza del quale la prima privazione era stata legittimamente disposta. Infatti, nel contesto originario della disposizione, l'adozione del provvedimento del questore coincide con il momento di esercizio della forza di coercizione dell'autorità di pubblica sicurezza e dunque con la limitazione delle libertà personale, cosicché il termine di quarantotto ore, decorrente dall'adozione del provvedimento, implica che gli atti siano trasmessi all'autorità giudiziaria per la convalida entro quarantotto ore dall'effettivo inizio della limitazione della libertà personale. Nel caso di soggetto già trattenuto che, per via della domanda di protezione dovrebbe esser liberato, salva la sussistenza di fondati motivi per ritenerne la pretestuosità, la prosecuzione di fatto del trattenimento dovrebbe determinare il momento *a quo* da cui calcolare le quarantotto ore prescritte dall'art. 13 Cost per l'investitura del controllo giudiziario. La disposizione, tuttavia, vincolando la decorrenza del termine di trasmissione alla «adozione del provvedimento» finisce per posticipare la decorrenza di tale termine al momento in cui avrà luogo un'attività che è rimessa alle procedure organizzative interne all'autorità amministrativa.



Neppure varrebbe a ridimensionare il dubbio di legittimità costituzionale la circostanza che, comunque, la formalizzazione della domanda di protezione internazionale è disciplinata da disposizioni che ne scandiscono i termini (tre giorni lavorativi, prorogabili sino a dieci giorni lavorativi, art. 26, comma 2-*bis*, decreto legislativo n. 25/2008); tale disposizione infatti disciplina il procedimento amministrativo volto all'esame della domanda di protezione internazionale e non ha alcuna interferenza con la procedura di determinazione del provvedimento di trattenimento da parte del questore. D'altra parte, qualora si volesse affermare – ma nessuna disposizione normativa lo consente – che il questore possa valutare la sussistenza di fondati motivi per ritenere la domanda strumentale rispetto all'impedimento dell'espulsione solo a seguito della formalizzazione della domanda sull'apposito modulo di cui all'art. 26, comma 2-*bis*, decreto legislativo n. 25/2008, e dunque anche a distanza di dieci giorni dalla manifestazione di volontà di richiedere protezione, la tensione rispetto ai principi costituzionali a tutela della libertà personale sarebbe ancor più evidente.

In definitiva, si osserva che se con la presentazione della domanda di protezione (o, ove tale distinzione concettuale fosse avallata, con la manifestazione di volontà di richiedere protezione) portata a conoscenza della questura, autorità competente alla ricezione, il cittadino straniero trattenuto diviene cittadino straniero richiedente protezione internazionale, allora il suo trattenimento *ex art. 6, comma 3, decreto legislativo n. 142/2015* può avere luogo (ed egli «rimane nel centro») solo subordinatamente all'apprezzamento dei fondati motivi che facciano ritenere che la domanda si stia presentata solo al fine di ritardare o impedire l'espulsione. Poiché in assenza di tale presupposto egli dovrebbe essere liberato, non v'è dubbio che il provvedimento del questore con cui si opera la delibazione in merito a tale «strumentalità» sia uno dei provvedimenti provvisori contemplati dall'art. 13, comma 2 Cost e che, in quanto tale, debba essere sottoposto al vaglio dell'autorità giudiziaria entro quarantotto ore dall'effetto coercitivo che esso spiega, non già dalla sua formale adozione. Nel caso di specie l'effetto del provvedimento è che lo straniero divenuto richiedente continui a rimanere nel centro; tale effetto si dispiega sin dal momento in cui egli ha acquisito la qualifica di «richiedente» e prosegue legittimamente solo se entro quarantotto ore dal dispiegamento dell'effetto coercitivo l'autorità giudiziaria sia investita del controllo su di esso, sia in relazione al rispetto dei profili formali (ad es. tempestività) sia in relazione alla sussistenza dei motivi prescritti dal legislatore.

L'individuazione del momento di decorrenza del termine implica anche un diverso contenuto precettivo dell'adempimento da evadersi nel rispetto di esso nello specifico caso del richiedente già trattenuto.

Se il termine di quarantotto ore decorresse, come si ritiene, dal momento in cui il trattenuto diviene «richiedente» poiché la questura è stata informata della sua volontà di richiedere protezione, prima del suo spirare il questore dovrebbe: delibare in merito alla sussistenza dei requisiti *ex art. 6, comma 3, decreto legislativo n. 142/2015*; redigere un provvedimento motivato in proposito e trasmettere gli atti al Tribunale per richiederne la convalida. Questa impostazione ricalcherebbe quanto già correntemente accade in tema di trattenimento dello straniero non richiedente asilo, ai sensi dell'art. 14, decreto legislativo n. 286/1988; poiché il soggetto prima dell'adozione del provvedimento da parte del questore è in stato di libertà, a monte del procedimento di restrizione della libertà personale sta il provvedimento motivato; vi è poi la sua esecuzione, con esercizio del potere coattivo di restrizione presso il C.P.R. e la trasmissione contestuale o successiva degli atti al giudice di pace. Dunque, nella ipotesi di restrizione del cittadino straniero *ex art. 14 decreto legislativo nel lasso temporale di quarantotto ore* il questore deve sia formalizzare la sua determinazione in un provvedimento motivato, sia trasmettere gli atti all'autorità giudiziaria.

Tenendo presente la peculiare condizione di soggetto già trattenuto al momento della presentazione della domanda, se invece si intendesse che il termine di quarantotto ore decorra dalla adozione del provvedimento, significa che l'unico adempimento da evadersi, in un lasso di tempo che appare sproporzionato, è quello banale della mera trasmissione di copia degli atti all'autorità giudiziaria.

È di tutta evidenza che attribuire carattere vincolante al termine di quarantotto ore non già per provvedere alla adozione del provvedimento e alla sua trasmissione, ma soltanto della trasmissione (con decorrenza del termine della adozione per iscritto del provvedimento), non comprendendo nel limite temporale l'attività amministrativa a monte, ossia la delibazione circa la strumentalità della domanda, svuoterebbe la disciplina di ogni efficacia di garanzia, contrastando così con il dettato dell'art. 13, comma 3 Cost.

È infatti indubitabile che è dalla acquisizione della qualità di richiedente protezione internazionale (con quella che può essere definita domanda o manifestazione di volontà, purché portata a conoscenza del questore) con prosecuzione del trattenimento che si realizza la potenziale lesione dei diritti fondamentali della persona sulla quale deve incentrarsi il controllo del giudice. Infatti la domanda potrebbe non esser valutata come strumentalmente operata per ostacolare l'espulsione dal giudice investito dalla richiesta di convalida o, addirittura, dal questore stesso che, se non ravvisasse i fondati motivi per ritenere la pretestuosità, non potrebbe emettere il provvedimento di trattenimento ai sensi dell'art. 6, comma 3, decreto legislativo n. 142/2015.



8. Rilevanza della questione

Appare dunque non manifestamente infondata a questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 5, decreto legislativo n. 142/2015 in rapporto all'art. 13 Cost. nella parte in cui, richiamando la disciplina di cui all'art. 14, decreto legislativo n. 286/1998 per la convalida del provvedimento che dispone il trattenimento del soggetto richiedente già trattenuto ai sensi dell'art. 6, comma 3, decreto legislativo n. 142/2015, non prevede che il termine di quarantotto ore per investire l'autorità giudiziaria del controllo sul provvedimento di trattenimento decorra dalla acquisizione della qualità di «richiedente» del trattenuto, individuandosi in detto momento la potenziale lesione dei diritti fondamentali della persona sulla quale deve incentrarsi il controllo del giudice.

Tale questione è rilevante nel caso di specie.

Come detto, W. H. , trattenuto in forza di un provvedimento del questore della Provincia di Parma del 20 ottobre 2022 (notificato alle 10,45 del medesimo giorno) e convalidato ex art. 14 decreto legislativo n. 286/1998 pronunciato dal giudice di pace di Milano, in data 21 ottobre 2022, ore 14,40, ha manifestato la volontà di richiedere protezione internazionale mentre si trovava ristretto al C.P.R.; tale manifestazione di volontà è stata comunicata alla questura di Milano in data 25 ottobre 2022.

Il questore di Milano ha offerto una propria valutazione della domanda ritenendo da elementi estrinseci (la valutazione nel merito è infatti riservata alla commissione territoriale) che essa sia stata presentata al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione dell'espulsione («letto l'articolo 6, comma 3 del decreto legislativo n. 142/2015 e successive modificazioni, ai sensi del quale i richiedenti la protezione internazionale che si trovano trattenuti in un centro di cui all'art. 14, decreto legislativo n. 286/1998, rimangono nel centro quando vi sono fondati motivi per ritenere che la domanda è stata presentata al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione del respingimento o dell'espulsione; (...) tenuto conto che nonostante lo straniero ha avuto l'opportunità di proporre ricorso avverso il diniego della prima istanza oppure di formalizzarne una nuova, ha reiterato la domanda di protezione internazionale solo in seguito alla convalida del trattenimento relativo al decreto di espulsione, facendo pertanto evidenziare la strumentalità dell'istanza unicamente finalizzata a ritardare o impedire l'esecuzione del provvedimento espulsivo», v. provvedimento del questore della Provincia di Milano, rif. ... Imm. allegato alla richiesta di convalida).

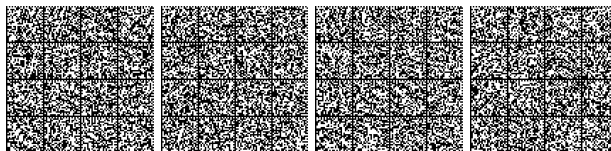
Dunque è stato adottato un nuovo provvedimento di trattenimento, motivando in merito ai presupposti richiesti dell'art. 6, comma 3, decreto legislativo n. 142/2015 (citando espressamente tale disposizione come fondante il trattenimento) in data 31 ottobre 2022, con notifica all'interessato alle ore 11,00. Gli atti sono stati trasmessi alle ore 11,30 al Tribunale di Milano con richiesta di convalida. La convalida è stata pronunciata il 2 novembre 2022 entro quarantotto ore dalla richiesta.

La difesa di W. H. ha proposto riesame dell'ordinanza di convalida con ricorso depositato in data 10 novembre 2022 alle ore 17,36. W. H., tuttavia risultava già rimpatriato con il volo del medesimo 10 novembre 2022, decollato in orario antecedente alla presentazione del riesame, come evincibile dalla attestazione pervenuta dalla questura con la dicitura, in calce all'elenco (oscurato ad eccezione del nome del ricorrente) dei soggetti imbarcati sul volo diretto in Tunisia, «visto partire alle ore 13,00 del 10 novembre 2022».

Nondimeno, sussiste l'interesse ad agire del ricorrente relativamente al riesame del provvedimento di convalida, atteso lo specifico interesse prospettato dalla difesa nella memoria depositata il 22 novembre 2022 in merito alla verifica della legittimità del trattenimento nella prospettiva della tutela del diritto al risarcimento per l'illegittima restrizione della libertà personale (Cass. civ. sez. 1 n. 39735/2021).

Da tutto quanto sopra si evince la rilevanza della questione per la definizione del procedimento di riesame. La questura di Milano ha ricevuto comunicazione della volontà di W. H. di richiedere protezione internazionale in data 25 ottobre 2022; W. H. è stato trattenuto ai sensi dell'art. 6, comma 3, decreto legislativo n. 142/2015; il provvedimento del questore che ne ha disposto il trattenimento anche in qualità di richiedente protezione internazionale è intervenuto sei giorni dopo che la materiale restrizione della libertà personale ha avuto (rectius: ha continuato ad avere) esecuzione rispetto alla nuova qualifica di «richiedente protezione internazionale»; il Tribunale ha ricevuto gli atti per la richiesta di convalida lo stesso 31 ottobre 2022, ossia sei giorni dopo il mantenimento della coazione fisica rispetto ad un soggetto di cui era conosciuta la volontà di richiedere protezione, con il controllo dell'autorità giudiziaria, dunque, operato oltre i termini di cui all'art. 13, comma 3 Cost.

Inoltre, si osserva che non sussistono ulteriori profili di possibile definizione del giudizio di riesame che si prospettino come assorbenti rispetto al dubbio di legittimità costituzionale sopra tratteggiato, non ravvisandosi nel resto motivi di riforma del provvedimento di convalida. Conseguentemente, la questione è rilevante nel presente giudizio discendendo dalla sua risoluzione la definizione dell'istanza di riesame presentata.



Sotto altro profilo, la rilevanza della questione di legittimità costituzionale è apprezzabile verificando che appare preclusa allo scrivente giudice la possibilità di interpretare la disposizione in parola in senso conforme al dettato costituzionale.

Il richiamo dell'art. 14, decreto legislativo n. 286/1998 da parte dell'art. 6, comma 5, decreto legislativo n. 142/2015 – senza alcuna peculiare specificazione relativamente al caso del richiedente divenuto tale in corso di trattenimento – non consente molti margini di interpretazione, nonostante la clausola di compatibilità. Un vincolo alla attività ermeneutica è imposto innanzitutto dalle leggi che regolano l'attività stessa e, *in primis*, il significato letterale delle parole usate, come prescritto dall'art. 12 della preleggi. Infatti l'art. 14, comma 3, decreto legislativo n. 286/1998, come già visto, esplicita un riferimento temporale inequivoco, indicando che la trasmissione degli atti per la convalida avvenga «entro le quarantotto ore dall'adozione del provvedimento». La clausola di compatibilità («si applica, per quanto compatibile, l'art. 14»), contenuta all'art. 6, comma 5, decreto legislativo n. 142/2015 non opera un filtro sufficientemente stringente da evitare l'applicazione dell'art. 14, comma 3, decreto legislativo n. 286/1998; infatti, anche nel caso del richiedente già trattenuto è adottato un provvedimento e non sussistono ostacoli logico-giuridici all'applicazione di quella scansione temporale anche all'ipotesi di cui all'art. 6, comma 3, decreto legislativo n. 142/2015.

Neppure, d'altra parte, il tema potrebbe essere risolto individuando «l'adozione del provvedimento» dal momento in cui lo straniero, divenuto richiedente, è purtuttavia trattenuto, ritenendo così implicitamente assunto il provvedimento di cui all'art. 6, comma 3, decreto legislativo n. 142/2015. Infatti, è la prosecuzione di fatto della coazione che impedisce al diritto fondamentale alla libertà di risandersi: essendo l'individuo già ristretto dall'autorità di pubblica sicurezza, perché tale stato di cose prosegua non è necessario alcunché. Tuttavia, il significato letterale del termine «adozione», nel suo portato semanticamente connotato in termini attivi, osta alla possibilità di configurare una «adozione di provvedimento» implicita, nell'assenza di alcuna azione positiva cui ricollegarla.

Un ulteriore argomento depone, a parere di chi scrive, per l'impossibilità di una interpretazione costituzionalmente conforme del combinato disposto normativo in esame. Una disposizione conforme al limite delle quarantotto ore per il controllo giudiziario sull'attività di restrizione della libertà personale operata dall'autorità di pubblica sicurezza implicherebbe l'imposizione all'autorità di pubblica sicurezza di un termine perentorio, cui non sembra potersi pervenire in via interpretativa. Infatti, l'effetto di diretta applicabilità dell'art. 13 Cost è stato riconosciuto dalla Corte costituzionale non già nel senso che possa esse intendersi direttamente precettivo nonostante la contrarietà della legge, ma precisamente nel senso che esso «esprime un precetto che, nella volizione che contiene, è compiuto, concreto, categorico», così dispiegando «la sua naturale efficacia in senso invalidante, determinando l'illegittimità delle disposizioni che con esso contrastino» (Corte cost. sentenza n. 11/1956).

P.Q.M.

Il Tribunale di Milano, visto l'art. 134 Cost; visto l'art. 1, legge costituzionale n. 1/1948; visto l'art. 23, legge n. 87/1953,

dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 5, decreto legislativo n. 142/2015 per contrasto all'art. 13 Costituzione nella parte in cui rinvia all'art. 14, decreto legislativo n. 286/1998, implicando che il termine di quarantotto ore per richiedere la convalida del trattenimento disposto dal questore decorra, anche nel caso di trattenimento disposto ai sensi dell'art. 6, comma 3, decreto legislativo n. 142/2015, dall'adozione del provvedimento con cui il questore dispone il trattenimento e non dal momento in cui si considera avere il soggetto trattenuto acquisito la qualità di «richiedente protezione internazionale» ai sensi dell'art. 2, lettera a), decreto legislativo n. 142/2015;

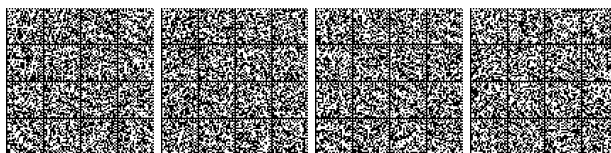
Sospende il presente giudizio sino alla decisione della proposta questione di legittimità costituzionale;

Ordina l'immediata trasmissione alla Corte costituzionale della presente ordinanza unitamente a copia degli atti del giudizio;

dispone che, a cura della cancelleria, la presenta ordinanza sia notificata al ricorrente e alla Presidenza del Consiglio dei ministri, nonché comunicata alla Presidenza della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Milano, 11 dicembre 2022

Il Giudice: KILDANI



N. 3

Ordinanza del 19 dicembre 2022 del Tribunale amministrativo regionale per le Marche sul ricorso proposto da Z.A. contro Comune di Ascoli Piceno

Edilizia residenziale pubblica - Abitazione - Norme della Regione Marche - Assegnazione di un alloggio di Edilizia Residenziale Pubblica sovvenzionata (ERP) - Requisiti per l'accesso - Previsione che è necessario avere la residenza o prestare attività lavorativa nell'ambito territoriale regionale da almeno cinque anni consecutivi.

- Legge della Regione Marche 16 dicembre 2005, n. 36 (Riordino del sistema regionale delle politiche abitative), art. 20-*quater*, comma 1, lettera *a-bis*), come integrata *in parte qua* dall'art. 13, comma 2, della legge regionale 27 dicembre 2018, n. 49 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 16 dicembre 2005, n. 36 "Riordino del sistema regionale delle politiche abitative" e alla legge regionale 27 dicembre 2006, n. 22 "Modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 16 dicembre 2005, n. 36 'Riordino del sistema regionale delle politiche abitative'").

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LE MARCHE

SEZIONE PRIMA

Ha pronunciato la presente sentenza *ex art.* 60 del codice di procedura amministrativa;

Sul ricorso numero di registro generale 430 del 2022, proposto da A. Z., rappresentato e difeso dall'avvocato Camillo D'Angelo, con domicilio digitale come da Pec da Registri di giustizia;

Contro il Comune di Ascoli Piceno, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Lucia Iacoboni e Marcella Tombesi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Per l'annullamento previa sospensione del verbale n. ... della Commissione assegnazione alloggi di edilizia residenziale pubblica del Comune di Ascoli Piceno dell'8 giugno 2022, depositato il 9 giugno 2022 nel fascicolo del procedimento R.G. ... innanzi al T.A.R. Marche, che ha confermato la determinazione dirigenziale n. ... del ... del Servizio politiche abitative del Comune di Ascoli Piceno riguardante la formazione della graduatoria provvisoria di assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica e dell'elenco definitivo dei non ammessi nella parte in cui include il sig. Z. A. nell'elenco dei non ammessi e della relativa comunicazione prot. n. ... del ... con il quale al ricorrente veniva comunicata l'esclusione.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Ascoli Piceno;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella Camera di consiglio del giorno 6 dicembre 2022 il dott. Tommaso Capitano e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 del codice di procedura amministrativa;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO E DIRITTO

1. Il sig. Z. A., cittadino marocchino regolarmente soggiornante sul territorio nazionale e titolare di permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo, risiede nel territorio marchigiano da molti anni (e precisamente dal 17 settembre 2004 al 12 novembre 2005 ad Ascoli Piceno, dal 12 novembre 2005 al 15 aprile 2015 a Castel di Lama, dal 14 aprile 2016 al 13 luglio 2017 a Castorano, dal 13 luglio 2017 ad oggi ancora ad Ascoli Piceno, in via ...).

In considerazione di ciò, egli presentava domanda al Comune di Ascoli Piceno per l'assegnazione di un alloggio E.R.P., in relazione al bando pubblicato dallo stesso comune il 28 ottobre 2020.

In data ... gli veniva preannunciata l'esclusione dalla graduatoria e gli venivano chiesti chiarimenti, prontamente forniti.

In data 31 gennaio 2022 veniva approvata la graduatoria provvisoria degli aspiranti all'assegnazione degli alloggi e l'elenco definitivo dei concorrenti non ammessi, fra i quali ultimi figurava anche il sig. Z. ... L'esclusione dell'odierno ricorrente veniva disposta in quanto egli sarebbe risultato non in possesso del requisito «... della residenza nell'ambito



territoriale regionale da almeno cinque anni consecutivi...» come previsto dell'art. 20-*quater*, comma 1, lettera a-*bis*), della legge regionale Marche n. 36/2005.

L'esclusione veniva impugnata dal sig. Z ... con ricorso iscritto al N.R.G. ... di questo T.A.R.; in accoglimento della domanda cautelare, il Tribunale ordinava al Comune di Ascoli Piceno di riesaminare la domanda, fissando per la prosecuzione la Camera di consiglio del 22 giugno 2022.

Il 9 giugno 2022 il Comune di Ascoli Piceno depositava, nell'ambito del predetto giudizio, il verbale n. ... della Commissione assegnazione alloggi di edilizia residenziale pubblica, recante la conferma dell'esclusione a seguito di rinnovata istruttoria.

2. Il sig. Z ..., in luogo di proporre motivi aggiunti al ricorso n. ... R.G., ha ritenuto di impugnare il provvedimento confermativo dell'esclusione con ricorso autonomo, a premessa del quale ha evidenziato l'impossibilità di notificare l'atto ad almeno un controinteressato in quanto la graduatoria è stata pubblicata anonimizzando i dati identificativi dei concorrenti ammessi, e chiedendo dunque di essere ammesso all'integrazione del contraddittorio per pubblici proclami.

3. Si è costituito in giudizio il Comune di Ascoli Piceno, eccependo preliminarmente l'inammissibilità del ricorso e chiedendone in ogni caso il rigetto nel merito.

Con ordinanza n. 515/2022 il Tribunale ha disposto l'integrazione del contraddittorio per pubblici proclami, dettando i conseguenti adempimenti sia a carico del comune che, a pena di improcedibilità del ricorso, dell'interessato e fissando per la prosecuzione la Camera di consiglio del 6 dicembre 2022.

L'incombente è stato assolto nel termine stabilito dal Tribunale.

Alla Camera di consiglio del 6 dicembre 2022 il Collegio, confermando l'intento già espresso nella citata ordinanza n. 515/2022 circa la sussistenza dei presupposti di cui all'art. 60 c.p.a., ha dato avviso alle parti della possibilità di definire il giudizio in questa sede con sentenza resa in forma immediata, non riscontrando opposizioni o riserve.

4. Con la presente sentenza non definitiva il Collegio ritiene di poter decidere solo uno dei motivi di ricorso, mentre per quanto concerne la questione dedotta in via logicamente subordinata la decisione della causa non può prescindere dall'incidente di costituzionalità dell'art. 20-*quater*, comma 1, lettera a-*bis*), della legge regionale Marche n. 36/2005 (circa la possibilità che la c.d. sentenza breve possa decidere anche solo una parte della controversia si veda la sentenza di questo Tribunale n. 56/2020).

5. Questo impone al Tribunale di esaminare preliminarmente le eccezioni sollevate dalla difesa comunale in merito all'inammissibilità del ricorso per omessa tempestiva impugnazione del bando di concorso e, quantomeno, per omessa impugnazione della *lex specialis*.

Tali eccezioni vanno disattese alla luce delle seguenti considerazioni.

5.1. Partendo dal secondo profilo evidenziato dalla difesa comunale, l'eccezione è infondata in quanto, in disparte il tenore letterale del ricorso (ed in particolare dell'epigrafe e delle conclusioni), in realtà le censure di parte ricorrente si appuntano tanto sulla norma di legge regionale che sulla (identica) clausola del bando.

Pertanto, e seppure il difensore del ricorrente non ha utilizzato la tratlizia formula «...tutti gli atti presupposti, connessi e conseguenti...» (formula che, peraltro, non è di per sé dirimente) ed ha utilizzato una tecnica redazionale che è più attagliata al rito processuale civile, nella sostanza il bando è da considerare oggetto di gravame. Ma, ad ogni buon conto, va considerato che, secondo un orientamento giurisprudenziale che il Tribunale non condivide del tutto ma che è comunque diffuso (si veda, ad esempio, Cons. Stato, Sezione IV, decisione n. 109/1996), nel processo amministrativo è ritenuta inammissibile la proposizione di una questione di legittimità costituzionale «secca», essendo onere del ricorrente impugnare un qualsiasi atto che faccia in qualche modo applicazione della norma sospetta di incostituzionalità e, in quella sede, dedurre la questione di costituzionalità.

Ebbene, in questo caso il sig. Z. ... ha utilizzato proprio tale strategia processuale, avendo impugnato un provvedimento che applica in sostanza (e sia pure con l'intermediazione di un regolamento comunale) la norma regionale in argomento e dunque il ricorso, sotto questo profilo, va ritenuto ammissibile.

5.2. Quanto al primo profilo su cui poggiano le presenti eccezioni, e ribadite le conclusioni di cui al precedente paragrafo, va invece osservato che:

il ricorrente assume di essere comunque in possesso del requisito della stabile residenza almeno quinquennale nel territorio regionale;

pertanto, laddove il Tribunale condividesse le relative censure, il ricorso andrebbe accolto solo per questo profilo e la questione relativa alla legittimità della clausola del bando e della presupposta norma regionale diverrebbe irrilevante;

per tali ragioni il bando non andava impugnato tempestivamente, la lesività essendosi manifestata solo nel momento in cui l'amministrazione ha ritenuto insussistente il requisito in parola.



5.3. Da ultimo va chiarito che l'interesse ad agire del ricorrente non riguarda solo il presente bando, ma anche quelli che il Comune di Ascoli Piceno emanerà nei prossimi anni; infatti, ai sensi dell'art. 14, lettera A) Condizioni soggettive, n. 9), del regolamento comunale sull'assegnazione degli alloggi E.R.P., è prevista l'attribuzione di un massimo di cinque punti anche per la «...presenza continuativa nelle graduatorie...», di talché, anche se non fosse assegnatario di un alloggio a valere sul presente bando, il sig. Zennayi ha interesse a rientrare in graduatoria al fine di ottenere, nelle future selezioni, il punteggio *de quo*.

6. Ciò detto, e passando a trattare della questione relativa alla residenza, in punto di fatto dagli atti di causa e dal procedimento di riesame disposto dal T.A.R. nell'ambito del connesso giudizio n. 249/2022 R.G. emerge che:

in primo luogo, la Questura di Ascoli Piceno ha chiarito che la comunicazione datata 24 marzo 2022, prot. n. 14169 (che il ricorrente ritiene pienamente probatoria della continuità residenziale) si basava sulla sola consultazione degli archivi interni relativi alle istanze di rilascio/rinnovo dei titoli di soggiorno, precisando altresì di non detenere alcuna documentazione che comprovi il requisito della continuità residenziale;

in secondo luogo, il sig. Z. ... era stato cancellato dai registri anagrafici del Comune di Castel di Lama dal 15 aprile 2014 (ma sembrerebbe che in realtà l'interessato abbia di fatto lasciato il Comune già dal 2012). In sede di audizione personale del difensore avv. D'Angelo il Comune ha invitato il ricorrente a produrre eventuale altra documentazione probatoria, la quale è consistita unicamente in: *i*) un certificato di ricovero presso una struttura sanitaria di San Benedetto del Tronto dal maggio al luglio 2016; *ii*) una dichiarazione di un cittadino macedone che attesta di averlo ospitato presso la propria abitazione in Ascoli Piceno fra il 2015 e il 2016; *iii*) un verbale di visita medica collegiale per l'accertamento dello stato di invalido civile datato 30 maggio 2012.

La Commissione Alloggi, alla luce di tali elementi, ha ritenuto che:

la comunicazione della Questura enfatizzata in ricorso non ha alcuna valenza probatoria, e ciò proprio a seguito dei chiarimenti forniti dalla stessa Questura;

il verbale della visita collegiale del maggio 2012 è del tutto irrilevante, visto che esso risale ad un periodo in cui la residenza anagrafica a Castel di Lama era incontestata;

analogamente irrilevante è il ricovero del 2016, visto che all'epoca il ricorrente era già iscritto all'anagrafe di Castorano ed aveva dunque riacquisito la «regolarità anagrafica» della residenza dalla precedente irreperibilità;

la dichiarazione di ospitalità del cittadino macedone non ha alcun valore probatorio.

Il Collegio ritiene corretto l'operato della Commissione, visto che, data la delicatezza della materia (che investe un bisogno primario di cittadini appartenenti a classi sociali disagiate), considerata la conseguente necessità di assicurare la parità delle armi a tutti i concorrenti e dovendosi evitare possibili abusi (soprattutto con riguardo alla posizione di cittadini extracomunitari, i quali, come è noto, sono soggetti a notevole «mobilità» sul territorio nazionale, in relazione alle opportunità lavorative che molto spesso si presentano loro), il requisito della residenza deve essere dimostrato attraverso le risultanze dei registri anagrafici comunali, salvo che non si sia in presenza di altre attestazioni ufficiali aventi il medesimo valore probatorio. E così, ad esempio, potrebbero rilevare periodi trascorsi in stato di detenzione oppure ricoveri ospedalieri di lunga durata debitamente certificati oppure dichiarazioni di ospitalità che siano state però presentate tempestivamente al comune e/o all'Autorità di P.S.

Nella specie, la dichiarazione di ospitalità del cittadino macedone (sulla cui veridicità non si discute in questa sede) non possiede alcuna valenza probatoria per il semplice fatto che essa è datata 6 giugno 2022 e non è suffragata da alcun elemento che possa in qualche modo confermarla. Peraltro, la dichiarazione riguarda, genericamente, il periodo «... tra il 2015 e il 2016...» (per cui essa non coprirebbe comunque il periodo che va dal 15 aprile al 31 dicembre 2014) e dal suo tenore letterale sembra emergere che l'ospitalità sia stata in realtà intermittente (il cittadino macedone afferma infatti di avere ospitato «...spesso...» il ricorrente).

In parte qua, dunque, il ricorso va respinto.

7. Passando invece a trattare della questione di legittimità costituzionale dell'art. 20-*quater*, comma 1, lettera *a-bis*), della legge regionale n. 36/2005 e successive modificazioni ed integrazioni, la stessa diviene rilevante una volta respinto il predetto motivo di ricorso.

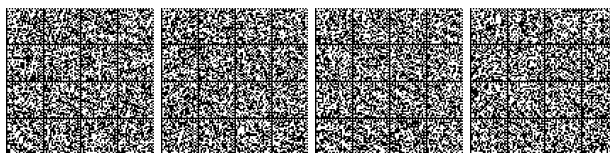
La norma in questione, come integrata dall'art. 13 della legge regionale Marche n. 49/2018, prevede, per quanto di interesse, che «1. Per conseguire l'assegnazione di un alloggio di ERP sovvenzionata sono richiesti i seguenti requisiti:

a) [...]

a-bis) avere la residenza o prestare attività lavorativa nell'ambito territoriale regionale da almeno cinque anni consecutivi...».

Quanto alla non manifesta infondatezza, si osserva che la Corte costituzionale, occupandosi di norme analoghe previste da altre leggi regionali (si veda, per tutte, la sentenza n. 44 del 2020), ha avuto modo di statuire che:

«...il diritto all'abitazione «rientra fra i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione» ed è compito dello Stato garantirlo, contribuendo così «a che la vita di ogni



persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'immagine universale della dignità umana» (sentenza n. 217 del 1988; nello stesso senso sentenze n. 106 del 2018, n. 168 del 2014, n. 209 del 2009 e n. 404 del 1988). Benché non espressamente previsto dalla Costituzione, tale diritto deve dunque ritenersi incluso nel catalogo dei diritti inviolabili (fra le altre, sentenze n. 161 del 2013, n. 61 del 2011 e n. 404 del 1988 e ordinanza n. 76 del 2010) e il suo oggetto, l'abitazione, deve considerarsi «bene di primaria importanza» (sentenza n. 166 del 2018; si vedano anche le sentenze n. 38 del 2016, n. 168 del 2014 e n. 209 del 2009) ...» e che «... L'edilizia residenziale pubblica rientra ... nell'ambito dei «servizi sociali» di cui all'art. 1, comma 2, della legge 8 novembre 2000, n. 328 (Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali), e all'art. 128, comma 2, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59) ... »;

«... 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 ... secondo la struttura tipica del sindacato svolto ai sensi dell'art. 3, primo comma, della Costituzione, che muove dall'identificazione della *ratio* della norma di riferimento e passa poi alla verifica della coerenza con tale *ratio* del filtro selettivo introdotto»;

«Nel caso in esame, l'esito di tale verifica conduce a conclusioni di irragionevolezza del requisito della residenza ultraquinquennale previsto dalla norma censurata come condizione di accesso al beneficio dell'alloggio ERP. Se infatti non vi è dubbio che la *ratio* del servizio è il soddisfacimento del bisogno abitativo, è agevole constatare che la condizione di previa residenza protratta dei suoi destinatari non presenta con esso alcuna ragionevole connessione (sentenze n. 166 del 2018 e n. 168 del 2014). Parallelamente, l'esclusione di coloro che non soddisfano il requisito della previa residenza quinquennale nella regione determina conseguenze incoerenti con quella stessa funzione. Mentre si possono immaginare requisiti di accesso sicuramente coerenti con la funzione - l'esclusione dal servizio, ad esempio, dei soggetti che dispongono già di un proprio alloggio idoneo si pone in linea con la sua *ratio*, che è appunto quella di dotare di un alloggio chi ne è privo - risulta con essa incongrua l'esclusione di coloro che non abbiano risieduto nella regione nei cinque anni precedenti la domanda di alloggio, non essendo tale requisito rivelatore di alcuna condizione rilevante in funzione del bisogno che il servizio tende a soddisfare. Il requisito stesso si risolve così semplicemente in una soglia rigida che porta a negare l'accesso all'ERP a prescindere da qualsiasi valutazione attinente alla situazione di bisogno o di disagio del richiedente (quali ad esempio condizioni economiche, presenza di disabili o di anziani nel nucleo familiare, numero dei figli). Ciò è incompatibile con il concetto stesso di servizio sociale, come servizio destinato prioritariamente ai soggetti economicamente deboli (sentenza n. 107 del 2018, che cita l'art. 2, comma 3, della legge n. 328 del 2000)»;

«Non è idoneo a superare la descritta incoerenza l'argomento [...] secondo cui il requisito della residenza protratta per più di cinque anni servirebbe «a garantire un'adeguata stabilità nell'ambito della regione prima della concessione dell'alloggio» di edilizia residenziale pubblica, cioè di un «beneficio di carattere continuativo». La previa residenza ultraquinquennale non è di per sé indice di un'elevata probabilità di permanenza in un determinato ambito territoriale, mentre a tali fini risulterebbero ben più significativi altri elementi sui quali si può ragionevolmente fondare una prognosi di stanzialità. In altri termini, la rilevanza conferita a una condizione del passato, quale è la residenza nei cinque anni precedenti, non sarebbe comunque oggettivamente idonea a evitare il «rischio di instabilità» del beneficiario dell'alloggio di edilizia residenziale pubblica, obiettivo che dovrebbe invece essere perseguito avendo riguardo agli indici di probabilità di permanenza per il futuro. In ogni caso, si deve osservare che lo stesso «radicamento» territoriale, quand'anche fosse adeguatamente valutato (non con riferimento alla previa residenza protratta), non potrebbe comunque assumere importanza tale da escludere qualsiasi rilievo del bisogno. Data la funzione sociale del servizio di edilizia residenziale pubblica, è irragionevole che anche i soggetti più bisognosi siano esclusi a priori dall'assegnazione degli alloggi solo perché non offrirebbero sufficienti garanzie di stabilità. La prospettiva della stabilità può rientrare tra gli elementi da valutare in sede di formazione della graduatoria [...] ma non può costituire una condizione di generalizzata esclusione dall'accesso al servizio, giacché ne risulterebbe negata in radice la funzione sociale dell'edilizia residenziale pubblica. Questa Corte ha già osservato che, «a differenza del requisito della residenza *tout court* (che serve a identificare l'ente pubblico competente a erogare una certa prestazione ed è un requisito che ciascun soggetto può soddisfare in ogni momento), quello della residenza protratta integra una condizione che può precludere in concreto a un determinato soggetto l'accesso alle prestazioni pubbliche sia nella regione di attuale residenza sia in quella di provenienza (nella quale non è più residente)», con la conseguenza che le norme che introducono tale requisito vanno «vagliate con particolare attenzione, in quanto implicano il rischio di privare certi soggetti dell'accesso alle prestazioni pubbliche solo per il fatto di aver esercitato il proprio diritto di circolazione o di aver dovuto mutare regione di residenza» (sentenza n. 107 del 2018)» (considerazioni analoghe, secondo la Corte, valgono anche per il requisito previsto in alternativa dalle norme in commento, ossia lo svolgimento di attività lavorativa nel territorio regionale per almeno cinque anni consecutivi, ma nella specie tale requisito non viene in rilievo, visto lo stato di invalidità al 100% del sig. ...);



sono pertanto incostituzionali, per contrasto con i principi di eguaglianza e ragionevolezza di cui all'art. 3, primo comma, della Costituzione, e con il principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, secondo comma, della Costituzione, norme regionali che fissano il requisito della residenza (o dell'occupazione) ultraquinquennale nel territorio regionale come condizione di accesso al beneficio dell'alloggio di edilizia residenziale pubblica.

8. Il Tribunale, in considerazione del fatto che la norma regionale delle Marche oggetto del presente giudizio contiene una previsione che ricalca esattamente quelle analoghe già più volte censurate dalla Corte costituzionale, non può che condividere le considerazioni del Giudice delle leggi riportate *supra* e pertanto, sulla base di tali argomenti, ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 20-*quater*, comma 1, lettera *a-bis*), della legge regionale Marche n. 36/2005 e successive modificazioni ed integrazioni.

9. In conclusione, dunque, il ricorso va in parte respinto, mentre per la restante parte il giudizio va sospeso fino alla pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana della decisione della Corte costituzionale sulla questione indicata, ai sensi e per gli effetti di cui agli articoli 79 e 80 del codice di procedura amministrativa ed all'art. 295 del codice di procedura civile.

Ogni ulteriore decisione, nel merito e sulle spese, è riservata al definitivo.

P. Q. M.

Il Tribunale amministrativo regionale per le Marche (Sezione prima), non definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto:

in parte lo respinge;

*per la restante parte, dichiara rilevante per la decisione e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 20-*quater*, comma 1, lettera *a-bis*), della legge regionale Marche 16 dicembre 2005, n. 36, come integrata in parte qua dall'art. 13, comma 2, della legge regionale Marche 27 dicembre 2018, n. 49, in relazione all'art. 3, commi 1 e 2, della Costituzione;*

sospende il giudizio in corso e ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

riserva al definitivo ogni altra pronuncia in rito, nel merito e sulle spese.

Ordina alla Segreteria di questo Tribunale di provvedere alla notifica della presente ordinanza a tutte le parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri e al Presidente della Regione Marche, nonché alla comunicazione della stessa al Presidente del consiglio regionale delle Marche.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

*Ritenuto che sussistano i presupposti di cui di cui all'art. 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e all'art. 9, paragrafi 1 e 4, del regolamento (UE) n. 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 e all'art. 2-*septies* del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2018, n. 101, manda alla Segreteria di procedere, in qualsiasi ipotesi di diffusione del presente provvedimento, all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi dato idoneo a rivelare lo stato di salute delle parti o di persone comunque ivi citate.*

Così deciso in Ancona nella Camera di consiglio del giorno 6 dicembre 2022 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Daniele, Presidente

Tommaso Capitano, Consigliere, Estensore

Giovanni Ruiu, Consigliere

Il Presidente: DANIELE

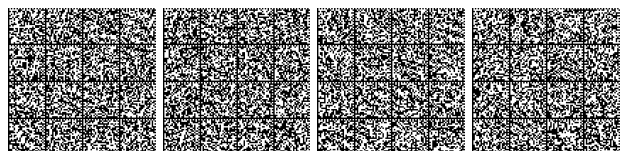
L'Estensore: CAPITANIO

23C00009

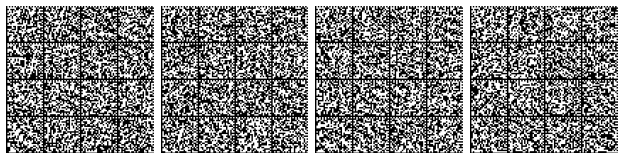
MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2023-GUR-05) Roma, 2023 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



MODALITÀ PER LA VENDITA

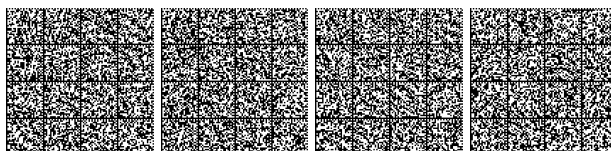
La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- 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**

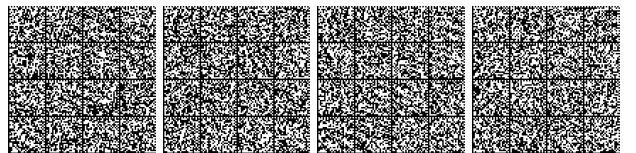
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

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: <i>(di cui spese di spedizione € 257,04)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 128,52)*</i>	- annuale € 438,00 - semestrale € 239,00
Tipo B Abbonamento ai fascicoli della 1ª Serie Speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: <i>(di cui spese di spedizione € 19,29)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 9,64)*</i>	- annuale € 68,00 - semestrale € 43,00
Tipo C Abbonamento ai fascicoli della 2ª Serie Speciale destinata agli atti della UE: <i>(di cui spese di spedizione € 41,27)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 20,63)*</i>	- annuale € 168,00 - semestrale € 91,00
Tipo D Abbonamento ai fascicoli della 3ª Serie Speciale destinata alle leggi e regolamenti regionali: <i>(di cui spese di spedizione € 15,31)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 7,65)*</i>	- annuale € 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: <i>(di cui spese di spedizione € 50,02)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 25,01)*</i>	- 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: <i>(di cui spese di spedizione € 383,93)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 191,46)*</i>	- 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.





€ 6,00

