

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 161° - Numero 30

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

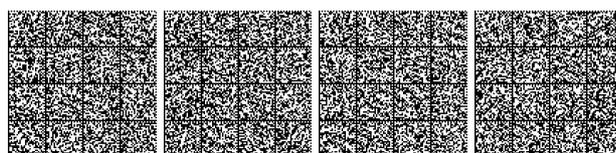
PARTE PRIMA

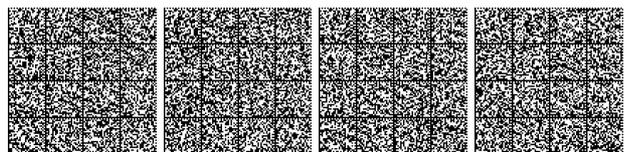
Roma - Mercoledì, 22 luglio 2020

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARENULA, 70 - 00186 ROMA
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - VIA SALARIA, 691 - 00138 ROMA - CENTRALINO 06-85081 - LIBRERIA DELLO STATO
PIAZZA G. VERDI, 1 - 00198 ROMA

CORTE COSTITUZIONALE





S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. **150.** Sentenza 24 giugno - 16 luglio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Lavoro e occupazione - Contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti - Illegittimo licenziamento per vizi formali e procedurali - Diritto del lavoratore ad un'indennità raggugliata esclusivamente all'anzianità di servizio - Violazione dei principi di eguaglianza e ragionevolezza, nonché di tutela del lavoro - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

- Decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23, art. 4.
- Costituzione, artt. 3, 4, primo comma, 35, primo comma, e 24. Pag. 1

N. **151.** Sentenza 23 giugno - 16 luglio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Istruzione - Scuole italiane all'estero - Affidamento degli insegnamenti obbligatori nell'ordinamento italiano - Procedure concorsuali per il reclutamento dei docenti - Requisiti - Residenza da almeno un anno nel paese ospitante - Denunciata violazione dei principi del pubblico concorso e del buon andamento della pubblica amministrazione, nonché disparità di trattamento - Non fondatezza della questione.

- Decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 64, art. 31, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, 51 e 97. Pag. 10

N. **152.** Sentenza 23 giugno - 20 luglio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

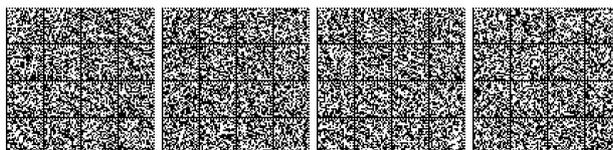
Assistenza e solidarietà sociale - Pensioni di invalidità - Beneficiari - Mutilati ed invalidi civili totalmente inabili al lavoro - Determinazione del relativo importo mensile, pari, per l'anno 2020, a euro 286,81 - Denunciata violazione dei principi di eguaglianza e di ragionevolezza, del diritto al mantenimento in favore di ogni cittadino inabile al lavoro, anche in relazione agli obblighi internazionali - Richiesta di rideterminazione dell'importo - Inammissibilità della questione.

Assistenza e solidarietà sociale - Maggiorazioni sociali dei trattamenti pensionistici (nel caso di specie: pensioni di invalidità) - Beneficiari - Invalidi civili totalmente inabili al lavoro - Requisiti - Soggetti di età pari o superiore a sessanta anni, anziché di età superiore a diciotto anni - Irragionevole disparità di trattamento con i beneficiari dell'assegno sociale e violazione del diritto al mantenimento in favore di ogni cittadino inabile al lavoro - Illegittimità costituzionale nei sensi e nel termine di cui in motivazione.

- Legge 30 marzo 1971, n. 118, art. 12, primo comma; legge 28 dicembre 2001, n. 448, art. 38, comma 4.
- Costituzione, artt. 3, 38, primo comma, 10, primo comma, e 117, primo comma, questi ultimi due in relazione agli artt. 4 e 28 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, e agli artt. 26 e 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Pag. 20



- N. 153. Sentenza 25 giugno - 20 luglio 2020
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Edilizia ed urbanistica - Segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) - Tutela del terzo avverso il silenzio della pubblica amministrazione - Necessità di previa istanza sollecitatoria - Possibilità, per il giudice, di dichiarare il mero obbligo di provvedere, ma non il contenuto del provvedimento da adottare in autotutela - Denunciata irragionevolezza, violazione del diritto di difesa e del principio di effettività della tutela giurisdizionale - Inammissibilità delle questioni.
 - Legge 7 agosto 1990, n. 241, art. 19, comma 6-ter.
 - Costituzione, artt. 3, 24, 103 e 113. Pag. 30
- N. 154. Ordinanza 8 - 20 luglio 2020
 Giudizio per la correzione di omissioni e/o errori materiali.
Pronunce della Corte costituzionale - Errore materiale contenuto nella sentenza n. 77 del 2020 - Correzione. Pag. 38
- N. 155. Sentenza 25 giugno - 21 luglio 2020
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Energia - Concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico - Canoni corrisposti alle Regioni - Riserva per almeno il 60 per cento alle Province e alle Città metropolitane il cui territorio è interessato dalle derivazioni - Violazione dei limiti alla competenza statale concorrente in materia di produzione, trasporto e distribuzione dell'energia, nonché dell'autonomia amministrativa e finanziaria regionale - Illegittimità costituzionale in parte qua.
 - Decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135, convertito, con modificazioni, nella legge 11 febbraio 2019, n. 12, art. 11-*quater*, comma 1, lettera a), nella parte in cui inserisce i commi 1-*quinquies* e 1-*septies* all'art. 12 del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79.
 - Costituzione, artt. 117, terzo comma, 118 e 119, primo, secondo e quarto comma. Pag. 39
- N. 156. Sentenza 25 giugno - 21 luglio 2020
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Reati e pene - Cause di non punibilità - Particolare tenuità del fatto - Inapplicabilità ai reati per i quali non è previsto un minimo edittale di pena detentiva (nel caso di specie: ricettazione attenuata da particolare tenuità, ai sensi dell'art. 648, secondo comma, codice penale) - Irragionevolezza - Illegittimità costituzionale in parte qua.
 - Codice penale, art. 131-*bis*.
 - Costituzione, artt. 3 e 27, terzo comma. Pag. 47
- N. 157. Sentenza 26 maggio - 21 luglio 2020
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Bilancio e contabilità pubblica - Armonizzazione dei bilanci degli enti del Servizio sanitario nazionale - Principi contabili specifici - Modalità di rappresentazione dei contributi in conto capitale da Regione - Conseguente sterilizzazione del relativo ammortamento - Denunciata disparità rispetto agli altri enti pubblici in contabilità civilistica, nonché violazione del diritto alla salute, del principio dell'equilibrio di bilancio e delle finalità della contabilità pubblica e del buon andamento - Non fondatezza delle questioni.
 - Decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, art. 29, comma 1, lettera c).
 - Costituzione, artt. 1, 2, 3, 32, 81 e 97. Pag. 52



N. 158. Sentenza 10 giugno - 21 luglio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Imposte e tasse - Imposta di registro - Applicazione - Criteri - Intrinseca natura ed effetti giuridici dell'atto presentato alla registrazione - Conseguente divieto, salvo eccezioni, di ricorso ad elementi extratestuali o desumibili da atti collegati - Denunciata violazione del principio dell'effettività dell'imposizione, nonché di uguaglianza e ragionevolezza - Non fondatezza delle questioni.

- Decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131, art. 20, modificato dall'art. 1, comma 87, lettera a), della legge 27 dicembre 2017, n. 205 e dall'art. 1, comma 1084, della legge 30 dicembre 2018, n. 145.
- Costituzione, artt. 3 e 53. Pag. 64

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 53. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 19 giugno 2020 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Sanità - Norme della Regione Veneto - Autorizzazione alla Giunta regionale di stipulare una convenzione di durata quindicennale con l'Università degli Studi di Padova e l'Azienda ULSS n. 2 Marca Trevigiana per l'attivazione del corso di laurea magistrale a ciclo unico in medicina e chirurgia presso le strutture messe a disposizione dall'Azienda ULSS 2 a Treviso - Assunzione da parte della Regione degli oneri relativi alla chiamata dei docenti di ruolo nonché dei docenti a contratto - Copertura finanziaria con le risorse del Fondo Sanitario Regionale destinate al finanziamento ordinario corrente per la garanzia dei livelli essenziali di assistenza (LEA).

- Legge della Regione Veneto 14 aprile 2020, n. 10 (Attivazione da parte dell'Università degli studi di Padova del corso di laurea in medicina e chirurgia presso l'Azienda ULSS n. 2 Marca Trevigiana. Disposizioni in materia di finanziamento da parte della Regione del Veneto e ulteriori disposizioni), art. 1. Pag. 77

N. 8. Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (merito) depositato in cancelleria l'8 luglio 2020 (della Corte d'appello di Brescia)

Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale per il reato di calunnia aggravata a carico di un senatore, parlamentare europeo all'epoca dei fatti - Deliberazione di insindacabilità del Senato della Repubblica.

- Deliberazione del Senato della Repubblica del 10 gennaio 2017. Pag. 80





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 150

Sentenza 24 giugno - 16 luglio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Lavoro e occupazione - Contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti - Illegittimo licenziamento per vizi formali e procedurali - Diritto del lavoratore ad un'indennità raggugliata esclusivamente all'anzianità di servizio - Violazione dei principi di eguaglianza e ragionevolezza, nonché di tutela del lavoro - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

- Decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23, art. 4.
- Costituzione, artt. 3, 4, primo comma, 35, primo comma, e 24.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 4 del decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23 (Disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183), promossi dal Tribunale ordinario di Bari, in funzione di giudice del lavoro, con ordinanza del 18 aprile 2019, e dal Tribunale ordinario di Roma, in funzione di giudice del lavoro, con ordinanza del 9 agosto 2019, iscritte, rispettivamente, ai numeri 214 e 235 del registro ordinanze 2019 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 49, prima serie speciale, dell'anno 2019 e n. 1, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione di A. P.;

uditi il Giudice relatore Silvana Sciarra e gli avvocati Gianluca Loconsole e Amos Andreoni per A. P., nell'udienza pubblica del 23 giugno 2020, svolta, ai sensi del decreto della Presidente della Corte del 20 aprile 2020, punto 1), lettere *a)* e *d)*, in collegamento da remoto, su richiesta degli avvocati Amos Andreoni e Gianluca Loconsole, pervenuta in data 9 giugno 2020;

udito il Giudice relatore Silvana Sciarra nella camera di consiglio del 24 giugno 2020, svolta ai sensi del decreto della Presidente della Corte del 20 aprile 2020, punto 1), lettera *a)*;

deliberato nella camera di consiglio del 24 giugno 2020.



Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 18 aprile 2019, iscritta al n. 214 del registro ordinanze 2019, il Tribunale ordinario di Bari, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 4, primo comma, 35, primo comma, e 24 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 del decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23 (Disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183), nella parte in cui prevede un criterio legato alla sola anzianità di servizio per la determinazione dell'indennità da corrispondere nell'ipotesi di licenziamento viziato dal punto di vista formale o procedurale.

1.1.- Con sentenza non definitiva, il giudice *a quo* ha escluso il ricorrere di ipotesi di nullità o di illegittimità sostanziale del licenziamento e ha riscontrato soltanto vizi formali, consistenti nella mancata contestazione di uno degli addebiti e, per tutte le violazioni, nell'inosservanza della previsione del contratto collettivo, che impone, al momento della contestazione degli addebiti, di comunicare per iscritto al lavoratore il termine entro il quale potrà presentare gli argomenti a propria difesa.

Il giudizio è proseguito unicamente per la determinazione dell'indennità da corrispondere per il licenziamento viziato dal punto di vista formale o procedurale e, in tale contesto, il rimettente ha sollevato d'ufficio la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 del d.lgs. n. 23 del 2015, che la disciplina.

La disposizione censurata - argomenta il rimettente - non sarebbe stata travolta dalla sentenza n. 194 del 2018 di questa Corte, che ha dichiarato inammissibile per difetto di rilevanza la questione di legittimità costituzionale sollevata a tale riguardo dal Tribunale di Roma e ha scrutinato soltanto la distinta fattispecie del licenziamento intimato senza giusta causa o senza giustificato motivo oggettivo o soggettivo (art. 3 del d.lgs. n. 23 del 2015). Né si potrebbe sperimentare una interpretazione adeguatrice, a fronte del tenore letterale inequivocabile della previsione censurata.

1.2.- In merito alla rilevanza della questione, il rimettente evidenzia che la modesta anzianità di servizio della lavoratrice implicherebbe il riconoscimento di un'indennità non superiore alla soglia minima delle due mensilità. La declaratoria di illegittimità costituzionale consentirebbe, per contro, di valutare altri fattori idonei «ad aumentare detta misura», e, segnatamente, «le notevolissime dimensioni dell'impresa convenuta in termini di fatturato e l'elevatissimo numero di dipendenti occupati (nell'ordine di migliaia), nonché la non trascurabile entità della violazione commessa dalla società datrice».

1.3.- In punto di non manifesta infondatezza, il giudice *a quo*, nel richiamare diffusamente le motivazioni della sentenza n. 194 del 2018, assume che esse siano pertinenti anche per l'omologo criterio di quantificazione dell'indennità fissato dall'art. 4 del d.lgs. n. 23 del 2015.

Il meccanismo di determinazione dell'indennità parametrato alla sola anzianità di servizio si porrebbe anzitutto in contrasto con l'art. 3 Cost., sotto un duplice profilo.

In violazione del principio di eguaglianza, una siffatta predeterminazione dell'indennità omologherebbe situazioni che possono essere - e sono, nell'esperienza concreta - diverse. Difatti, «anche le violazioni procedurali possiedono diverse gradazioni di gravità, e anche un licenziamento illegittimo per questioni di forma può produrre pregiudizi differenziati in base alle condizioni delle parti, all'anzianità del lavoratore, alle dimensioni dell'azienda».

Sarebbe violato anche il canone di ragionevolezza, in quanto «il diritto a essere licenziati solo all'esito di un regolare procedimento disciplinare, o comunque in virtù di un provvedimento chiaro, espresso, specifico, motivato, non riceverebbe adeguata tutela da un meccanismo risarcitorio che consentisse di predeterminare in maniera fissa l'importo dell'indennità sulla base del solo criterio dell'anzianità del dipendente». Tale rimedio non sarebbe neppure «congruo rispetto alla finalità di dissuadere i datori di lavoro dal porre in essere licenziamenti affetti da vizi di forma».

Il giudice *a quo* denuncia la violazione degli artt. 4, primo comma, e 35, primo comma, Cost., in quanto «una tutela inadeguata a fronte di un licenziamento illegittimo sotto il profilo procedurale» si rivelerebbe «lesiva del diritto al lavoro quanto l'analoga inadeguata tutela, ormai dichiarata incostituzionale, prevista per i licenziamenti illegittimi sotto il profilo sostanziale».

La disposizione censurata, nel prevedere una «irragionevole modalità di calcolo dell'indennità», sarebbe lesiva anche dell'art. 24 Cost., che tutela le «garanzie procedurali poste dall'ordinamento a presidio di un regolare e legittimo licenziamento disciplinare».

2.- Con atto depositato il 20 dicembre 2019, si è costituita la parte ricorrente nel giudizio principale, chiedendo di accogliere la questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale di Bari.

La parte ne sostiene l'ammissibilità, in quanto il rimettente avrebbe descritto in maniera esaustiva la fattispecie concreta e avrebbe offerto una motivazione plausibile sull'applicabilità dell'art. 4 del d.lgs. n. 23 del 2015, riguardante i vizi formali del licenziamento e caratterizzato da un tenore letterale inequivocabile, che non si presta a un'interpretazione adeguatrice.



La questione, nel merito, sarebbe fondata, in quanto «la misura fissa dell'indennità» impedirebbe al giudice di valutare l'effettivo pregiudizio subito e di attribuire rilievo non solo all'anzianità di servizio, ma anche al comportamento e alle condizioni delle parti.

Secondo la parte, la predeterminazione legislativa, in contrasto con il principio di eguaglianza, equipara situazioni oggettivamente diverse e, nel dar luogo a «una quantificazione tanto modesta ed evanescente», lede «il diritto al lavoro, come strumento di realizzazione della persona e mezzo di emancipazione sociale ed economico», irriducibile alla mera dimensione economica e tutelato dalla Carta fondamentale come «principio di struttura, necessario alla individuazione e definizione dell'ordinamento italiano vigente», per il suo ruolo di «sintesi fra il principio personalistico [...] e quello solidarista».

La parte ritiene viziata da contraddittorietà intrinseca una disciplina che appiattisce il regime sanzionatorio sull'aspetto dell'anzianità di servizio, senza tener conto della «situazione di bisogno» e delle «caratteristiche individuali», relative ai carichi di famiglia e all'età, e così penalizza proprio i «soggetti più deboli nel mercato del lavoro».

2.1.- In vista dell'udienza pubblica, la parte ha depositato una memoria illustrativa e ha chiesto, in via preliminare, di ammettere la discussione pubblica e, nel merito, di accogliere la questione, estendendo la declaratoria di illegittimità costituzionale all'enunciato «non superiore a dodici mensilità».

La parte segnala che, con decisione dell'11 febbraio 2020, il Comitato europeo dei diritti sociali ha ritenuto contraria all'art. 24 della Carta sociale europea riveduta, con annesso, fatta a Strasburgo il 3 maggio 1996, ratificata e resa esecutiva con la legge 9 febbraio 1999, n. 30, la fissazione di un tetto massimo che svincoli le indennità, come quella prevista dal censurato art. 4 del d.lgs. n. 23 del 2015, dal danno subito.

Secondo l'orientamento del Comitato europeo dei diritti sociali, il rimedio compensatorio, ove previsto in alternativa rispetto alla reintegrazione, rappresenta una adeguata forma di riparazione soltanto quando assicura un ristoro tendenzialmente integrale del danno provocato dal licenziamento illegittimo. Quanto alla legislazione italiana, il Comitato europeo dei diritti sociali ha escluso che il meccanismo conciliativo e la previsione della risarcibilità di danni ulteriori (danno morale o danno biologico, arrecati dal licenziamento illegittimo) rendano dissuasivo il sistema sanzionatorio.

Gli orientamenti del Comitato europeo dei diritti sociali, proprio per la peculiare autorevolezza che anche questa Corte mostra di riconoscere loro, ben potrebbero e dovrebbero «esercitare un proprio effetto conformativo, per quanto soft, anche ai fini della determinazione del quantum dell'indennità risarcitoria per licenziamento illegittimo».

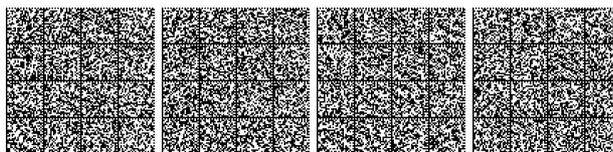
La parte evidenzia che l'indennità per il licenziamento affetto da vizi formali e procedurali si attesta sulle dodici mensilità e non è stata modificata dall'art. 3, comma 1, del decreto-legge 12 luglio 2018, n. 87 (Disposizioni urgenti per la dignità dei lavoratori e delle imprese), convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2018, n. 96, che ha elevato a trentasei mensilità l'ammontare massimo dell'indennità per il licenziamento affetto da vizi sostanziali. Tale discrasia renderebbe ancor più irragionevole la disparità di trattamento tra le due discipline.

La violazione dell'art. 3 Cost., oltre che sul piano dell'arbitraria disparità di trattamento con la disciplina prevista dall'art. 3 del d.lgs. n. 23 del 2015, si coglierebbe sul versante dell'irragionevolezza intrinseca di una disciplina che prevede un tetto massimo di dodici mensilità per la violazione del fondamentale obbligo di motivazione del licenziamento e delle altre regole di garanzia del lavoratore, che prescrivono la pubblicità del codice disciplinare, la preventiva contestazione degli addebiti, l'esercizio del diritto di difesa del lavoratore.

Sulla base di tali considerazioni e in linea con i riferimenti dell'ordinanza di rimessione all'esigenza di adeguato ristoro del pregiudizio subito, si chiede a questa Corte di dichiarare l'illegittimità consequenziale dell'art. 4 del d.lgs. n. 23 del 2015, nella parte in cui sancisce il tetto massimo di dodici mensilità, anziché di trentasei mensilità. Ad avviso della parte, difatti, l'accoglimento della questione, nei circoscritti termini prospettati dal rimettente, implica che il sistema si ricomponga «in modo nuovamente incostituzionale per persistente violazione dell'art. 3 Cost.».

3.- Con ordinanza del 9 agosto 2019, iscritta al n. 235 del registro ordinanze 2019, il Tribunale ordinario di Roma, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato, per violazione degli artt. 3, 4, primo comma, e 35, primo comma, Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 del d.lgs. n. 23 del 2015, «limitatamente alle parole “di importo pari a una mensilità dell'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto per ogni anno di servizio”».

3.1.- Il rimettente espone che gli addebiti mossi al lavoratore integrano grave violazione del rapporto fiduciario e degli obblighi fondamentali inerenti al rapporto di lavoro e che, pertanto, in ragione della loro gravità, giustificano il licenziamento intimato. Tale licenziamento, tuttavia, sarebbe viziato dal punto di vista formale. Il datore di lavoro, in violazione delle garanzie apprestate dall'art. 7 della legge 20 maggio 1970, n. 300 (Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale, nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento), avrebbe ignorato le difese del lavoratore, ritenendole erroneamente tardive.



Secondo il giudice *a quo*, il caso di specie è regolato dall'art. 4 del d.lgs. n. 23 del 2015, che prevede, al pari del precedente art. 3, dichiarato costituzionalmente illegittimo con la sentenza n. 194 del 2018, «un criterio di commisurazione dell'indennità automaticamente legato all'anzianità di servizio» e non si presta a un'interpretazione costituzionalmente orientata.

3.2.- Il rimettente ritiene che l'art. 4 del d.lgs. n. 23 del 2015 incorra nelle medesime censure che questa Corte, con riguardo all'indennità dovuta per i vizi sostanziali del licenziamento, ha accolto con la richiamata sentenza n. 194 del 2018.

Il licenziamento viziato sotto il profilo formale o procedurale si tradurrebbe nell'inosservanza di disposizioni imperative, preordinate a garantire il principio di civiltà giuridica “*audiatur et altera pars*”, e si configurerebbe pur sempre come «un illecito che deve dar luogo ad un risarcimento “adeguato e personalizzato”, ancorché forfettizzato».

Il rimettente denuncia la violazione dell'art. 3 Cost. e, in particolare, il contrasto con il «principio di uguaglianza/ragionevolezza». La disposizione censurata sanzionerebbe «in modo uguale violazioni non solo produttive di danni differenti, ma di gravità che possono essere, a loro volta, del tutto differenti» e, soprattutto nei casi di anzianità di servizio «assai modesta», non rappresenterebbe «una adeguata dissuasione del datore di lavoro dal licenziare ingiustamente (o comunque in violazione di legge)» e neppure garantirebbe un risarcimento adeguato e personalizzato, necessario anche nel caso di violazione di norme imperative attinenti alla forma e alla procedura.

Il meccanismo di predeterminazione dell'indennità si risolverebbe in un ristoro inadeguato del danno prodotto dal licenziamento e in una dissuasione inefficace e pregiudicherebbe, pertanto, l'interesse del lavoratore alla stabilità dell'occupazione, tutelato dalla Carta fondamentale.

4.- Il Presidente del Consiglio dei ministri non è intervenuto nei giudizi.

5.- All'udienza pubblica, svoltasi in collegamento da remoto ai sensi del decreto della Presidente della Corte del 20 aprile 2020, punto 1), lettere *a*) e *d*), la parte costituita nel giudizio di cui al reg. ord. n. 214 del 2019 ha insistito per l'accoglimento delle conclusioni di merito formulate nella memoria illustrativa.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale ordinario di Bari (reg. ord. n. 214 del 2019) e il Tribunale ordinario di Roma (reg. ord. n. 235 del 2019), entrambi in funzione di giudici del lavoro, dubitano, in riferimento complessivamente agli artt. 3, 4, primo comma, 24 e 35, primo comma, della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 4 del decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23 (Disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183), nella parte in cui prevede, per il licenziamento intimato in violazione del requisito di motivazione o della procedura di cui all'art. 7 della legge 20 maggio 1970, n. 300 (Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale, nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento), la condanna del datore di lavoro al pagamento di una indennità non assoggettata a contribuzione previdenziale «di importo pari a una mensilità dell'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto per ogni anno di servizio» e attribuisce così rilievo esclusivo, ai fini della quantificazione dell'indennità, al criterio dell'anzianità di servizio.

1.1.- Il Tribunale di Bari reputa il «congegno automatico di quantificazione dell'indennità» lesivo dei «principi di ragionevolezza e di uguaglianza sanciti dall'art. 3 Cost.». Un siffatto meccanismo, per un verso, non terrebbe conto delle «diverse gradazioni di gravità» delle violazioni procedurali e dei diversi pregiudizi che il licenziamento illegittimo per questioni di forma arreca «in base alle condizioni delle parti, all'anzianità del lavoratore, alle dimensioni dell'azienda». Per altro verso, il meccanismo automatico di calcolo non garantirebbe una adeguata tutela al «diritto a essere licenziati solo all'esito di un regolare procedimento disciplinare, o comunque in virtù di un provvedimento chiaro, espresso, specifico, motivato» e neppure sarebbe congruo «rispetto alla finalità di dissuadere i datori di lavoro dal porre in essere licenziamenti affetti da vizi di forma».

Il giudice *a quo* denuncia la violazione degli artt. 4, primo comma, e 35, primo comma, Cost., sul presupposto che «una tutela inadeguata a fronte di un licenziamento illegittimo sotto il profilo procedurale è altrettanto lesiva del diritto al lavoro quanto l'analoga inadeguata tutela, ormai dichiarata incostituzionale, prevista per i licenziamenti illegittimi sotto il profilo sostanziale».

Ad avviso del rimettente, «l'irragionevole modalità di calcolo dell'indennità» contrasta anche con l'art. 24 Cost., che impone di apprestare idonee garanzie procedurali «a presidio di un regolare e legittimo licenziamento disciplinare».

1.2.- Anche il Tribunale di Roma censura l'art. 4 del d.lgs. n. 23 del 2015, poiché stabilisce «un criterio di commisurazione dell'indennità automaticamente legato all'anzianità di servizio» e trascura di considerare «una pluralità di fattori di correlazione al danno sofferto».



La commisurazione dell'indennità alla sola anzianità di servizio contrasterebbe con il «principio di uguaglianza/ragionevolezza» (art. 3 Cost.), perché sanzionerebbe «in modo uguale violazioni non solo produttive di danni differenti, ma di gravità che possono essere, a loro volta, del tutto differenti» e, nei casi di anzianità di servizio modesta, non rappresenterebbe «una adeguata dissuasione del datore di lavoro dal licenziare ingiustamente (o comunque in violazione di legge)» e non garantirebbe «un adeguato ristoro al concreto pregiudizio».

Per le medesime ragioni, l'indennità determinata in modo «rigido e fisso» non sarebbe rispettosa neppure delle garanzie riconosciute dagli artt. 4, primo comma, e 35, primo comma, Cost.

1.3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri non è intervenuto nei giudizi.

2.- In ragione dell'identità della disposizione censurata e dell'omogeneità delle censure, i giudizi devono essere riuniti, per essere trattati congiuntamente e per essere decisi con un'unica sentenza.

3.- I rimettenti muovono dalla corretta premessa che la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 del d.lgs. n. 23 del 2015, dichiarata inammissibile per difetto di rilevanza con la sentenza n. 194 del 2018, possa essere riproposta in un diverso giudizio, senza essere preclusa dalla pronuncia in rito di questa Corte.

Con riguardo alla necessità di applicare la previsione citata, i giudici a quibus svolgono un'argomentazione puntuale, che consente di ricostruire la fattispecie concreta e di cogliere la rilevanza del dubbio di costituzionalità.

3.1.- Il Tribunale di Bari, dopo aver escluso la sussistenza di vizi sostanziali del licenziamento, ha ravvisato vizi di natura esclusivamente formale e procedurale, consistenti nell'omessa contestazione di un addebito e nell'omessa comunicazione al lavoratore del termine entro il quale, per tutti gli addebiti, avrebbe potuto presentare le proprie difese.

Il rimettente ha accertato i vizi in esame con una sentenza non definitiva e ha disposto la prosecuzione del giudizio per la determinazione dell'indennità. In tale contesto, il giudice *a quo* ha sollevato d'ufficio la questione di legittimità costituzionale della disciplina applicabile, non senza illustrare le ragioni che - nell'ipotesi di accoglimento delle censure - condurrebbero a riconoscere una indennità più cospicua rispetto a quella parametrata alla sola anzianità di servizio (pari, nella specie, a un anno).

3.2.- Il Tribunale di Roma, all'esito di una delibazione sommaria, che riconosce di poter mutare re melius pensa, disattende l'eccezione pregiudiziale di decadenza dall'impugnazione del licenziamento e reputa infondate le doglianze sui vizi sostanziali dedotti dal lavoratore.

Il licenziamento, pur sorretto da giusta causa, risulterebbe viziato sotto il profilo formale, in quanto il datore di lavoro non avrebbe tenuto in alcun conto le difese del lavoratore, sull'erroneo presupposto che fossero tardive. Il giudice *a quo* ritiene, pertanto, allo stato degli atti, di dovere applicare la disciplina sui vizi formali del licenziamento e di non poter definire la controversia indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale.

La motivazione in punto di rilevanza non appare implausibile e supera, pertanto, il vaglio di ammissibilità.

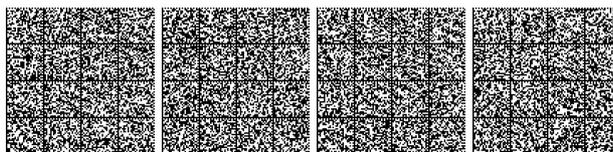
3.3.- Entrambi i rimettenti riferiscono di avere esplorato la possibilità di una interpretazione adeguatrice e di averla ritenuta impraticabile, alla luce dell'univoco dato testuale della disposizione censurata.

Anche da questo punto di vista, la questione non presenta profili di inammissibilità, poiché è stata consapevolmente esclusa - da entrambi i rimettenti - la praticabilità di una interpretazione costituzionalmente orientata.

4.- Al fine di delimitare il tema del decidere devoluto all'esame di questa Corte, occorre rilevare che, nella memoria illustrativa depositata in vista dell'udienza, la parte costituita nel giudizio di cui al reg. ord. n. 214 del 2019 ha chiesto di dichiarare l'illegittimità costituzionale, in via consequenziale, dell'art. 4 del d.lgs. n. 23 del 2015, nella parte in cui fissa l'indennità nell'ammontare massimo di dodici mensilità. Anche per il licenziamento affetto da vizi formali o procedurali, si dovrebbe incrementare la soglia massima fino alle trentasei mensilità che oggi stabilisce, per il licenziamento intimato senza giusta causa o senza giustificato motivo oggettivo o soggettivo, l'art. 3 del d.lgs. n. 23 del 2015, così come modificato dall'art. 3, comma 1, del decreto-legge 12 luglio 2018, n. 87 (Disposizioni urgenti per la dignità dei lavoratori e delle imprese), convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2018, n. 96.

Prospettata nei termini di una declaratoria di illegittimità costituzionale in via consequenziale, la richiesta della parte, ribadita anche nel corso dell'udienza di discussione pubblica da remoto, adombra, in realtà, una diversa questione di legittimità costituzionale, che verte sul trattamento difforme, quanto alle soglie, tra vizi formali e vizi sostanziali. Né si può ritenere identica la questione sulla scorta del dato - posto in risalto nel corso dell'udienza - che non mutano la disposizione censurata e i parametri evocati e che viene pur sempre in rilievo il tema della adeguatezza della tutela.

Se il Tribunale di Bari non contesta il trattamento differenziato che il legislatore ha scelto di riservare ai vizi formali e procedurali del licenziamento rispetto a quelli sostanziali e - su questo presupposto - propone incidente di costituzionalità, la parte privata dubita della conformità a Costituzione di tale disparità di trattamento e chiede a questa Corte di assimilare, quanto alla tutela indennitaria, la disciplina dei vizi formali e quella dei vizi sostanziali.



La diversa prospettiva in cui si collocano i dubbi di costituzionalità avanzati dal rimettente e dalla parte privata avvalorata la novità delle censure che quest'ultima ha formulato nella memoria illustrativa. Tali censure travalicano e tendono ad ampliare irrispettivamente il tema del decidere, così come tracciato dall'ordinanza di rimessione, e, pertanto, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte (fra le molte, sentenza n. 26 del 2020, punto 4.3. del Considerato in diritto), non devono essere prese in considerazione.

Lo scrutinio di questa Corte è dunque circoscritto ai profili di illegittimità costituzionale denunciati dai rimettenti.

5.- Le questioni sollevate da entrambi i rimettenti sono fondate, con riferimento agli artt. 3, 4, primo comma, e 35, primo comma, Cost.

6.- Occorre, in primo luogo, raffigurare nella sua evoluzione più recente il quadro normativo in cui si colloca la disciplina censurata.

6.1.- La legge 28 giugno 2012, n. 92 (Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita), ha riservato un'autonoma disciplina alle conseguenze sanzionatorie dei vizi formali e ha modulato le tutele, in ragione della diversa gravità di tali vizi.

Nell'intervenire sull'art. 18, primo e secondo comma, della legge n. 300 del 1970, la legge citata ha conferito autonomo rilievo al licenziamento intimato in forma orale, disponendo, a prescindere dal numero di lavoratori occupati, la reintegrazione del lavoratore e il risarcimento del danno, pari a «un'indennità commisurata all'ultima retribuzione globale di fatto maturata dal giorno del licenziamento sino a quello dell'effettiva reintegrazione, dedotto quanto percepito, nel periodo di estromissione, per lo svolgimento di altre attività lavorative» e comunque non inferiore a cinque mensilità della retribuzione globale di fatto.

L'art. 2, commi 1, ultimo periodo, e 2, del d.lgs. n. 23 del 2015, nel confermare tale linea di tendenza, puntualizza che, per il licenziamento intimato in forma orale, l'indennità è commisurata non più all'ultima retribuzione globale di fatto, ma all'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto.

Regole diverse vigono per gli altri vizi formali e, in particolare, per l'ipotesi di «licenziamento dichiarato inefficace per violazione del requisito di motivazione di cui all'articolo 2, comma 2, della legge 15 luglio 1966, n. 604, e successive modificazioni, della procedura di cui all'articolo 7 della presente legge, o della procedura di cui all'articolo 7 della legge 15 luglio 1966, n. 604, e successive modificazioni», prevista nel caso di licenziamento per giustificato motivo oggettivo.

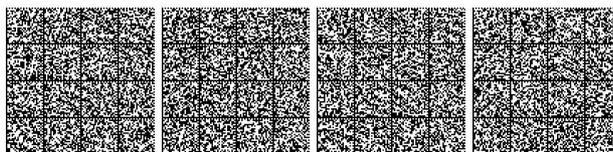
La legge n. 92 del 2012 (art. 1, comma 42, lettera *b*), nel modificare l'art. 18, sesto comma, dello statuto dei lavoratori, ha previsto una tutela prettamente indennitaria, che ha carattere residuale, in quanto si applica soltanto quando il giudice non accerti anche il difetto di giustificazione del licenziamento.

Il giudice, in tale fattispecie, dichiara risolto il rapporto di lavoro e attribuisce al lavoratore «un'indennità risarcitoria onnicomprensiva determinata, in relazione alla gravità della violazione formale o procedurale commessa dal datore di lavoro, tra un minimo di sei e un massimo di dodici mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto, con onere di specifica motivazione a tale riguardo».

La tutela indennitaria definita dallo statuto dei lavoratori è applicabile, dal punto di vista soggettivo, «al datore di lavoro, imprenditore o non imprenditore, che in ciascuna sede, stabilimento, filiale, ufficio o reparto autonomo nel quale ha avuto luogo il licenziamento occupa alle sue dipendenze più di quindici lavoratori o più di cinque se si tratta di imprenditore agricolo, nonché al datore di lavoro, imprenditore o non imprenditore, che nell'ambito dello stesso comune occupa più di quindici dipendenti e all'impresa agricola che nel medesimo ambito territoriale occupa più di cinque dipendenti, anche se ciascuna unità produttiva, singolarmente considerata, non raggiunge tali limiti, e in ogni caso al datore di lavoro, imprenditore e non imprenditore, che occupa più di sessanta dipendenti» (art. 18, ottavo comma, della legge n. 300 del 1970).

Nell'assetto della legge n. 92 del 2012, il datore di lavoro che non raggiunga le dimensioni di cui all'art. 18, ottavo comma, dello statuto dei lavoratori, e sia assoggettato, pertanto, al regime della tutela obbligatoria, dovrà corrispondere, nell'ipotesi di vizi formali diversi dall'inosservanza della forma scritta del licenziamento, una indennità determinata secondo le regole dell'art. 8 della legge n. 604 del 1966, in un «importo compreso tra un minimo di 2,5 ed un massimo di 6 mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto, avuto riguardo al numero dei dipendenti occupati, alle dimensioni dell'impresa, all'anzianità di servizio del prestatore di lavoro, al comportamento e alle condizioni delle parti», accresciuto in rapporto all'anzianità di servizio (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 5 settembre 2016, n. 17589).

6.2.- L'art. 4 del d.lgs. n. 23 del 2015, applicabile agli operai, agli impiegati o quadri, assunti con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato a decorrere dal 7 marzo 2015, riproduce in gran parte le disposizioni dell'art. 18, sesto comma, dello statuto dei lavoratori, così come novellato dalla legge n. 92 del 2012.



La tutela, anche nel nuovo regime, ha carattere residuale e non si applica quando il giudice ravvisi i presupposti del licenziamento discriminatorio, nullo, intimato in forma orale o carente di giusta causa o di giustificato motivo oggettivo o soggettivo.

La previsione regola la sola ipotesi del licenziamento «intimato con violazione del requisito di motivazione di cui all'articolo 2, comma 2, della legge n. 604 del 1966 o della procedura di cui all'articolo 7 della legge n. 300 del 1970».

Ove riscontri i vizi indicati, il giudice dichiara estinto il rapporto di lavoro e condanna «il datore di lavoro al pagamento di un'indennità non assoggettata a contribuzione previdenziale di importo pari a una mensilità dell'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto per ogni anno di servizio, in misura comunque non inferiore a due e non superiore a dodici mensilità».

L'art. 9 del d.lgs. n. 23 del 2015 dispone che l'importo della indennità sia dimezzato, nel caso di «piccole imprese», che non raggiungano i requisiti dimensionali dell'art. 18, ottavo e nono comma, dello statuto dei lavoratori.

7.- Le prescrizioni formali, la cui violazione la disposizione censurata ha inteso sanzionare con la tutela indennitaria, rivestono una essenziale funzione di garanzia, ispirata a valori di civiltà giuridica. Nell'ambito della disciplina dei licenziamenti, il rispetto della forma e delle procedure assume un rilievo ancora più pregnante, poiché segna le tappe di un lungo cammino nella progressiva attuazione dei principi costituzionali.

L'obbligo di motivazione, inizialmente subordinato a una specifica richiesta del lavoratore, ha assunto caratteri più stringenti, in séguito alle novità introdotte dall'art. 1, comma 37, della legge n. 92 del 2012. Il datore di lavoro è, infatti, obbligato a dar conto in maniera sollecita e circostanziata delle giustificazioni per l'applicazione della sanzione più grave, secondo il principio di buona fede che permea ogni rapporto obbligatorio e vincola le parti a comportamenti univoci e trasparenti.

L'obbligo di motivazione, che ha il suo corollario nella immutabilità delle ragioni del licenziamento, è tratto qualificante di una disciplina volta a delimitare il potere unilaterale del datore di lavoro, al fine di comprimere ogni manifestazione arbitraria dello stesso.

Le previsioni dell'art. 7 della legge n. 300 del 1970, richiamate dalla disposizione oggi censurata, assegnano un ruolo centrale al principio del contraddittorio, più che mai cruciale nell'esercizio di un potere privato che si spinge fino a irrogare la sanzione espulsiva (sentenza n. 204 del 1982, punto 11.1. del Considerato in diritto). La conoscibilità delle norme disciplinari, la preventiva contestazione dell'addebito, il diritto del lavoratore di essere sentito, non sono vuote prescrizioni formali, ma concorrono a tutelare la dignità del lavoratore, come traspare anche dalla collocazione sistematica della norma nel Titolo I dello statuto dei lavoratori, denominato «Della libertà e dignità del lavoratore». Dopo questo intervento del legislatore, il potere disciplinare, nient'affatto dimidiato né tanto meno sospeso, assume le cadenze di un procedimento: esso si estrinseca nel rispetto di precise regole e si snoda attraverso fasi successive (sentenza n. 204 del 1982, punto 11.1. del Considerato in diritto).

Le garanzie sancite dall'art. 2 della legge n. 604 del 1966 e dall'art. 7 dello statuto dei lavoratori, consistono nell'imporre alle parti di esternare le contrapposte ragioni, al fine di chiarire i punti controversi e favorire, ove possibile, composizioni stragiudiziali. Tali garanzie preludono a un esercizio più efficace del diritto di difesa nel corso della fase giudiziale che il lavoratore può scegliere di instaurare successivamente.

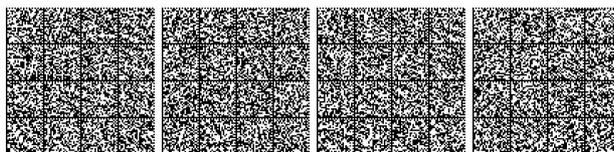
La violazione delle prescrizioni formali e procedurali, all'origine di un possibile e più ampio contenzioso riferito al recesso del datore di lavoro, rischia di disperdere gli elementi di prova che si possono acquisire nell'immediatezza dei fatti e attraverso un sollecito contraddittorio e incide, pertanto, sull'effettività del diritto di difesa del lavoratore.

8.- L'obbligo di motivazione e la regola del contraddittorio sono riconducibili al principio di tutela del lavoro, enunciato dagli artt. 4 e 35 Cost., che impone al legislatore di circondare di «doverose garanzie» e di «opportuni temperamenti» il recesso del datore di lavoro (sentenza n. 45 del 1965, punto 4. del Considerato in diritto), come questa Corte ha ribadito da ultimo nella sentenza n. 194 del 2018 (punto 9.1. del Considerato in diritto).

Anche i vincoli di forma e di procedura rientrano nell'ambito delle garanzie prescritte dalle norme ora richiamate, lette congiuntamente, proprio perché volte ad ampliare il perimetro delle tutele che circonda la persona del lavoratore.

Questa Corte ha affermato, sin da epoca risalente, che l'inosservanza del principio del contraddittorio e delle scansioni procedurali imposte dall'art. 7 dello statuto dei lavoratori «può incidere sulla sfera morale e professionale del lavoratore e crea ostacoli o addirittura impedimenti alle nuove occasioni di lavoro che il licenziato deve poi necessariamente trovare. Tanto più grave è il pregiudizio che si verifica se il licenziato non sia posto in grado di difendersi e fare accertare l'insussistenza dei motivi "disciplinari", peraltro unilateralmente mossi e addebitati dal datore di lavoro» (sentenza n. 427 del 1989).

Il contraddittorio «esprime un valore essenziale per la persona del lavoratore» (sentenza n. 364 del 1991, punto 2. del Considerato in diritto) e anche l'obbligo di motivazione risponde ad analoghe esigenze di tutela. La violazione di tale obbligo, difatti, non solo preclude in radice il dispiegarsi del contraddittorio, ma reca offesa alla dignità del lavoratore, esposto all'irrogazione della sanzione espulsiva senza avere adeguata cognizione delle ragioni che la giustificano.



9.- La disciplina del licenziamento affetto da vizi di forma e di procedura, proprio per gli interessi di rilievo costituzionale che sono stati richiamati, deve essere incardinata nel rispetto dei principi di eguaglianza e di ragionevolezza, così da garantire una tutela adeguata.

La prudente discrezionalità del legislatore, pur potendo modulare la tutela in chiave eminentemente monetaria, attraverso la predeterminazione dell'importo spettante al lavoratore, non può trascurare la valutazione della specificità del caso concreto. Si tratta di una valutazione tutt'altro che marginale, se solo si considera la vasta gamma di variabili che vedono direttamente implicata la persona del lavoratore. Nel rispetto del dettato costituzionale, la predeterminazione dell'indennità deve tendere, con ragionevole approssimazione, a rispecchiare tale specificità e non può discostarsene in misura apprezzabile, come avviene quando si adotta un meccanismo rigido e uniforme.

10.- La disciplina censurata non attua un equilibrato temperamento tra i diversi interessi in gioco.

11.- Entrambi i rimettenti prendono le mosse dalla sentenza n. 194 del 2018, con cui questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2015, nella parte in cui determinava l'indennità per il licenziamento intimato senza giusta causa e senza giustificato motivo oggettivo o soggettivo in un «importo pari a due mensilità dell'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto per ogni anno di servizio».

Le censure ricalcano in gran parte le argomentazioni svolte nella citata sentenza di questa Corte circa il carattere rigido dell'indennità, lesivo dei principi di eguaglianza e di ragionevolezza (art. 3 Cost.) e del diritto al lavoro (artt. 4 e 35 Cost.), tutelato dalla Costituzione in tutte le sue forme e applicazioni.

11.1.- Le ragioni su cui questa Corte ha fondato la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 3 del d.lgs. n. 23 del 2015 devono essere ripercorse lungo una linea di continuità, al fine di esaminare la disciplina dell'indennità dovuta per il licenziamento affetto da vizi formali e procedurali.

11.2.- Anche la fattispecie oggi scrutinata si caratterizza per un criterio di determinazione dell'indennità commisurato alla sola anzianità di servizio e oscillante tra un limite minimo di due mensilità e un insuperabile limite massimo di dodici mensilità.

11.3.- Al dato significativo dell'identità del criterio congegnato dal legislatore, si affianca la considerazione della *ratio* decidendi della pronuncia di questa Corte, che serve a orientare la soluzione dell'odierno dubbio di costituzionalità.

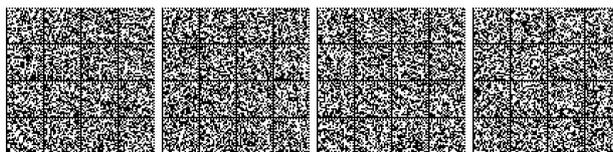
Nel giudizio deciso con la sentenza n. 194 del 2018, le censure non riguardavano le soglie fissate dal legislatore, ma il «meccanismo di determinazione» dell'indennità, in quanto «rigido e automatico» (punto 3. del Considerato in diritto). Partendo da tali premesse, questa Corte ha ritenuto ininfluenti le innovazioni introdotte dal d.l. n. 87 del 2018, come convertito, giacché esse si limitavano ad apportare correttivi alle soglie stabilite dal legislatore (innalzate da quattro a sei mensilità nel minimo e da ventiquattro a trentasei mensilità nel massimo), senza incidere sul meccanismo denunciato dal rimettente e senza mutare, pertanto, i termini essenziali delle questioni proposte.

La carenza di giustificazione del licenziamento sul piano sostanziale rende più stridenti i profili di contrasto con i parametri costituzionali evocati e fa emergere, con ancor maggiore evidenza, l'irragionevolezza intrinseca del criterio adottato dal legislatore, per la rigidità che lo caratterizza.

11.4.- Non può condurre a diverse conclusioni la differenza che intercorre tra i vizi meramente formali o procedurali e i vizi sostanziali del licenziamento. Essa, difatti, si riverbera sulla diversa modulazione dell'indennità sancita dalla legge, ma non vale a rendere ragionevole e adeguato un criterio che si presta a censure di irragionevolezza intrinseca. Un sistema che, solo per i vizi formali, lasci inalterato un criterio di determinazione dell'indennità imperniato sulla sola anzianità di servizio non potrebbe che accentuare le sperequazioni e la frammentarietà di una disciplina dei licenziamenti, già attraversata da molteplici distinzioni.

12.- L'anzianità di servizio, svincolata da ogni criterio correttivo, è inidonea a esprimere le mutevoli ripercussioni che ogni licenziamento produce nella sfera personale e patrimoniale del lavoratore e non presenta neppure una ragionevole correlazione con il disvalore del licenziamento affetto da vizi formali e procedurali, che il legislatore ha inteso sanzionare. Tale disvalore non può esaurirsi nel mero calcolo aritmetico della anzianità di servizio.

La disciplina censurata prescinde da altri fattori non meno significativi, già presi in considerazione dal legislatore, come la diversa gravità delle violazioni ascrivibili al datore di lavoro, valorizzata dalla legislazione del 2012 nell'area della tutela reale (art. 18, sesto comma, dello statuto dei lavoratori, come modificato dalla legge n. 92 del 2012), o i più flessibili criteri del numero degli occupati, delle dimensioni dell'impresa, del comportamento e delle condizioni delle parti (art. 8 della legge n. 604 del 1966), applicabili nell'ambito della tutela obbligatoria, così come definito dalla stessa legge n. 92 del 2012.



Nell'appiattare la valutazione del giudice sulla verifica della sola anzianità di servizio, la disposizione in esame determina un'indebita omologazione di situazioni che, nell'esperienza concreta, sono profondamente diverse e così entra in conflitto con il principio di eguaglianza.

13.- L'art. 3 Cost. è violato anche sotto il profilo della ragionevolezza, che questa Corte, nell'ambito della disciplina dei licenziamenti, ha declinato come necessaria adeguatezza dei rimedi, nel contesto di un equilibrato componimento dei diversi interessi in gioco e della specialità dell'apparato di tutele previsto dal diritto del lavoro (sentenza n. 194 del 2018, punti 12.1. e 12.2. del Considerato in diritto).

Il legislatore, pur potendo adattare secondo una pluralità di criteri, anche in considerazione delle diverse fasi storiche, i rimedi contro i licenziamenti illegittimi, è chiamato a salvaguardarne la complessiva adeguatezza, che consenta di attribuire il doveroso rilievo al fatto, in sé sempre traumatico, dell'espulsione del lavoratore.

L'adeguatezza deve essere valutata alla luce della molteplicità di funzioni che contraddistinguono l'indennità disciplinata dalla legge. Alla funzione di ristoro del pregiudizio arrecato dal licenziamento illegittimo si affianca, infatti, anche quella sanzionatoria e dissuasiva (sentenza n. 194 del 2018, punto 12.3. del Considerato in diritto).

In un prudente bilanciamento tra gli interessi costituzionalmente rilevanti, l'esigenza di uniformità di trattamento e di prevedibilità dei costi di un atto, che l'ordinamento qualifica pur sempre come illecito, non può sacrificare in maniera sproporzionata l'apprezzamento delle particolarità del caso concreto, peraltro accompagnato da vincoli e garanzie dirette ad assicurarne la trasparenza e il fondamento razionale.

13.1.- La disposizione censurata entra in collisione con tali principi.

Sul versante dei licenziamenti viziati dal punto di vista formale, all'arretrare della tutela riferita alla reintegrazione del lavoratore licenziato corrisponde un progressivo affievolirsi della tutela indennitaria, che non basta ad attuare un equilibrato contemperamento degli interessi in conflitto. Nel disegno complessivo prospettato dal legislatore un criterio ancorato in via esclusiva all'anzianità di servizio non fa che accentuare la marginalità dei vizi formali e procedurali e ne svaluta ancor più la funzione di garanzia di fondamentali valori di civiltà giuridica, orientati alla tutela della dignità della persona del lavoratore.

L'incongruenza di una misura uniforme e immutabile si coglie in maniera ancor più evidente nei casi di un'anzianità modesta, come quelli esaminati nei giudizi principali. In queste ipotesi, si riducono in modo apprezzabile sia la funzione compensativa sia l'efficacia deterrente della tutela indennitaria. Né all'inadeguatezza del ristoro riconosciuto dalla legge può porre sempre rimedio la misura minima dell'indennità, fissata in due mensilità.

Un meccanismo di tal fatta, pertanto, non compensa il pregiudizio arrecato dall'inosservanza di garanzie fondamentali e neppure rappresenta una sanzione efficace, atta a dissuadere il datore di lavoro dal violare le garanzie prescritte dalla legge. Proprio perché strutturalmente inadeguato, il congegno delineato dal legislatore lede il canone di ragionevolezza.

14.- I rimedi previsti dalla disposizione censurata, in ragione dell'inadeguatezza che li contraddistingue, si rivelano lesivi anche della tutela del lavoro in tutte le sue forme e applicazioni (artt. 4, primo comma, e 35, primo comma, Cost.). Tali principi costituzionali, già richiamati da questa Corte nella sentenza n. 194 del 2018 (punto 13. del Considerato in diritto), devono essere ribaditi anche per la giusta procedura di licenziamento, diretta a salvaguardare pienamente la dignità della persona del lavoratore.

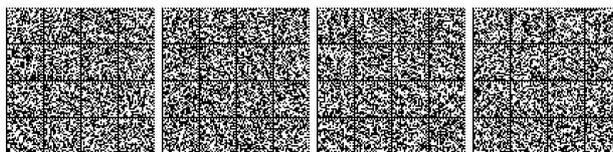
15.- Si deve, pertanto, dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 del d.lgs. n. 23 del 2015, limitatamente alle parole «di importo pari a una mensilità dell'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto per ogni anno di servizio».

Restano assorbite le censure di violazione dell'art. 24 Cost., formulate dal solo Tribunale di Bari.

16.- Nel rispetto dei limiti minimo e massimo oggi fissati dal legislatore, il giudice, nella determinazione dell'indennità, terrà conto innanzitutto dell'anzianità di servizio, che rappresenta la base di partenza della valutazione. In chiave correttiva, con apprezzamento congruamente motivato, il giudice potrà ponderare anche altri criteri desumibili dal sistema, che concorrano a rendere la determinazione dell'indennità aderente alle particolarità del caso concreto.

Ben potranno venire in rilievo, a tale riguardo, la gravità delle violazioni, enucleata dall'art. 18, sesto comma, dello statuto dei lavoratori, come modificato dalla legge n. 92 del 2012, e anche il numero degli occupati, le dimensioni dell'impresa, il comportamento e le condizioni delle parti, richiamati dall'art. 8 della legge n. 604 del 1966, previsione applicabile ai vizi formali nell'ambito della tutela obbligatoria ridefinita dalla stessa legge n. 92 del 2012.

17.- Spetta alla responsabilità del legislatore, anche alla luce delle indicazioni enunciate in più occasioni da questa Corte, ricomporre secondo linee coerenti una normativa di importanza essenziale, che vede concorrere discipline eterogenee, frutto dell'avvicinarsi di interventi frammentari.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 del decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23 (Disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183), limitatamente alle parole «di importo pari a una mensilità dell'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto per ogni anno di servizio».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 giugno 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

Silvana SCIARRA, *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 16 luglio 2020.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE

T_200150

N. 151

Sentenza 23 giugno - 16 luglio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Istruzione - Scuole italiane all'estero - Affidamento degli insegnamenti obbligatori nell'ordinamento italiano - Procedure concorsuali per il reclutamento dei docenti - Requisiti - Residenza da almeno un anno nel paese ospitante - Denunciata violazione dei principi del pubblico concorso e del buon andamento della pubblica amministrazione, nonché disparità di trattamento - Non fondatezza della questione.

- Decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 64, art. 31, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, 51 e 97.

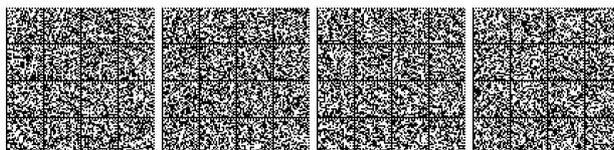
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

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

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 31, comma 2, del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 64, recante «Disciplina della scuola italiana all'estero, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera *h*), della legge 13 luglio 2015, n. 107», promosso dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione terza-*ter*, nel procedimento vertente tra il sindacato Unione Italiana del Lavoro (UIL) Scuola nazionale e altri e il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e altri, con ordinanza del 30 settembre 2019, iscritta al n. 3 del registro ordinanze 2020 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 4, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visti gli atti di costituzione della UIL Scuola nazionale, di G. C. e di S. S., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito il Giudice relatore Giulio Prosperetti ai sensi del decreto della Presidente della Corte del 20 aprile 2020, punto 1), lettere *a*) e *c*), in collegamento da remoto, senza discussione orale, in data 10 giugno 2020;

deliberato nella camera di consiglio del 23 giugno 2020.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 30 settembre 2019 (reg. ord. n. 3 del 2020), il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione terza-*ter*, solleva questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 51 e 97 della Costituzione, dell'art. 31, comma 2, del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 64, recante «Disciplina della scuola italiana all'estero, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera *h*), della legge 13 luglio 2015, n. 107», nella parte in cui prevede, come requisito per l'affidamento da parte delle scuole italiane all'estero di insegnamenti obbligatori secondo l'ordinamento italiano, che il personale italiano o straniero interessato sia «residente nel paese ospitante da almeno un anno».

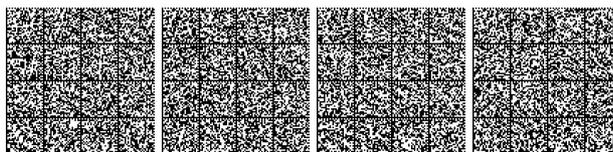
1.1.- La questione è insorta nel corso di un giudizio promosso dal sindacato Unione Italiana del Lavoro (UIL) Scuola nazionale, insieme ad alcuni docenti, nei confronti del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, nonché di alcuni istituti scolastici italiani all'estero.

Il giudice rimettente riferisce che i ricorrenti hanno impugnato i bandi di concorso adottati tra i mesi di marzo e aprile 2018 da alcune scuole italiane all'estero (nel dettaglio: il bando della Scuola italiana di Atene, del 21 marzo 2018; il bando della Scuola statale italiana di Madrid, del 19 marzo 2018; il bando dell'Istituto statale comprensivo "Leonardo da Vinci" di Parigi, del 7 marzo 2018; il bando della Scuola media e liceo scientifico statale "I.M.I." di Istanbul, del 29 marzo 2018; il bando dell'Istituto italiano statale comprensivo di Barcellona, del 13 aprile 2018; il bando dell'Istituto statale omnicomprensivo "Galileo Galilei" di Addis Abeba, del 10 aprile 2018).

Si tratta di bandi per il reclutamento di personale docente cosiddetto locale da parte delle menzionate scuole italiane all'estero, emanati ai sensi dell'art. 31, comma 2, del d.lgs. n. 64 del 2017, secondo cui «[n]elle scuole statali all'estero un numero limitato di insegnamenti obbligatori nell'ordinamento italiano può essere affidato a personale italiano o straniero, residente nel paese ospitante da almeno un anno, in possesso dei requisiti previsti dalla normativa italiana e avente una conoscenza certificata della lingua italiana con finalità didattiche a livello avanzato secondo il Quadro comune europeo di riferimento per la conoscenza delle lingue. Con decreto del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, sentito il Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca, sono stabiliti, avendo riguardo alle specificità dei contesti locali e delle discipline caratterizzanti i diversi indirizzi di studio, gli insegnamenti ai quali in ciascuna scuola si applicano le disposizioni del presente comma, nonché i criteri e le procedure di selezione e di assunzione del personale interessato».

Il giudice *a quo* rappresenta che i ricorrenti hanno impugnato, altresì, il decreto 8 gennaio 2018, prot. n. 3615/2501, con cui il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale Direzione generale per la promozione del sistema Paese, in attuazione di quanto previsto dalla seconda parte dell'art. 31, comma 2, del d.lgs. n. 64 del 2017 ha individuato gli insegnamenti obbligatori secondo l'ordinamento italiano che, nelle scuole statali all'estero, possono essere affidati a personale docente con contratto a tempo indeterminato, regolato dalla legge locale, nonché i criteri e le procedure di selezione e assunzione di detto personale.

I ricorrenti, nel domandare l'annullamento, previa sospensione cautelare, degli atti impugnati, hanno censurato, tra le altre cose, la previsione, quale requisito di partecipazione alla selezione, del possesso di un titolo di residenza di almeno un anno nel paese estero ove dovrebbe svolgersi il rapporto di lavoro, requisito che i cinque professori ricorrenti hanno allegato di non possedere.



Nel giudizio si sono costituiti il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca ed il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, in persona dei rispettivi Ministri *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo il rigetto del gravame.

Il Collegio rimettente prosegue riferendo che, esaurita la fase cautelare, la causa è stata decisa con sentenza parziale n. 11409 del 2019, nella quale, ritenute non fondate le eccezioni preliminari sollevate dalle parti resistenti, sono stati rigettati nel merito tutti i motivi di censura sollevati dai ricorrenti, ad eccezione di quello concernente la prospettata illegittimità costituzionale della disposizione di cui all'art. 31, comma 2, del d.lgs. n. 64 del 2017, nella parte in cui stabilisce il requisito della residenza almeno annuale nel paese estero. Ciò in quanto i ricorrenti assumono che tale requisito, nel limitare di fatto la partecipazione alle selezioni de quibus, contrasterebbe con gli artt. 3 e 97 Cost., violando il principio del pubblico concorso.

Ciò premesso, il giudice *a quo*, in accoglimento del predetto motivo di gravame, ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della disposizione in oggetto, laddove stabilisce il predetto requisito.

1.2.- In ordine alla rilevanza della questione, il giudice *a quo* rappresenta che i bandi di concorso e il citato decreto ministeriale 8 gennaio 2018, prot. n. 3615/2501, oggetto d'impugnazione da parte dei ricorrenti, riproducono la previsione normativa censurata, contemplando il possesso da parte degli aspiranti del requisito della residenza da almeno un anno nel paese estero ospitante la scuola italiana che indice la procedura di reclutamento.

Poiché i professori ricorrenti non posseggono il requisito suddetto, non possono prendere parte alle selezioni, da cui «l'impugnazione - per tale specifico motivo - dei bandi e del decreto ministeriale presupposto».

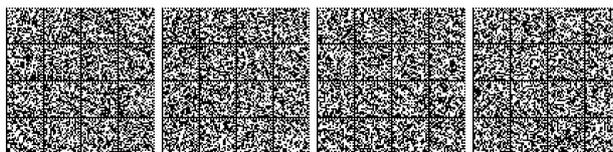
Il rimettente ravvisa la rilevanza della questione in quanto la decisione del giudizio (limitatamente all'unico profilo rimasto ancora da decidere) «non può prescindere dalla valutazione circa la legittimità costituzionale della norma di legge che ha introdotto il requisito censurato»: l'eventuale annullamento, *in parte qua*, della disposizione censurata determinerebbe difatti l'illegittimità derivata degli atti amministrativi impugnati e, quindi, l'accoglimento della censura sollevata dai ricorrenti, i quali «per l'effetto, all'esito di una rinnovata attività amministrativa di definizione dei criteri di partecipazione alle selezioni (con espunzione del criterio giudicato illegittimo), finirebbero col beneficiare della possibilità di prendere effettivamente parte alle procedure selettive».

Esclusa la possibilità di una interpretazione adeguatrice della disposizione censurata, stante il suo chiaro tenore letterale, il rimettente precisa che essa «per il fatto stesso di prevedere il criterio restrittivo della residenza almeno annuale, finisce con l'imporlo (a valle) a quelle istituzioni scolastiche estere che vogliono bandire una selezione per il proprio personale c.d. locale, nonché (a monte) alla stessa amministrazione ministeriale chiamata ad adottare l'atto normativo generale previsto dalla seconda parte del comma 2 dell'art. 31» con cui sono stabiliti, tra l'altro, «i criteri e le procedure di selezione e di assunzione del personale interessato».

1.3.- In ordine alla non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* preliminarmente richiama la giurisprudenza costituzionale secondo cui il concorso pubblico, nel consentire di attuare il principio di uguaglianza nell'accesso ai pubblici uffici di cui all'art. 51 Cost., costituisce la forma generale ed ordinaria di reclutamento per il pubblico impiego, «in quanto meccanismo strumentale al canone di efficienza dell'amministrazione di cui all'art. 97 Cost., potendo a tale regola derogarsi solo in presenza di peculiari situazioni giustificatrici e purché le selezioni non siano caratterizzate da arbitrarie ed irragionevoli forme di restrizione dei soggetti legittimati a parteciparvi (*cf.*, tra le tante, Corte cost., sent. n. 159 del 2005)», sicché «le deroghe possono essere considerate legittime solo quando siano funzionali esse stesse al buon andamento dell'amministrazione e ove ricorrano peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico idonee a giustificarle (*cf.*, in tal senso, Corte cost., sentt. n. 52 del 2011 e nn. 90 e 177 del 2012)».

Con specifico riguardo alle selezioni del personale docente delle scuole, il TAR Lazio prosegue esponendo che nella giurisprudenza costituzionale si è sempre affermata la preminenza del criterio del merito «il quale “costituisce, invero, il criterio ispiratore della disciplina del reclutamento del personale docente” (*cf.* la sent. n. 41 del 2011 e, più di recente, la sent. n. 251 del 2017)», e precisa, altresì, che «[a]nche laddove, in alcune più risalenti decisioni, la Corte ha riconosciuto, eccezionalmente, la legittimità costituzionale di disposizioni di legge che restringevano la platea dei candidati in ragione della loro residenza, ciò ha fatto precisando che tale requisito deve risultare “ricollegabile, come mezzo al fine, allo assolvimento di servizi altrimenti non attuabili o almeno non attuabili con identico risultato” (*cf.*, in tal senso, le sentt. n. 158 del 1969, n. 86 del 1963, n. 13 del 1961 e n. 15 del 1960, oltre all'ord. n. 33 del 1988), in tal modo significativamente declinando il presupposto del collegamento funzionale tra il requisito della residenza e le esigenze di buon andamento dell'amministrazione».

Tanto premesso, il giudice *a quo* osserva che nel caso di specie appare pacifico che la disposizione denunciata ha introdotto un criterio restrittivo per l'accesso all'impiego pubblico (costituito dal posto di docente delle scuole statali all'estero), avendo previsto che alle relative selezioni possano partecipare solo coloro che risultino residenti da almeno un anno nel paese estero ospitante.



Tale restrizione, tuttavia, ad avviso del rimettente non sarebbe «assistita da adeguate ragioni giustificatrici e finisce con il ridurre in modo arbitrario ed irragionevole la platea dei possibili candidati: non si rinvergono, invero, quelle “peculiarità e straordinarie esigenze di interesse pubblico” (cfr: sentt. n. 52 del 2011 e n. 137 del 2013)» che, secondo la richiamata giurisprudenza costituzionale, possono consentire legittime deroghe al principio del concorso pubblico.

Inoltre, il criterio restrittivo in esame non sarebbe “funzionale” al buon andamento dell’amministrazione scolastica statale all’estero (e, più in generale, al corretto e proficuo raggiungimento degli obiettivi del «sistema della formazione italiana nel mondo», quali declinati dall’art. 2 del d.lgs. n. 64 del 2017, sistema che vede proprio nelle scuole statali all’estero una delle proprie principali articolazioni).

Ciò in quanto, «per un verso, il requisito di residenza è qui imposto per l’insegnamento non delle materie obbligatorie secondo la normativa locale (come è, invece, per la diversa ipotesi di cui al comma 1 dell’art. 31 del d.lgs. n. 64 del 2017) ma per l’insegnamento delle materie obbligatorie secondo l’ordinamento italiano - con venir meno, pertanto, di ogni possibile collegamento tra tale insegnamento e l’esperienza “di vita” all’estero che tale requisito sembra voler perseguire - mentre, per altro verso, la stessa conoscenza (da parte del docente che abbia vissuto per almeno un anno nel Paese estero) dell’ambiente locale e di eventuali connesse esigenze ambientali non pare ergersi, nel caso di specie, quale adeguato e ragionevole criterio di preselezione, non apparendo esso in alcun modo ricollegabile, come mezzo al fine, all’assolvimento di un servizio (l’insegnamento delle materie obbligatorie secondo il nostro ordinamento) altrimenti non attuabile o almeno non attuabile con identico risultato, secondo quanto precisato dalla riportata giurisprudenza costituzionale».

In riferimento alla dedotta violazione dell’art. 3 Cost., il rimettente deduce che la previsione del requisito della residenza determinerebbe una disparità di trattamento tra i candidati in quanto, pur se secondo la legge «gli insegnamenti de quibus possono essere affidati sia a personale italiano sia a personale straniero, il requisito in questione finisce con il far prevalere quest’ultima categoria. È evidente, infatti, che i docenti stranieri, ed in particolare quelli che abbiano la cittadinanza del Paese ospitante, hanno maggiori possibilità di soddisfare il requisito della residenza almeno annuale, rispetto ai docenti italiani che generalmente non vivono all’estero».

Conseguentemente, il contestato requisito «finisce per indirizzare le selezioni a vantaggio di coloro che, per ragioni legate alla propria nascita e/o alle proprie origini nel territorio straniero, possano vantare un legame di fatto più forte con quel territorio, e ciò a discapito dei candidati, come gli odierni ricorrenti, che hanno cittadinanza italiana (o di qualsiasi altro Paese): ma senza che la preferenza così accordata a quel legame - come già visto - possa dirsi funzionalmente collegata alle esigenze dell’amministrazione».

2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto nel giudizio incidentale con atto depositato l’11 febbraio 2020.

2.1.- Preliminarmente la difesa statale eccepisce l’inammissibilità della questione sotto due diversi profili.

L’ordinanza non avrebbe «esplicitato in modo pienamente autonomo le ragioni per le quali nutre il dubbio di illegittimità costituzionale, limitandosi ad una sostanziale riproduzione delle deduzioni delle parti interessate».

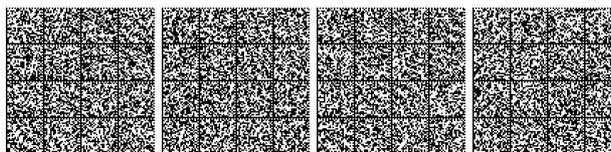
Al riguardo viene richiamata la sentenza n. 285 del 2010 della Corte costituzionale, secondo cui «[i]l mero richiamo alle argomentazioni prospettate dalle parti nel processo principale rende l’ordinanza di rimessione priva del requisito dell’autosufficienza, dovendo il giudice esplicitare le ragioni che lo portano a dubitare della costituzionalità della norma censurata in modo tale da permettere alla Corte di verificare la sussistenza del requisito della rilevanza, non potendosi supplire a tale carenza per mezzo del riferimento sopra indicato».

Inoltre sarebbe del tutto carente la motivazione sulla impossibilità di esperire interpretazioni costituzionalmente orientate della norma censurata.

Nel ricordare che il giudice *a quo* deve «vagliare ogni possibilità di interpretare la disposizione in modo conforme al dettato costituzionale (Corte Cost., sent. 6 ottobre 2006, n. 324)», la difesa statale deduce il difetto di una precisa motivazione del rimettente circa l’impossibilità di pervenire a un’interpretazione costituzionalmente conforme della previsione normativa censurata.

Riguardo tale profilo, l’Avvocatura generale dello Stato rappresenta che la giurisprudenza costituzionale ha riconosciuto al legislatore una discrezionalità nel derogare per specifici obiettivi di pubblico interesse alla regola della selezione del personale della pubblica amministrazione mediante concorso pubblico e che, una volta fatta la scelta di non derogare a tale regola di selezione, il legislatore gode anche di discrezionalità «nell’individuare eventuali restrizioni all’accesso al pubblico concorso, purché i relativi criteri non siano manifestamente irragionevoli o idonei a creare non giustificabili differenze di trattamento tra gli aspiranti alla partecipazione».

In proposito la difesa statale ricorda che la Corte costituzionale «ha affermato il principio che l’accesso in condizioni di parità ai pubblici uffici può subire deroghe, con specifico riferimento al luogo di residenza dei concorrenti, quando il requisito medesimo sia ricollegabile, come mezzo al fine, allo assolvimento di servizi altrimenti non attuabili o almeno non attuabili con identico risultato (sent. 158 del 1969, 86 del 1963, 13 del 1961, 15 del 1960)» (ordinanza n. 33 del 1988).



Nel caso in esame l'Avvocatura generale dello Stato evidenzia che il legislatore non ha derogato alla regola del concorso per la selezione dei docenti da destinare alle scuole italiane all'estero nelle materie caratterizzanti e obbligatorie secondo l'ordinamento italiano, ma ha invece richiesto, per potervi partecipare, oltre ad altri requisiti, anche il possesso della residenza da almeno un anno nel paese di destinazione.

Tale requisito, introdotto dalla disposizione censurata, ha oggettivamente un effetto di specifica selezione rispetto alla potenziale platea dei legittimati a partecipare al concorso (costituita da docenti italiani e stranieri abilitati a insegnare in determinate materie e con determinate competenze linguistiche in italiano).

Tuttavia, ad avviso della difesa statale, «non sembra che il giudice rimettente abbia assolto al suo dovere di individuare, nella norma censurata, un significato conforme a Costituzione (v. Corte Costituzionale 317/2009; ordinanza n. 96/2010, 77/2009 e 56/2007)». Ciò in quanto ha «enucleato i soli argomenti che evidenziano l'assenza di un ragionevole rapporto di strumentalità tra la conoscenza del Paese di destinazione, presuntivamente esistente *ex lege*, secondo il giudice *a quo*, in capo a chi può vantare almeno un anno di residenza nel luogo dove dovrà insegnare, e le materie che i docenti che partecipano al concorso dovranno insegnare».

Inoltre, «non viene neppure tentata una diversa interpretazione che consenta di attribuire al requisito della residenza nel Paese straniero di destinazione, una funzione diversa e ulteriore che possa soddisfare il rapporto di strumentalità che deve sussistere tra tale requisito e l'assolvimento del servizio». In proposito, l'Avvocatura generale assume che «[a] mero titolo di esempio si può rilevare l'esistenza di un pubblico interesse, rilevante ex artt. 51 e 97 della Costituzione, a investire risorse nella selezione di personale docente che è già personalmente organizzato per svolgere la propria prestazione all'estero, come presuntivamente si può ritenere per chi ha fissato una residenza per un periodo apprezzabile (almeno un anno) nel Paese per il quale si presenta la candidatura, fattore obiettivamente idoneo a ridurre la possibilità che il docente selezionato rinunci alla idoneità all'esito del concorso, il che può avere indubbie ripercussioni anche in termini di organizzazione del calendario scolastico nel Paese di destinazione».

Sulla scorta di quanto così rilevato, la difesa statale «evidenzia quindi la possibile erroneità del presupposto interpretativo dal quale muove il T.a.r., così come difetta la ricerca di una soluzione costituzionalmente obbligata al quesito sollevato dal remittente, considerata anche l'ampiezza della discrezionalità di cui gode il legislatore nella materia sicché, perché la questione sia fondata, deve risultare chiaro che la norma censurata ha un contenuto manifestamente irragionevole (v. Corte Costituzionale sentenza n. 60/2014)».

2.2.- Nel merito, l'Avvocatura generale dello Stato ritiene che la questione sia comunque infondata.

In particolare, riguardo alla dedotta violazione da parte del rimettente dell'art. 3 Cost., la difesa statale rileva che «la norma censurata consente di partecipare al concorso a docenti italiani e stranieri, purché in grado di documentare che risiedono da almeno un anno nel Paese nel quale dovrà essere svolta la prestazione lavorativa (e salvo il possesso degli altri requisiti specifici di competenza anche linguistica)»; e che «[i]l possesso di una specifica cittadinanza o dell'essere nati in un determinato Paese non è criterio selettivo per l'accesso, né il possesso di una determinata cittadinanza implica necessariamente che la stessa persona possieda anche la residenza nel Paese di cui è cittadino».

Non sarebbe allora corretto «affermare, come invece fa il giudice *a quo*, che i docenti che possiedono la cittadinanza italiana sono per ciò solo svantaggiati in quanto generalmente privi del requisito della residenza all'estero almeno annuale». Parimenti non sarebbe individuata correttamente «la categoria che sarebbe ingiustamente avvantaggiata, utilizzata come elemento di paragone per valutare la conformità della norma censurata al parametro di cui all'art. 3 della Costituzione, costituita da docenti stranieri che, essendo cittadini del Paese al quale il singolo bando di concorso si riferisce, secondo quanto prospettato dal giudice *a quo* avrebbero o avrebbero molto più facilmente, rispetto ai docenti di cittadinanza italiana, anche la residenza da almeno un anno nel Paese per il quale viene fatta la domanda di insegnamento».

3.- Con memoria depositata il 10 febbraio 2020, si sono costituiti la UIL Scuola nazionale e due dei docenti ricorrenti nel giudizio principale (G. C. e S. S.), aderendo alle argomentazioni addotte dal giudice rimettente.

Anche le parti richiamano la giurisprudenza costituzionale in materia di concorso pubblico, con particolare riferimento alle condizioni da essa stabilite per considerare legittime eventuali deroghe, possibili solo quando siano «funzionali esse stesse al buon andamento dell'amministrazione e ove ricorrano peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico idonee a giustificarle (*cf.*, in tal senso, Corte cost., sentt. n. 52 del 2011 e nn. 90 e 177 del 2012)».

Nel caso di specie le parti ritengono che il criterio restrittivo per l'accesso all'impiego pubblico - costituito dal posto di docente delle scuole statali all'estero - previsto dalla disposizione censurata, non sarebbe assistito da adeguate ragioni giustificatrici e «finisce con il ridurre in modo arbitrario ed irragionevole la platea dei possibili candidati», in assenza di peculiari ed eccezionali esigenze di interesse pubblico, ovvero dettate da necessità funzionali al buon andamento dell'amministrazione scolastica statale all'estero.



In proposito, le parti rappresentano che «recentemente la Direttiva n. 3 del 2018 emessa dal Ministero per la Semplificazione e la pubblica amministrazione (Linee guida sulle procedure concorsuali) ha espressamente ribadito, nell'indicare i requisiti di ammissione nelle procedure di reclutamento dei concorsi pubblici, che tali procedure risultano finalizzate unicamente alla selezione dei candidati migliori» e che «[l]a predetta Direttiva ha così chiaramente escluso di poter attribuire alcuna forma di preferenza - o meglio, di motivo di esclusione - nei confronti dei candidati che risultano residenti da almeno un anno nel Paese estero ospitante».

Con specifico riferimento al reclutamento di docenti, le parti richiamano il precedente costituito dalla sentenza n. 251 del 2017, con cui è stata dichiarata la illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 110, della legge 13 luglio 2015, n. 107 (Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti), nella parte in cui escludeva dagli ivi previsti concorsi pubblici per il reclutamento dei docenti coloro che erano stati assunti con contratto a tempo indeterminato nelle scuole statali.

Le parti evidenziano che nella predetta sentenza si afferma che nella disposizione censurata «il diritto di partecipare al concorso pubblico è condizionato alla circostanza - inverosimile "eccentrica" rispetto all'obiettivo della procedura concorsuale di selezione delle migliori professionalità - che non vi sia un contratto a tempo indeterminato alle dipendenze della scuola statale».

Nel ricordare che «[l]a contestata esclusione si fondava sulla durata del contratto (a tempo determinato, ovvero a tempo indeterminato) e sulla natura del datore di lavoro (scuola pubblica o scuola paritaria; amministrazione della scuola o altre amministrazioni)», le parti rappresentano che, secondo la Corte costituzionale, «nessuno di tali criteri risultava funzionale all'individuazione della platea degli ammessi a partecipare alle procedure concorsuali, le quali dovevano, viceversa, essere impostate su criteri meritocratici, volti a selezionare le migliori professionalità».

Ciò comportava la irragionevole restrizione della platea dei partecipanti al pubblico concorso, in contrasto non solo con l'art. 3 Cost., ma anche con i principi enunciati dagli artt. 51 e 97 Cost. Difatti, nella citata sentenza n. 251 del 2017 si afferma che, costituendo il merito il criterio ispiratore della disciplina del reclutamento del personale docente (sentenza n. 41 del 2011), la preclusione stabilita dall'art. 1, comma 110, della legge n. 107 del 2015 contraddice tale finalità, «impedendo sia di realizzare la più ampia partecipazione possibile, sia di assicurare condizioni di effettiva parità nell'accesso».

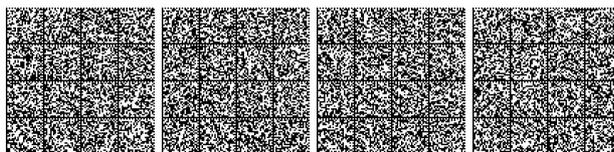
3.1.- In prossimità dell'udienza le parti private costituite hanno presentato brevi note nelle quali hanno ribadito quanto già illustrato nella memoria di costituzione, riproponendo le argomentazioni ivi svolte e insistendo, in particolare, sulla impossibilità di un'interpretazione adeguatrice della disposizione censurata.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione terza-ter, con l'ordinanza in epigrafe dubita, in riferimento agli artt. 3, 51 e 97 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 31, comma 2, del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 64, recante «Disciplina della scuola italiana all'estero, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera h), della legge 13 luglio 2015, n. 107», nella parte in cui prevede, come requisito per l'affidamento da parte delle scuole italiane all'estero dei previsti insegnamenti obbligatori secondo l'ordinamento italiano, che il personale italiano o straniero interessato debba essere «residente nel paese ospitante da almeno un anno».

L'art. 31, comma 2, del d.lgs. n. 64 del 2017 stabilisce: «[n]elle scuole statali all'estero un numero limitato di insegnamenti obbligatori nell'ordinamento italiano può essere affidato a personale italiano o straniero, residente nel paese ospitante da almeno un anno, in possesso dei requisiti previsti dalla normativa italiana e avente una conoscenza certificata della lingua italiana con finalità didattiche a livello avanzato secondo il Quadro comune europeo di riferimento per la conoscenza delle lingue. Con decreto del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, sentito il Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca, sono stabiliti, avendo riguardo alle specificità dei contesti locali e delle discipline caratterizzanti i diversi indirizzi di studio, gli insegnamenti ai quali in ciascuna scuola si applicano le disposizioni del presente comma, nonché i criteri e le procedure di selezione e di assunzione del personale interessato».

1.1.- La questione è stata sollevata nell'ambito di un giudizio promosso dal sindacato Unione Italiana del Lavoro (UIL) Scuola Nazionale, unitamente a cinque docenti, che avevano impugnato i bandi di concorso adottati tra il marzo e l'aprile 2018 da alcune scuole italiane all'estero, ai sensi del citato art. 31, comma 2, del d.lgs. n. 64 del 2017, per il reclutamento del personale docente cosiddetto locale cui affidare alcuni specifici insegnamenti obbligatori nell'ordinamento italiano, nonché il decreto 8 gennaio 2018, prot. n. 3615/2501, del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale Direzione generale per la promozione del sistema Paese.



Il giudice *a quo* rappresenta che i ricorrenti, hanno, tra l'altro, censurato la previsione negli atti impugnati del possesso di un titolo di residenza pari ad almeno un anno nel Paese estero ove dovrebbe svolgersi il rapporto di lavoro quale requisito di partecipazione per la selezione, «requisito che, in particolare, i cinque professori ricorrenti hanno allegato di non possedere».

Con sentenza parziale il Collegio ha deciso tutte le questioni, fatta salva l'eccezione prospettata dai ricorrenti di illegittimità costituzionale della disposizione di cui all'art. 31, comma 2, del d.lgs. n. 64 del 2017, per asserito contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost. in riferimento alla violazione del principio del pubblico concorso, nella parte in cui prevede il predetto requisito.

1.2.- Esclusa la possibilità di un'interpretazione adeguatrice della norma censurata, atteso il suo chiaro tenore letterale, il TAR rimettente ritiene la questione rilevante e non manifestamente infondata.

In ordine alla rilevanza, il giudice *a quo* evidenzia che i provvedimenti contestati riproducono il requisito della residenza da almeno un anno nel paese estero ospitante contemplato dalla disposizione denunciata e che «[i] professori ricorrenti non possono prendere parte alle selezioni perché non posseggono il requisito suddetto. Da qui l'impugnazione - per tale specifico motivo - dei bandi e del decreto ministeriale presupposto».

Per queste ragioni il rimettente ritiene che la decisione del giudizio (limitatamente all'unico profilo ancora da decidere) «non può prescindere dalla valutazione circa la legittimità costituzionale della norma di legge che ha introdotto il requisito censurato», in quanto il suo eventuale annullamento determinerebbe l'illegittimità derivata degli atti amministrativi impugnati e, quindi, l'accoglimento della censura sollevata dai ricorrenti.

A sostegno della non manifesta infondatezza, il giudice rimettente, richiamata la giurisprudenza di questa Corte in ordine al criterio del concorso come strumento per il reclutamento nel pubblico impiego, afferma che la previsione da parte della disposizione censurata del requisito della residenza da almeno un anno nel paese ospitante si porrebbe contestualmente in contrasto con gli artt. 3, 51 e 97 Cost.

Relativamente alla violazione del principio di uguaglianza posto dall'art. 3 Cost., il giudice *a quo* afferma che il requisito in oggetto determinerebbe una ingiustificata disparità di trattamento tra i candidati, indirizzando la selezione in modo irragionevole a vantaggio di coloro che per ragioni di nascita o di origine possono vantare col paese di destinazione un più forte legame, a discapito degli altri candidati.

Quanto alla lesione dell'art. 51 Cost., il TAR rimettente assume che il contestato requisito previsto per l'accesso al pubblico impiego (costituito dal posto di docente delle scuole statali all'estero) non risulterebbe assistito da adeguate ragioni giustificatrici di interesse pubblico nei termini indicati dalla ricordata giurisprudenza costituzionale, e finirebbe per ridurre in modo arbitrario e irragionevole la platea dei possibili candidati.

Da ultimo, in ordine alla violazione dell'art. 97 Cost., in riferimento al principio del buon andamento della pubblica amministrazione, il TAR rimettente deduce che non sussisterebbe un collegamento funzionale tra il requisito della previa residenza ultrannuale nel paese ospitante e l'esigenza di buon andamento dell'amministrazione scolastica statale all'estero, in quanto tale requisito è imposto per l'insegnamento delle materie obbligatorie secondo l'ordinamento italiano, rispetto al quale viene meno ogni possibile collegamento con l'esperienza di vita all'estero che tale requisito sembra voler perseguire, laddove la stessa conoscenza dell'ambiente locale connesso alla pregressa residenza non costituisce adeguato e ragionevole criterio di preselezione, non essendo ricollegabile all'assolvimento del servizio richiesto.

2.- Vanno preliminarmente esaminate le eccezioni di inammissibilità sollevate dall'Avvocatura generale dello Stato.

2.1.- Secondo la difesa statale l'ordinanza non assolverebbe alle prescrizioni della giurisprudenza di questa Corte circa la necessaria autosufficienza delle argomentazioni addotte a sostegno del dubbio di costituzionalità, poiché il rimettente si sarebbe limitato a riprodurre quanto prospettato dai ricorrenti.

Senonché dalla lettura dell'ordinanza non emergono elementi che confortano il predetto assunto difensivo.

Le argomentazioni addotte dal giudice rimettente risultano, difatti, svolte in modo autonomo, in quanto non rinviano alle deduzioni dei ricorrenti del giudizio principale, né richiamano passaggi argomentativi da essi svolte negli scritti difensivi, laddove non rileva che esse, eventualmente, si ispirino o facciano proprio quanto dedotto dai ricorrenti negli atti depositati nel giudizio principale.

2.2.- La difesa statale eccepisce, altresì, che nell'ordinanza sarebbe del tutto carente la motivazione da parte del giudice *a quo* sulla impossibilità di esperire interpretazioni costituzionalmente orientate della disposizione censurata.

Anche questa eccezione va disattesa.

Innanzitutto, il Collegio rimettente ha chiaramente ravvisato nel tenore letterale della disposizione censurata l'impedimento a una sua diversa interpretazione compatibile con il dettato costituzionale.

In effetti, il dettato della disposizione, nella sua essenzialità e univocità, non si presta a dubbi di sorta.

Inoltre, le deduzioni svolte sul punto dalla difesa statale riguardano il merito della questione, e non già la sua ammissibilità (*ex plurimis*, sentenze n. 11 del 2020 e n. 12 del 2019).



Deve dunque ritenersi assolto da parte del rimettente l'onere che su di lui incombe per consentire di superare sul punto il vaglio di ammissibilità (*ex plurimis*, sentenze n. 189 del 2019, n. 135 del 2019, n. 12 del 2019 e n. 221 del 2015).

3.- Nel merito la questione non è fondata.

3.1.- La disposizione censurata costituisce uno specifico aspetto della disciplina dettata dall'art. 31, comma 2, del d.lgs. n. 64 del 2017, riguardante la possibilità per le scuole italiane all'estero di affidare, attraverso apposite procedure concorsuali, insegnamenti obbligatori nell'ordinamento italiano a personale italiano e straniero in possesso di determinati requisiti, stipulando contratti a tempo indeterminato regolati dal diritto locale, da cui la qualificazione di "docenti a contratto locale".

La censura verte sulla previsione del possesso da parte degli aspiranti del requisito di essere «residente da almeno un anno nel paese ospitante».

Tale requisito, indubbiamente, costituisce un criterio restrittivo per l'accesso al pubblico impiego, nella fattispecie quello di docente della scuola italiana all'estero che indice la procedura concorsuale.

Il *thema decidendum* dell'odierno giudizio è pertanto costituito dalla verifica della compatibilità della previsione normativa in esame con i principi affermati dalla giurisprudenza costituzionale in materia di concorso pubblico per l'accesso all'impiego presso la pubblica amministrazione, diffusamente richiamati dal rimettente a sostegno della questione, in particolare relativamente alla possibilità di introdurre restrizioni al principio dell'accesso alla procedura concorsuale, come quella costituita da specifiche previsioni in ordine al requisito della residenza.

Questa Corte, difatti, ha vagliato la ragionevolezza e giustificabilità di disposizioni che prevedevano specificamente il requisito della residenza per l'accesso a concorsi ovvero a determinate attività di rilievo pubblico, riconoscendone la legittimità allorché «il requisito medesimo sia ricollegabile, come mezzo al fine, allo assolvimento di servizi altrimenti non attuabili o almeno non attuabili con identico risultato» (così ordinanza n. 33 del 1988, che richiama le sentenze n. 158 del 1969, n. 86 del 1963, n. 13 del 1961 e n. 15 del 1960).

A tali statuizioni si è conformato in modo letterale lo stesso legislatore aggiungendo, con l'art. 51, comma 1, 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), all'art. 35, comma 5-ter, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), un ultimo periodo secondo cui il principio della parità di condizioni per l'accesso ai pubblici uffici è garantito, attraverso specifiche disposizioni del bando «con riferimento al luogo di residenza dei concorrenti, quando tale requisito sia strumentale all'assolvimento di servizi altrimenti non attuabili o almeno non attuabili con identico risultato».

3.2.- Al fine di individuare la funzione che il censurato requisito svolge nel complessivo assetto della disciplina di settore e, dunque, di comprendere se tale funzione possa costituire una valida motivazione ai sensi della richiamata giurisprudenza di questa Corte, occorre, preliminarmente, procedere alla sintetica ricostruzione del quadro normativo di riferimento.

Il sistema scolastico italiano all'estero si articola in una rete di istituti, sezioni e attività che assicurano in molti paesi di diversi continenti tutti i livelli di istruzione: scuola dell'infanzia, primaria, secondaria di primo e di secondo grado.

Di tale rete fanno attualmente parte gli otto istituti statali onnicomprensivi, con sede ad Addis Abeba, Asmara, Atene, Barcellona, Istanbul, Madrid, Parigi e Zurigo.

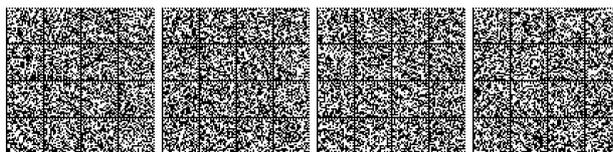
La materia è stata rivisitata dal d.lgs. n. 64 del 2017, attuativo dell'art. 1, commi 180 e 181, lettera *h*), della legge delega 13 luglio 2015, n. 107 (Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti), concernente il riordino e l'adeguamento normativo in materia di istituzioni e iniziative scolastiche italiane all'estero: in particolare, il numero 1) della citata lettera *h*) prevede «la definizione dei criteri e delle modalità di selezione, destinazione e permanenza in sede del personale docente e amministrativo», e il successivo numero 4) contempla espressamente uno specifico ambito di intervento costituito proprio dalla «revisione della disciplina dell'insegnamento di materie obbligatorie secondo la legislazione locale o l'ordinamento scolastico italiano da affidare a insegnanti a contratto locale».

Relativamente alle modalità di reclutamento del personale, il decreto legislativo in esame conferma il canale prioritario costituito dal collocamento fuori ruolo, entro un determinato contingente massimo, del personale amministrativo e docente della scuola a tempo indeterminato, in continuità con le previsioni della previgente disciplina dettata dalla Parte V del decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297 (Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado).

Tuttavia, in attuazione del ricordato numero 4) della lettera *h*) del comma 181, dell'art. 1 della legge delega, viene significativamente rivisitato e ampliato il secondo canale di reclutamento, costituito dall'assunzione di "personale locale" - docente e non docente - con contratto "locale", ovvero regolato dalla legge locale.

La materia è disciplinata dal Capo IV (Situazioni particolari), Sezione I (Personale locale nelle scuole statali all'estero), del d.lgs. n. 64 del 2017, costituita dagli artt. 31, 32 e 33.

L'art. 31, che viene in evidenza nell'odierno giudizio, riguarda specificamente il reclutamento dei docenti.



Il comma 1 ridefinisce la disciplina già contemplata dall'art. 653 del previgente d.lgs. n. 297 del 1994, relativa al conferimento di insegnamenti obbligatori in base alla normativa locale non previsti nell'ordinamento scolastico italiano: in modo innovativo, viene estesa la possibilità del conferimento, oltre che al personale straniero, anche a quello italiano, e introdotto il requisito della residenza nel paese ospitante da almeno un anno per i soggetti che vogliono partecipare alle selezioni.

La più incisiva novità è tuttavia quella recata dalla già innanzi riportata disposizione del comma 2 del medesimo art. 31 del d.lgs. n. 64 del 2017, laddove consente l'affidamento di un limitato numero di insegnamenti obbligatori per lo stesso ordinamento italiano a personale italiano o straniero, dotati dei requisiti previsti dalla normativa italiana e avente una conoscenza certificata della lingua italiana con finalità didattiche a livello avanzato, purché sempre in possesso del requisito della residenza da almeno un anno nel paese che ospita la scuola che bandisce la selezione. La seconda parte del medesimo comma demanda a un decreto del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale (MAECI), sentito il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (MIUR), l'individuazione degli insegnamenti ai quali in ciascuna scuola si applicano le disposizioni dettate dal medesimo comma, nonché i criteri e le procedure di selezione e di assunzione del personale interessato.

Il comma 3 stabilisce, peraltro, che «se non si può provvedere diversamente, può prescindersi dal periodo minimo di residenza nel paese ospitante».

Il comma 5 definisce il trattamento economico, prevedendo, tra l'altro, che esso sia pari alla retribuzione dell'analogo personale delle scuole locali o, se più favorevole, ai tre quarti della posizione stipendiale iniziale spettante al personale delle scuole in Italia con le medesime funzioni.

Anche relativamente al personale non docente è prevista la possibilità per le scuole italiane all'estero di assumere, previa autorizzazione del MAECI e nei limiti delle risorse finanziarie disponibili, personale «permanentemente residente da almeno due anni nel Paese dove opera la scuola ed avente una conoscenza della lingua italiana adeguata ai rispettivi compiti» (art. 32 del d.lgs. n. 64 del 2017).

Infine, l'art. 33 stabilisce che la legge regolatrice dei contratti di cui agli artt. 31 e 32 è quella locale. Di specifico interesse per la tematica in esame è il comma 3, secondo cui «[l]e selezioni del personale di cui alla presente sezione si conformano a principi di imparzialità, pubblicità e trasparenza, e mirano ad accertare la conoscenza della lingua italiana e il possesso delle competenze necessarie ai compiti da svolgere», prevedendo che le modalità delle selezioni siano stabilite con decreto del MAECI, sentito il MIUR. Infine, il comma 4 prescrive che «[è] in ogni caso escluso il transito nei ruoli del personale di cui alla presente sezione».

Il quadro regolatorio è stato completato dall'emanazione dei decreti previsti dall'art. 31, comma 2 (decreto MAECI 8 gennaio 2018, prot. n. 3615/2501), e dall'art. 33, comma 3 (decreto MAECI 4 settembre 2017, prot. n. 1202/1615).

In particolare, il decreto MAECI 8 gennaio 2018, prot. n. 3615/2501, individua nell'Allegato A gli specifici insegnamenti, obbligatori secondo l'ordinamento italiano, affidabili da ciascuna scuola a docenti a contratto locale, tra i quali: lingua e cultura inglese, matematica, scienze, tecnologia, arte e immagine, musica, scienze motorie ed educazione fisica.

4.- Gli artt. da 31 a 33 del d.lgs. n. 64 del 2017 configurano, dunque, un disegno di riorganizzazione del sistema di reclutamento da parte delle scuole italiane all'estero del personale, docente e non docente, con contratto di "diritto locale".

La più significativa innovazione, come si è rilevato, è proprio quella prevista dall'art. 31, comma 2, che consente il conferimento di incarichi di insegnamento, secondo la normativa locale, anche in materie obbligatorie secondo l'ordinamento italiano, accompagnata dalla previsione che possano essere attribuiti a cittadini stranieri e italiani, a condizione che essi risultino residenti nel paese ospitante da almeno un anno.

Si tratta di una innovazione perseguita dal legislatore sin dal tentativo operato nella medesima direzione con le previsioni dettate dal comma 2 dell'art. 9 del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101 (Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni), poi espunto in sede di conversione, operata dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125.

Le ragioni di tale innovazione possono dunque essere individuate in quelle stesse, di carattere finanziario e gestionale, che erano state poste a fondamento dell'intervento operato con il citato comma 2 dell'art. 9 del d.l. n. 101 del 2013.

Nella relazione tecnica, concernente la predetta disposizione, si affermava che l'intervento era volto a fronteggiare la riduzione del personale scolastico di ruolo assegnabile per l'espletamento dell'insegnamento presso le scuole statali all'estero, con consistente riduzione della correlata spesa per effetto dell'applicazione ai docenti assunti con contratto locale di trattamenti retributivi meno onerosi di quelli previsti per i docenti di ruolo provenienti dall'Italia, svolgenti le medesime funzioni.

Dalla ricognizione del quadro normativo, in definitiva, emerge che l'esaminata disciplina dettata dall'art. 31, comma 2, del d.lgs. n. 64 del 2017 costituisce, dunque, uno strumento flessibile per ciascuna scuola italiana all'estero volto a soddisfare il fabbisogno di personale docente in funzione di specifiche esigenze locali.



In tale prospettiva, vale la pena osservare che le materie concretamente affidate ai docenti a “contratto locale” non ineriscono allo specifico patrimonio storico e culturale italiano.

Si intuisce, peraltro, la preoccupazione del legislatore di differenziare nettamente i due ricordati canali di reclutamento del personale delle scuole italiane all'estero, distinguendo lo status giuridico ed economico del “personale locale” da quello del personale di ruolo proveniente dall'Italia, come attestano: la ricordata previsione dell'art. 33, comma 4, che significativamente esclude il transito nei ruoli del personale assunto con contratto locale; la circostanza che si possa prescindere dal periodo minimo di residenza nel paese ospitante solo ove non si possa provvedere diversamente (art. 31, comma 3); la previsione che solo in quest'ultimo caso si possano rimborsare le spese di viaggio.

Si tratta, in altre parole, di elementi voluti congiuntamente dal legislatore per connotare in termini di specialità la tipologia di rapporto lavorativo in questione, specialità alla cui luce va valutata la previsione che impone il requisito della previa residenza almeno annuale nel paese ospitante la scuola.

Non a caso tale stretta connessione si ripete, come si è avuto modo di rilevare, in tutte le previsioni del d.lgs. n. 64 del 2017, che riguardano il personale locale nelle scuole italiane all'estero sia docente (art. 31, commi 1 e 2), sia non docente (art. 32), per il quale, anzi, la durata della previa residenza nel paese ospitante è elevata a due anni.

5.- La verifica della legittimità costituzionale della disposizione censurata non può dunque prescindere dalla sua contestualizzazione nell'ambito e in funzione del complessivo disegno di revisione della disciplina del reclutamento dei docenti locali con contratto “locale” da parte delle scuole italiane all'estero.

In tale prospettiva, il contestato requisito risulta, per quanto si è evidenziato, funzionale alle esigenze gestionali del sistema delle scuole italiane all'estero e, nel contempo, concorre a rafforzare il rapporto della singola scuola e dei suoi alunni con il contesto locale, contribuendo a una loro migliore integrazione.

In questo modo, il requisito della previa residenza nel paese ospitante da almeno un anno, previsto dalla disposizione censurata, ottempera alle condizioni individuate da questa Corte per ritenerlo conforme ai principi posti dall'art. 51 Cost., in materia di accesso all'impiego nella pubblica amministrazione, e dall'art. 97 Cost., in tema di miglior andamento delle attività in questione.

Ne consegue che la disposizione censurata si sottrae ai dubbi di costituzionalità sollevati dal Collegio rimettente in ordine a tutti i parametri costituzionali evocati.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 31, comma 2, del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 64, recante «Disciplina della scuola italiana all'estero, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera h), della legge 13 luglio 2015, n. 107», sollevata, in riferimento agli artt. 3, 51 e 97 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione terza-ter, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

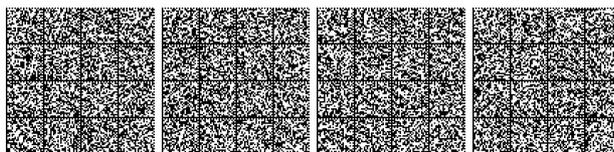
Giulio PROSPERETTI, *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 16 luglio 2020.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE



N. 152

Sentenza 23 giugno - 20 luglio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Assistenza e solidarietà sociale - Pensioni di invalidità - Beneficiari - Mutilati ed invalidi civili totalmente inabili al lavoro - Determinazione del relativo importo mensile, pari, per l'anno 2020, a euro 286,81 - Denunciata violazione dei principi di eguaglianza e di ragionevolezza, del diritto al mantenimento in favore di ogni cittadino inabile al lavoro, anche in relazione agli obblighi internazionali - Richiesta di rideterminazione dell'importo - Inammissibilità della questione.

Assistenza e solidarietà sociale - Maggiorazioni sociali dei trattamenti pensionistici (nel caso di specie: pensioni di invalidità) - Beneficiari - Invalidi civili totalmente inabili al lavoro - Requisiti - Soggetti di età pari o superiore a sessanta anni, anziché di età superiore a diciotto anni - Irragionevole disparità di trattamento con i beneficiari dell'assegno sociale e violazione del diritto al mantenimento in favore di ogni cittadino inabile al lavoro - Illegittimità costituzionale nei sensi e nel termine di cui in motivazione.

- Legge 30 marzo 1971, n. 118, art. 12, primo comma; legge 28 dicembre 2001, n. 448, art. 38, comma 4.
- Costituzione, artt. 3, 38, primo comma, 10, primo comma, e 117, primo comma, questi ultimi due in relazione agli artt. 4 e 28 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, e agli artt. 26 e 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 12, primo comma, della legge 30 marzo 1971, n. 118 (Conversione in legge del decreto-legge 30 gennaio 1971, n. 5, e nuove norme in favore dei mutilati ed invalidi civili) e dell'art. 38, comma 4, della legge 28 dicembre 2001, n. 448, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2002)», promosso dalla Corte d'appello di Torino, sezione lavoro, nel procedimento vertente tra S. B., in persona del suo tutore V. B., e l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), con ordinanza del 3 giugno 2019, iscritta al n. 240 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 2, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visti gli atti di costituzione di S. B., in persona del suo tutore V. B., e dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito il Giudice relatore Mario Rosario Morelli ai sensi del decreto della Presidente della Corte del 20 aprile 2020, punto 1), lettere a) e c), in collegamento da remoto, senza discussione orale, in data 23 giugno 2020;

deliberato nella camera di consiglio del 23 giugno 2020.



Ritenuto in fatto

1.- Nel corso di un giudizio civile - promosso, tramite il (padre) suo tutore, da una donna di anni 47, affetta da tetraplegia spastica prenatale, invalida al lavoro al 100 per cento, la quale lamentava che la pensione di inabilità da lei percepita (ex art. 12 della legge 30 marzo 1971, n. 118, recante «Conversione in legge del decreto-legge 30 gennaio 1971, n. 5, e nuove norme in favore dei mutilati ed invalidi civili») fosse «largamente insufficiente a garantirle il soddisfacimento dei bisogni primari della vita», per cui chiedeva condannarsi il convenuto Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) a pagarle la pensione di inabilità «in misura non inferiore» al minimo previsto dall'art. 38 della legge 28 dicembre 2001, n. 448, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2002)» ovvero «in misura non inferiore all'assegno sociale», di cui all'art. 3, comma 6, della legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare) e, «comunque, in misura tale da assicurarle il proprio decoroso mantenimento» - la Corte d'appello di Torino, sezione lavoro, adita in sede di gravame avverso la sentenza del Tribunale sfavorevole alla ricorrente, ha sollevato, con l'ordinanza in epigrafe, questioni di legittimità costituzionale:

1) del predetto art. 12, primo comma, della legge n. 118 del 1971, «nella parte in cui attribuisce al soggetto totalmente inabile, affetto da gravissima disabilità e privo di ogni residua capacità lavorativa, una pensione di inabilità [...] insufficiente a garantire il soddisfacimento delle minime esigenze vitali, in relazione agli artt. 3, 38, comma 1, 10, comma 1, e 117, comma 1, Cost.»;

2) dell'art. 38, comma 4, della legge n. 448 del 2001, «nella parte in cui subordina il diritto degli invalidi civili totali, affetti da gravissima disabilità e privi di ogni residua capacità lavorativa, all'incremento previsto dal comma 1 al raggiungimento del requisito anagrafico del 60° anno di età, in relazione agli artt. 3 e 38, comma 1, Cost.».

1.1.- In punto di rilevanza, la Corte torinese premette che risulta documentalmente provato che l'appellante, in conseguenza della patologia di cui soffre, «è costretta a vivere su una sedia a rotelle, è totalmente dipendente da terzi per il compimento di tutti gli atti della vita (lavarsi, vestirsi, alimentarsi, coricarsi, ecc.), dispone di limitatissime funzioni intellettive, comunicative e relazionali, non essendo neppure in grado di parlare ed esprimere i propri bisogni».

Sottolinea, quindi, come la stessa - a parte l'indennità di accompagnamento, che assolve però a funzione (compensativa) diversa da quella di sostentamento - di non altro, a tal fine, disponga che della pensione di inabilità, ammontante, nel 2018, ad euro 282,55 per tredici mensilità, oltre alla maggiorazione di euro 10,33 mensili di cui all'art. 70, comma 6, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)».

E un tale complessivo importo - ne inferisce il Collegio rimettente - non è certamente sufficiente a garantire all'appellante «il soddisfacimento dei più elementari bisogni di vita».

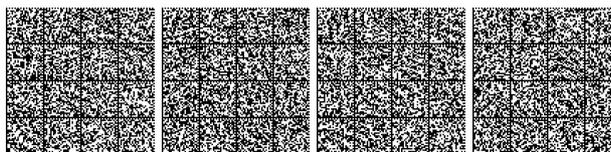
1.2.- Da qui, dunque, sempre secondo il giudice *a quo*, la non manifesta infondatezza, della (prima) questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, primo comma, della legge n. 118 del 1971, per contrasto:

a) con l'art. 38, primo comma, Cost., poiché «[I]a necessità di contemperare il diritto dei cittadini inabili privi dei mezzi necessari per vivere e, come nel caso, anche della benché minima capacità di guadagno, di conseguire dallo Stato quanto necessario per soddisfare le esigenze elementari della vita con le disponibilità finanziarie e con il principio, pure di rilievo costituzionale, [...] di assicurare l'equilibrio di bilancio» non potrebbe spingersi fino al punto di ritenere conformi al precetto costituzionale evocate disposizioni, come quella denunciata, che «assicurino ai soggetti in questione provvidenze in concreto del tutto inadeguate a garantire l'effettivo soddisfacimento delle minime esigenze vitali»;

b) con l'art. 3 Cost., atteso che - stante la riconosciuta "assimilabilità" (in ragione della comune funzione assistenziale) della pensione di inabilità all'assegno sociale (ammontante all'epoca ad euro 458 mensili), di cui all'art. 3, comma 6, della legge n. 335 del 1995 - sarebbe irragionevole e discriminante il «trattamento di ammontare sensibilmente inferiore» riservato al soggetto inabile;

c) con gli artt. 10, primo comma, e 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 4 e 28 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, adottata il 13 dicembre 2006, ratificata dallo Stato italiano con legge 3 marzo 2009, n. 18, e cui ha aderito anche l'Unione europea (decisione del Consiglio n. 2010/48 del 26 novembre 2009), e agli artt. 26 e 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, alla quale il Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007, entrato in vigore l'1 dicembre 2009, «ha conferito il medesimo valore giuridico dei trattati». Atteso che la norma impugnata risulterebbe inevitabilmente non in linea con gli obblighi di protezione sociale dei disabili assunti dall'Italia sul piano internazionale e comunitario, come considerati nelle richiamate fonti interposte.

1.2.1.- Al fine della *reductio ad legitimitatem* del denunciato primo comma dell'art. 12 della legge n. 118 del 1971 - conclude, quindi, la Corte rimettente - «[s]i rinvergono d'altronde nell'ordinamento diverse disposizioni di legge che, pur non



individuando direttamente l'ammontare della pensione idoneo ad assicurare al pensionato mezzi adeguati alle esigenze della vita, forniscono ciononostante indicazioni significative in tal senso: [...] ad esempio il nuovo testo dell'art. 545, comma 7, c.p.c. [...], che ha stabilito l'impignorabilità delle somme dovute a titolo di pensione, di indennità che tengono luogo di pensione o di altri assegni di quiescenza "per un ammontare corrispondente alla misura massima mensile dell'assegno sociale aumentato della metà" nonché il già citato art. 38 della legge n. 448 del 2001 che ha disposto, in presenza di determinati requisiti reddituali e di età, l'incremento "al milione" di diversi trattamenti pensionistici dei soggetti disagiati "fino a garantire un reddito proprio pari a 516,46 euro al mese per tredici mensilità».

1.3.- Quanto alla seconda questione sollevata, osserva poi la Corte torinese che l'art. 38, comma 4, della legge n. 448 del 2001 - «laddove subordina il diritto degli invalidi civili totali, anche se in condizioni di gravissima disabilità e privi di ogni residua capacità lavorativa, all'incremento in esso previsto al raggiungimento del requisito di 60 anni di età» - viola, a sua volta, gli artt. 3 e 38, primo comma, Cost.

2.- In questo giudizio incidentale si è costituita la parte attrice appellante nel procedimento principale. La cui pretesa - sottolinea, in premessa, il suo difensore - «è propriamente quella di vedersi garantita quella "misura minima essenziale", sancita dalla Corte costituzionale nella propria giurisprudenza, ossia l'erogazione di un importo che le consenta di vivere decorosamente».

2.1.- Nell'aderire alla prospettazione della Corte rimettente in ordine alla illegittimità costituzionale dell'art. 12, primo comma, della legge n. 118 del 1971, osserva, quindi, detta parte come «[l]a scelta operata dal legislatore di trattare gli invalidi con meno favore rispetto agli anziani [sia] ancora più grave quando si riferisce ad invalidi assoluti, che dovrebbero evidentemente essere fatti oggetto di un trattamento di maggior favore (e non viceversa, come invece accade)», e ciò renderebbe manifesta la violazione dell'art. 3 Cost.

Ricorda poi, con riferimento all'art. 38 Cost., come, nella sua formulazione originaria, l'art. 12 della legge n. 118 del 1971 garantisce agli inabili un importo (lire 234.000 annue) ben superiore a quello (lire 156.000 annue) riconosciuto agli ultrasessantacinquenni privi di reddito. E ciò in linea «con lo spirito dei costituenti», ispiratore dell'art. 38, con cui si sarebbe posta, invece, in contrasto la legislazione successiva.

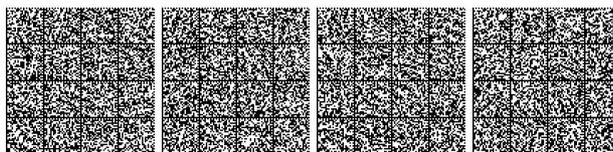
Argomenta ancora, con riferimento al vulnus che la disposizione censurata arrecherebbe ai parametri internazionali, come ciò sia in particolare evidenziato dal Report pubblicato il 6 ottobre 2016 dal Comitato per l'applicazione in Italia della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dei disabili, nel quale «il Comitato si dichiara preoccupato dalla mancanza di standard minimi di assistenza sociale ("Minimum Standards of Social Assistance") nel nostro paese e raccomanda di velocizzare il processo di adozione e attuazione dei suddetti standard».

Sostiene, infine, che il denunciato art. 12 della legge n. 118 del 1971 - attuando un trattamento sfavorevole nei confronti di appartenenti ad una categoria protetta (quella appunto dei disabili) - viola, con ciò, anche il «principio di non discriminazione», che «è, invero, uno dei cardini della costruzione comunitaria, sia sul piano economico che su quello sociale, ed è sancito sia nella carta di Nizza (art. 21) che nella Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (art. 14)».

2.2.- La difesa della parte costituita condivide anche le censure rivolte dal Collegio rimettente all'art. 38, comma 4, della legge n. 448 del 2001, per il profilo del (non ragionevole) requisito anagrafico cui è subordinato l'incremento (cosiddetto "incremento al milione") ivi previsto, «in quanto il percettore della pensione di inabilità con età inferiore ai 60 anni si trova in una situazione di inabilità lavorativa che non è certo meritevole di minor tutela rispetto a quella in cui si troverebbe al compimento del sessantesimo anno di età».

3.- Si è costituito anche l'INPS, che, in via preliminare, ha eccepito l'inammissibilità delle questioni sollevate che, a suo avviso, tenderebbero a «ottenere una risposta che rientra nella sfera propria del legislatore», prospettando una «radicale trasformazione delle norme censurate».

3.1.- Nel merito, la questione relativa all'art. 12 della legge n. 118 del 1971, sempre secondo la difesa dell'Istituto, sarebbe manifestamente infondata perché basata sull'erroneo presupposto che la pensione di inabilità sia assimilabile all'assegno sociale di cui all'art. 3, comma 6, della legge n. 335 del 1995 e alla pensione sociale di cui all'art. 26 della legge 30 aprile 1969, n. 153 (Revisione degli ordinamenti pensionistici e norme in materia di sicurezza sociale). Ciò che contrasterebbe, invece, con l'«evidente disomogeneità» dei trattamenti comparati, «ulteriormente avvalorata dalla diversa modulazione dei limiti di reddito che, nel trattamento assistenziale dell'assegno sociale, sono meno favorevoli di quelli previsti per l'attribuzione del beneficio di invalidità, rilevando anche quello del coniuge e alla [recte: dalla] diversità delle componenti del reddito prese in esame ai fini della sussistenza del requisito utile al diritto». Mentre la preferenza, che la rimettente lamenta irragionevolmente accordata ai cittadini di anni superiori ai (65 *poi*) 67, sarebbe giustificata dal fatto che la vecchiaia costituisce un'autonoma condizione bisognosa di tutela nel disposto dell'art. 38 Cost.



3.2.- Analoghi motivi di infondatezza sussisterebbero, ad avviso dell'INPS, con riguardo alla questione che ha ad oggetto la cosiddetta "integrazione al milione", di cui all'art. 38, comma 4, della legge n. 448 del 2001, trattandosi di «maggiorazione sociale [che] nasce come forma particolare di incremento ed è misura di natura assistenziale autonoma e distinta dalla pensione (quindi non comparabile con l'istituto della integrazione al minimo) la quale continua ad essere regolata e corrisposta in base alla propria normativa».

4.- È altresì intervenuto in questo giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri.

L'Avvocatura generale dello Stato, che lo rappresenta e difende, ha nell'ordine eccepito:

- l'inammissibilità delle questioni sollevate «per invasione della sfera riservata alla discrezionalità del legislatore»;
- l'inammissibilità, per incertezza del petitum (non essendone chiaro il verso caducatorio o manipolativo) e per mancata indicazione del rapporto (di alternatività o di subordinazione) tra le suddette questioni;
- l'infondatezza di entrambe le questioni nel merito.

4.1.- Quanto alle censure rivolte alla disposizione relativa alla pensione di inabilità, sostiene, infatti, l'Avvocatura che la rimettente non avrebbe indicato in modo chiaro quale sarebbe l'importo ragionevole ed adeguato di tale emolumento, stante l'incerta ed erronea evocazione di plurimi *tertium comparationis*, facenti riferimento «all'assegno sociale per gli ultrasessantacinquenni (nel 2019, euro 458 mensili), al nuovo art. 545, comma 7, c.p.c. (che prevede l'impignorabilità delle somme dovute a titolo di pensione, indennità a titolo di pensione o di altri assegni di quiescenza per un ammontare corrispondente alla misura massima mensile dell'assegno sociale aumentato della metà - quindi all'incirca di euro 687 mensili), all'incremento della stessa pensione di inabilità previsto per gli ultrasessantenni (euro 516,46 per 13 mensilità) o alla maggiorazione al milione [di lire] per i titolari di assegno o pensione sociale giunti al settantesimo anno d'età (per il 2020, euro 648,26 per 13 mensilità)».

L'ordinanza di rimessione avrebbe poi, comunque, errato nel porre a raffronto tre misure di carattere assistenziale, quali la pensione di inabilità, l'assegno sociale e la maggiorazione sociale, introdotte per rispondere a distinte situazioni di fragilità sociale non comparabili tra loro.

Non avrebbe, inoltre, tenuto conto della globalità delle misure approntate dal legislatore a tutela della disabilità, con la previsione di forme di sostegno, anche non economico, atte a garantire un effettivo diritto al mantenimento e un'assistenza materiale adeguata rispetto alle minime esigenze di vita dei soggetti non autosufficienti.

4.2.- Quanto alla seconda questione, il Presidente del Consiglio sottolinea come il censurato art. 38 della legge n. 448 del 2001 - prevedente, con decorrenza dal primo gennaio 2002, una particolare maggiorazione in favore dei pensionati ultrasessantenni titolari di prestazioni previdenziali e assistenziali di importo inferiore al milione delle vecchie lire - già rechi una disposizione di favore per i soggetti totalmente invalidi, ai quali la maggiorazione può essere concessa con un anticipo di ben 10 anni rispetto a tutti gli altri titolari di prestazioni previdenziali e assistenziali.

Andrebbe, infine, adeguatamente considerata l'esigenza di contemperare i valori costituzionali, in tesi incisi, con il principio di bilancio, che costituisce anch'esso un valore costituzionale. Né una simile comparazione potrebbe, in ogni caso, prescindere dall'entità delle risorse che il bilancio riserva alla tutela della disabilità nel suo complesso, ivi incluse tutte le prestazioni di carattere assistenziale e sanitario.

5.- Fuori termine, hanno presentato opinione, a titolo di amici curiae, la formazione sociale senza scopo di lucro ULCES - Unione per la lotta contro l'emarginazione sociale; la Fondazione Promozione sociale onlus; la Federazione italiana Prader - Willi - Sezione Piemonte; La Scintilla - Associazione genitori ragazzi handicappati Collegno e Grugliasco e la redazione della rivista Prospettive assistenziali, edita dall'Associazione promozione sociale Aps.

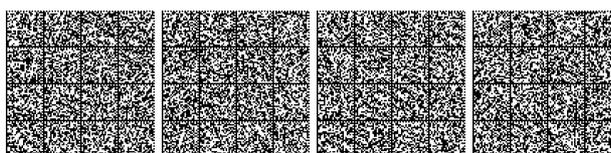
6.- Nell'imminenza dell'udienza, sia la difesa della parte appellante nel giudizio *a quo*, sia l'Avvocatura dello Stato hanno depositato ulteriori memorie.

6.1.- Nel contestare partitamente le argomentazioni dell'INPS e del Governo la difesa della disabile, tra l'altro, sostiene che:

- non sarebbe condivisibile la tesi dell'asserita diversità della pensione di inabilità rispetto all'assegno sociale, poiché «[c]iò che conta, al fine dello scrutinio di costituzionalità sotto il profilo della ragionevolezza, è che entrambi gli emolumenti sono diretti a soddisfare il bisogno di persone che non sono in grado di procurarsi da sole i mezzi per vivere. È irrilevante, invece, che le rispettive platee dei destinatari siano state eventualmente individuate con diversi criteri reddituali»;

- analoghe considerazioni varrebbero per l'integrazione al minimo;

- non fondato sarebbe, poi, l'argomento per cui la Convenzione di New York porrebbe obiettivi di risultato ma non mirerebbe a garantire al disabile una propria autonomia economica, non essendo sostenibile che «una pensione (quella di inabilità) manifestamente insufficiente al sostentamento della persona, inferiore agli standard internazionali e per di più sensibilmente inferiore rispetto ad analoghi emolumenti dell'ordinamento nazionale, sia coerente con la tutela del disabile sotto l'aspetto della protezione delle effettive condizioni di esistenza, della dignità e della non discriminazione. L'inadeguatezza della pensione di inabilità lascia il disabile in una miserabile condizione di povertà»;



- errata sarebbe anche la tesi per cui il mantenimento del disabile sia a carico della famiglia e, solo in via sussidiaria, a carico dello Stato, poiché «la disabilità non deve essere considerata come una “disgrazia familiare” ma come l’oggetto di un intervento pubblico a tutela di una situazione di inferiorità e bisogno elevata a diritto soggettivo fondamentale».

6.2.- L’Avvocatura dello Stato, a sua volta, ribadisce che «l’intervento additivo richiesto dal rimettente attiene alla sfera della discrezionalità del legislatore perché rientra nell’ambito della generale politica sociale ed esclusivamente ad esso legislatore spetta la scelta delle varie soluzioni possibili».

Torna a sottolineare l’erroneità della censura fondata dalla Corte rimettente «solo sull’aspetto quantitativo della prestazione di invalidità civile, [...] perdendo di vista la globalità delle misure approntate dal legislatore a tutela della disabilità».

Conclude che l’esigenza di completezza della tutela «è destinata a soccombere “di fronte alla limitatezza delle disponibilità finanziarie che è possibile destinare nel quadro di una programmazione generale degli interventi di carattere assistenziale” (cfr. Corte cost. 248/11, Corte cost. 111/05)».

7.- L’INPS ha depositato memorie fuori termine.

Considerato in diritto

1.- Con l’ordinanza in epigrafe - emessa nel corso del giudizio di cui si è riferito nel Ritenuto in fatto - la Corte d’appello di Torino, sezione lavoro, ha sollevato duplice questione di legittimità costituzionale:

a) dell’art. 12, primo comma, della legge 30 marzo 1971, n. 118 (Conversione in legge del decreto-legge 30 gennaio 1971, n. 5, e nuove norme in favore dei mutilati ed invalidi civili), «nella parte in cui attribuisce al soggetto totalmente inabile, affetto da gravissima disabilità e privo di ogni residua capacità lavorativa, una pensione di inabilità [...] insufficiente a garantire il soddisfacimento delle minime esigenze vitali, in relazione agli artt. 3, 38, comma 1, 10, comma 1, e 117, comma 1, Cost.»;

b) dell’art. 38, comma 4, della legge 28 dicembre 2001, n. 448, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2002)», «nella parte in cui subordina il diritto degli invalidi civili totali, affetti da gravissima disabilità e privi di ogni residua capacità lavorativa, all’incremento previsto dal comma 1 al raggiungimento del requisito anagrafico del 60° anno di età, in relazione agli artt. 3 e 38, comma 1, Cost.».

2.- Pregiudiziale al vaglio di legittimità costituzionale delle disposizioni così censurate è l’esame delle plurime eccezioni di inammissibilità delle correlative questioni, formulate dall’Avvocatura generale dello Stato e (la prima di esse anche) dalla difesa dell’INPS.

2.1.- Eccepisce in primo luogo, infatti, l’Avvocatura dello Stato che quanto richiesto dalla rimettente a questa Corte - e cioè di «intervenire a modificare la misura della pensione di inabilità ovvero ad eliminare il requisito anagrafico per l’applicazione delle maggiorazioni previste dall’art. 38, comma 4, della L. 448/01» - «esorbita dal mero controllo di conformità alla Costituzione, invadendo il campo delle scelte e della discrezionalità del legislatore».

E, sulla stessa linea, sostiene la difesa dell’INPS, che «entrambe le questioni tendono ad ottenere una risposta che rientra nella sfera propria del legislatore».

2.1.1.- Questa eccezione - in quanto rivolta alla prospettazione stessa delle questioni, per sostenerne (in via pregiudiziale appunto) l’ostatività ex se ad una delibazione delle formulate censure - è, in tali termini, non fondata.

La Corte rimettente non contesta, infatti, la discrezionalità del legislatore nell’individuazione delle misure necessarie - e, in questo caso, nell’importo della pensione - a tutela dei disabili.

Denuncia, invece, con riguardo al disposto del primo comma dell’art. 12 della legge n. 118 del 1971, che l’importo pensionistico ivi previsto, per la sua inadeguatezza ad assicurare al disabile anche il «minimo vitale», vada al di là del limite delle garanzie, essenziali e insopprimibili, dovute a tale categoria di soggetti: limite non valicabile dal legislatore. E, sotto tale profilo, chiede di sindacare la citata disposizione, alla luce anche di maggiori importi di (a suo avviso) omogenee forme di sussidio, indicati come «grandezze predate» agli effetti dell’intervento richiesto a questa Corte. Ciò che dunque esclude l’inammissibilità, prima facie, della questione.

Allo stesso modo, per quanto attiene all’art. 38 della legge n. 448 del 2001, la rimettente non revoca in dubbio la pertinenza di tale disposizione all’area della discrezionalità legislativa, ma dell’esercizio di tale discrezionalità chiede un controllo, nella prospettiva di una asserita manifesta irragionevolezza della scelta normativa che ne è conseguita.

2.2.- La sola Avvocatura dello Stato contesta, poi, ancora, l’ammissibilità delle questioni sollevate, sotto il duplice profilo dell’asserito carattere “ancipite” ed “incerto” del suo petitum.



Sostiene, infatti, che il Collegio *a quo* abbia posto due questioni di legittimità costituzionale, aventi ad oggetto «disposizioni eterogenee», in termini di irrisolta alternatività e senza chiarire il verso - meramente ablativo o manipolativo - dell'intervento richiesto a questa Corte sulle disposizioni censurate.

Neppure tali ulteriori eccezioni sono suscettibili di accoglimento.

2.2.1.- Per costante indirizzo di questa Corte, «l'alternatività del *petitum* che rende ancipite, e pertanto inammissibile, la questione di legittimità costituzionale è quella che non può essere sciolta per via interpretativa, e che si configura, quindi, come un'alternatività irrisolta» (da ultimo sentenze n. 75 e n. 58 del 2020; ordinanza n. 104 del 2020).

Nel caso in esame, la motivazione complessiva dell'ordinanza di rimessione - pur non recando una formale e testuale qualificazione delle due questioni sollevate, rispettivamente, come "principale" (la prima) e "subordinata" (la seconda) - fa, comunque, emergere, con chiara evidenza, il nesso sequenziale che ne caratterizza la prospettazione, nel senso che la questione relativa all'art. 38, comma 4, della legge n. 448 del 2001 è logicamente subordinata al rigetto di quella sollevata, in via prioritaria, con riguardo all'art. 12, primo comma, della legge n. 118 del 1971. Il che, appunto, esclude l'asserito carattere ancipite del *petitum*.

2.2.2.- Neppure è ravvisabile l'ecceppata incertezza in ordine all'intervento richiesto dalla Corte torinese.

Infatti, dagli argomenti utilizzati dall'ordinanza si evince chiaramente che, sia per l'art. 12 della legge n. 118 del 1971, sia per l'art. 38 della legge n. 448 del 2001, il giudice *a quo* non invoca la pura cancellazione di dette norme dall'ordinamento, bensì la loro modificazione, rispettivamente, nel senso dell'aumento dell'importo riconosciuto a titolo di pensione di inabilità ovvero nel senso di eliminare il requisito anagrafico per l'applicazione del cosiddetto "incremento al milione" ai soggetti totalmente invalidi.

3.- Con la questione proposta in via principale il Collegio *a quo* dubita, come detto, della legittimità costituzionale della disposizione di cui al primo comma dell'art. 12 della legge n. 118 del 1971, nella parte in cui attribuisce al soggetto totalmente inabile, affetto da gravissima disabilità e privo di ogni residua capacità lavorativa, una pensione di inabilità di importo pari, nell'anno 2018, ad euro 282,55, nell'anno 2019, ad euro 285,66 e, nell'anno 2020, ad euro 286,81.

Tale disposizione si porrebbe, infatti, in contrasto con gli artt. 3, 38, primo comma, nonché con gli artt. 10, primo comma, e 117, primo comma, Cost., questi ultimi in relazione agli artt. (evocati solo in motivazione all'ordinanza di rimessione) 4 e 28 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, adottata il 13 dicembre 2006, ratificata dallo Stato italiano con legge 3 marzo 2009, n. 18, e cui ha aderito anche l'Unione europea (decisione del Consiglio n. 2010/48 del 26 novembre 2009), e agli artt. 26 e 34, in particolare terzo comma, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, essendone l'effetto quello di disconoscere agli inabili al lavoro il diritto ad un mantenimento adeguato, in ragione della misura insufficiente della pensione di inabilità loro spettante, irragionevolmente inferiore rispetto alla misura riconosciuta a titolo di assegno sociale e a titolo di incremento della pensione di invalidità civile per gli ultrasessantenni e, comunque, inidonea a liberare l'inabile dalla condizione di bisogno in cui versa ed a garantirne condizioni di vita almeno dignitose.

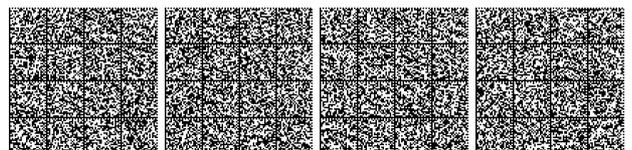
3.1.- La norma così denunciata testualmente dispone che «[a]i mutilati ed invalidi civili di età superiore agli anni 18, nei cui confronti [...] sia accertata una totale inabilità lavorativa, è concesso a carico dello Stato e a cura del Ministero dell'interno [ora: dell'INPS], una pensione di inabilità di lire 234.000 annue [attualmente di euro 3.728,53] da ripartire in tredici mensilità [...]».

Il limite di reddito personale per potere usufruire della pensione è pari, per il 2020, ad euro 16.982,49 ed è riferito al titolare della pensione e non anche al coniuge.

Al compimento dell'età anagrafica per la maturazione del diritto all'assegno sociale, l'importo della pensione di inabilità civile viene adeguato all'importo dell'assegno sociale e il soggetto non è più sottoposto alla verifica della sussistenza dei requisiti sanitari.

3.2.- Nel motivare il sospetto di illegittimità costituzionale della riferita disposizione, nei vari profili della sua prospettazione (come più ampiamente in narrativa indicati), il Collegio rimettente muove, in ogni caso, dall'assunto che il trattamento pensionistico riconosciuto al soggetto totalmente invalido «non è certamente sufficiente, per comune esperienza, a garantire il soddisfacimento dei più elementari bisogni della vita, come alimentarsi, vestirsi e reperire una abitazione». E perviene, conclusivamente, a chiedere a questa Corte di individuare un importo diverso e costituzionalmente adeguato della suddetta pensione, anche alla luce delle provvidenze di più elevato importo (in particolare, l'assegno sociale di cui all'art. 3, comma 6, della legge 8 agosto 1995, n. 335, recante «Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare»), predisposte dal legislatore in favore di soggetti versanti in analoghe condizioni di bisogno economico ed utilizzabili come misure di riferimento.

3.3.- È condivisibile quanto esposto in premessa dal giudice *a quo*.



L'importo mensile della pensione di inabilità, di attuali euro 286,81, è innegabilmente, e manifestamente, insufficiente ad assicurare agli interessati il "minimo vitale" e non rispetta, dunque, il limite invalicabile del nucleo essenziale e indefettibile del «diritto al mantenimento», garantito ad «ogni cittadino inabile al lavoro» dall'art. 38, primo comma, Cost.

La semplice comparazione con gli importi riconosciuti per altre provvidenze, avvinte da analoga matrice assistenziale e prospettate come grandezze di raffronto, conferma che la misura della pensione di inabilità non è idonea a soddisfare la soglia (non già del solo minimo "adeguato" riconosciuto ai lavoratori dall'art. 38, secondo comma, Cost., *ma*) dello stesso minimo vitale per far fronte alle esigenze primarie e minute della quotidianità - ossia alle pure esigenze alimentari - quale nucleo indefettibile di garanzie spettanti agli inabili totali al lavoro.

Detti valori di comparazione sono rappresentati: *a)* dall'assegno sociale per gli ultrasessantasettenni, pari nel 2020 ad euro 459,83 mensili; *b)* dall'impignorabilità relativa delle somme dovute a titolo di pensione, indennità a titolo di pensione o di altri assegni di quiescenza, di cui al novellato art. 545, settimo comma, cod. proc. civ., per un ammontare corrispondente alla misura massima mensile dell'assegno sociale aumentato della metà, pari, sempre nell'anno 2020, ad euro 689,74 mensili; *c)* dall'incremento della stessa pensione di inabilità previsto per gli ultrasessantenni, pari attualmente ad euro 651,51 per tredici mensilità; *d)* dalla cosiddetta maggiorazione al milione per i titolari di assegno o pensione sociale giunti al settantesimo anno di età, pari sempre per l'anno 2020 ad euro 648,26 per tredici mensilità; *e)* dal reddito cittadinanza, quale misura assistenziale temporanea, il cui ammontare corrisponde all'attualità ad euro 500,00 mensili, oltre euro 280,00 per eventuali voci accessorie.

3.4.- Non rileva in contrario che agli invalidi civili «che si trovano nell'impossibilità di deambulare senza l'aiuto permanente di un accompagnatore o, non essendo in grado di compiere gli atti quotidiani della vita, abbisognano di un'assistenza continua» sia concessa anche l'indennità di accompagnamento di cui all'art. 1 della legge 11 febbraio 1980, n. 18 (Indennità di accompagnamento agli invalidi civili totalmente inabili), la cui misura mensile ammonta ad euro 520,29 per l'anno 2020.

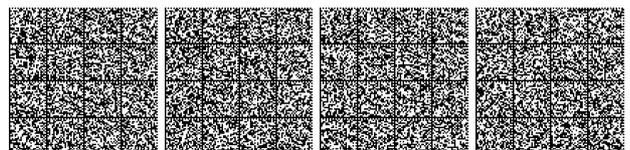
Diversa è, infatti, la funzione cui, rispettivamente, assolvono la pensione di inabilità e l'indennità di accompagnamento, le quali sono rispettivamente volte (la prima) a sopperire alla condizione di bisogno di chi, a causa dell'invalidità, non è in grado di procacciarsi i necessari mezzi di sostentamento, e (la seconda) a consentire ai soggetti non autosufficienti (in ambito familiare e senza aggravio per le strutture pubbliche) condizioni esistenziali compatibili con la dignità della persona umana (sentenza n. 346 del 1989).

Tanto implica che, mentre la pensione di inabilità civile rientra tra le provvidenze destinate al sostentamento della persona, nonché alla salvaguardia di condizioni di vita accettabili per il contesto familiare in cui il disabile si trova inserito (sentenza n. 40 del 2013), l'indennità di accompagnamento, in quanto diretta a consentire ai soggetti non autosufficienti condizioni esistenziali compatibili con la dignità della persona umana ex artt. 2 e 38, primo comma, Cost., costituisce una provvidenza specifica, funzionalmente diversa ed "aggiuntiva" rispetto alle prestazioni assistenziali connesse alle invalidità. Essa, dunque, non può essere negata per il fatto che, a determinare il richiesto stato di invalidità civile assoluta, concorrano menomazioni - come la cecità parziale - che danno diritto ad autonome prestazioni, in quanto contrasta con il principio di eguaglianza concedere o meno una prestazione assistenziale a soggetti che ne siano parimenti bisognevoli, a seconda che fruiscono o meno di provvidenze preordinate ad altri fini (sentenza n. 346 del 1989).

Il che è confermato anche dalla Corte regolatrice, per la quale l'indennità di accompagnamento ha presupposti diversi rispetto alla pensione di inabilità, essendo finalizzata all'assistenza della persona non autosufficiente, senza riferimento alla capacità lavorativa (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 21 gennaio 2005, n. 1268; sezione lavoro, sentenza 28 agosto 2000, n. 11295), e destinata a svolgere una funzione di sostegno alla famiglia, così da agevolare la permanenza in essa di soggetti bisognevoli di continuo controllo, evitandone il ricovero in istituti pubblici di assistenza, con conseguente diminuzione della spesa sociale (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 23 dicembre 2011, n. 28705).

3.5.- Ciò dunque rilevato - quanto alla manifesta inadeguatezza dell'emolumento pensionistico in questione rispetto all'esigenza di garantire i mezzi necessari per vivere alle persone totalmente inabili al lavoro - non può, però, chiedersi a questa Corte anche una diretta e autonoma rideterminazione del correlativo importo, poiché un tale intervento manipolativo invaderebbe l'ambito della discrezionalità, che - nel rispetto del «limite invalicabile» di non incidenza sul nucleo essenziale e indefettibile del diritto in gioco - resta, comunque, riservata al legislatore, cui compete l'individuazione delle misure necessarie a tutela dei diritti delle persone disabili (*ex plurimis*, sentenze n. 275 del 2016, n. 80 del 2010, n. 251 del 2008). Attesa anche la pluralità di soluzioni prospettate come possibili dalla Corte rimettente, in correlazione alle varie (per di più solo latamente omogenee) grandezze di riferimento, la scelta tra le quali è pur sempre demandata alla discrezionalità del legislatore (sentenze n. 166 del 2017, n. 88 del 1992 e n. 769 del 1988).

In particolare, la misura della pensione di inabilità non può essere equiparata all'importo dell'assegno sociale, attesa l'eterogeneità strutturale e funzionale dei sussidi posti a confronto. Infatti, l'assegno sociale costituisce una prestazione assistenziale, erogata agli ultrasessantacinquenni (ora sessantasettenni), istituita in attuazione dell'art. 38 Cost. per far fronte al «particolare stato di bisogno derivante dall'indigenza, risultando altre prestazioni - assistenza sanitaria, indennità di accompagnamento - preordinate a soccorrere lo stato di bisogno derivante da grave invalidità o non autosufficienza, insorte in un momento nel quale



non vi è più ragione per annettere significato alla riduzione della capacità lavorativa, elemento che, per contro, caratterizza le prestazioni assistenziali in favore dei soggetti infrasessantacinquenni» (sentenze n. 12 del 2019 e n. 400 del 1999). E nello stesso senso la pregressa pensione sociale - sostituita appunto dall'assegno sociale - consiste in una prestazione di natura assistenziale, che mira a soccorrere i cittadini anziani sprovvisti dei mezzi necessari per vivere (sentenza n. 31 del 1986).

3.6.- La questione sollevata in via principale (ancorché non in limine, ma in esito all'effettuato scrutinio di legittimità costituzionale della norma denunciata) è, pertanto, inammissibile, per il profilo ostativo della discrezionalità legislativa, cui restano, appunto, riservate le variabili della sua *reductio ad legitimitatem*.

4.- Stante il mancato accoglimento della questione che precede, viene di conseguenza in esame quella sollevata in via subordinata dalla Corte rimettente, avente ad oggetto l'art. 38, comma 4, della legge n. 448 del 2001.

4.1.- Il citato art. 38 nel suo complesso:

- prevede, al comma 1, che le «maggiorazioni sociali dei trattamenti pensionistici», ivi di seguito elencati, siano incrementate, «a favore dei soggetti di età pari o superiore a settanta anni», «fino a garantire un reddito proprio pari a euro 516,46 al mese [cosiddetto “incremento al milione” di lire]»;

- aggiunge, al comma 4, che il beneficio incrementativo di cui al comma 1 è concesso anche ai «soggetti di età pari o superiore a sessanta anni che risultino invalidi civili totali [...]»;

- precisa, al comma 5, che «l'incremento di cui al comma 1 è concesso in base alle seguenti condizioni: *a)* il beneficiario non possieda redditi propri su base annua pari o superiori a euro 6.713,98; *b)* il beneficiario non possieda, se coniugato e non effettivamente e legalmente separato, redditi propri per un importo annuo pari o superiore a euro 6.713,98, né redditi, cumulati con quello del coniuge, per un importo annuo pari o superiore a euro 6.713,98 incrementati dell'importo annuo dell'assegno sociale; *c)* qualora i redditi posseduti risultino inferiori ai limiti di cui alle lettere *a)* e *b)*, l'incremento è corrisposto in misura tale da non comportare il superamento dei limiti stessi; *d)* per gli anni successivi al 2002, il limite di reddito annuo di euro 6.713,98 è aumentato in misura pari all'incremento dell'importo del trattamento minimo delle pensioni a carico del Fondo pensioni lavoratori dipendenti, rispetto all'anno precedente»;

- esclude, al comma 6, che il reddito della casa di abitazione venga in rilievo ai fini della concessione della maggiorazione.

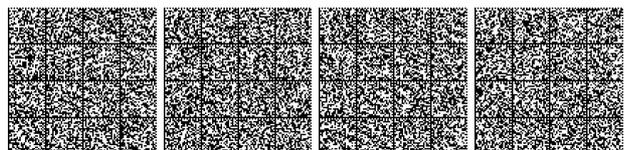
4.1.1.- L'art. 39, comma 4, della legge 27 dicembre 2002, n. 289, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2003)» ha poi stabilito che «[i]l comma 1 dell'articolo 38 della legge 28 dicembre 2001, n. 448, si interpreta nel senso che l'incremento delle pensioni in favore dei soggetti disagiati, comprensivo della eventuale maggiorazione sociale, non può superare l'importo mensile determinato dalla differenza fra l'importo di 516,46 euro e l'importo del trattamento minimo, ovvero della pensione sociale, ovvero dell'assegno sociale».

Il comma 8 dello stesso art. 39 della legge n. 289 del 2002, a sua volta, ha disposto che «[l]a lettera *d)* del comma 5 dell'articolo 38 della legge 28 dicembre 2001, n. 448, si interpreta nel senso che, per gli anni successivi al 2002, sono aumentati in misura pari all'incremento dell'importo del trattamento minimo delle pensioni a carico del Fondo pensioni lavoratori dipendenti, rispetto all'anno precedente, il limite di reddito annuo di 6.713,98 euro e l'importo di 516,46 euro di cui al comma 1 del predetto articolo».

Infine, l'art. 5, comma 5, del decreto-legge 2 luglio 2007, n. 81 (Disposizioni urgenti in materia finanziaria), convertito, con modificazioni, in legge 3 agosto 2007, n. 127, ha disposto che «[c]on effetto dal 1° gennaio 2008, l'incremento delle pensioni in favore di soggetti disagiati di cui all'articolo 38, commi da 1 a 5, della legge 28 dicembre 2001, n. 448, è concesso secondo i criteri ivi stabiliti, tenuto conto anche di quanto previsto dall'articolo 39, commi 4, 5 e 8, della legge 27 dicembre 2002, n. 289, fino a garantire un reddito proprio pari a 580 euro al mese per tredici mensilità e, con effetto dalla medesima data, l'importo di cui al comma 5, lettere *a)* e *b)*, del medesimo articolo 38 è rideterminato in 7.540 euro. Per gli anni successivi al 2008 il limite di reddito annuo di 7.540 euro è aumentato in misura pari all'incremento dell'importo del trattamento minimo delle pensioni a carico del Fondo pensioni lavoratori dipendenti, rispetto all'anno precedente».

4.1.2.- Pertanto, alla stregua dei riferiti criteri di aggiornamento, l'importo della maggiorazione sociale per gli invalidi civili che godono della pensione di inabilità, per effetto del raggiungimento della soglia anagrafica di sessanta anni, è pari, per l'anno 2019, ad euro 649,45 e, per l'anno 2020, ad euro 651,51, per tredici mensilità; mentre i limiti reddituali che consentono di usufruire del beneficio sono rispettivamente: per l'anno 2019 euro 8.442,85 per il pensionato solo ed euro 14.396,72 per il pensionato coniugato e per l'anno 2020 euro 8.469,63 per il pensionato solo ed euro 14.447,42 per il pensionato coniugato.

4.2.- Secondo il Collegio *a quo*, la condizione anagrafica (raggiungimento del sessantesimo anno di età) stabilita, sub comma 4 dall'art. 38 della legge n. 448 del 2001, per la concessione dell'incremento agli invalidi civili totali, sarebbe irragionevole «allorché l'invalido, come nel caso ben prima del compimento del 60° anno di età, si trovi in ragione delle patologie sofferte in condizioni di gravissima disabilità e privo della benché minima capacità di guadagno».



Ed ulteriormente irragionevole e discriminatoria sarebbe la disposizione denunciata laddove ai titolari di assegno (o pensione) sociale concede l'incremento in questione per il solo raggiungimento del settantesimo anno di età «anche se esenti da patologie invalidanti» mentre «un soggetto totalmente inabile di età compresa fra 18 e 59 anni che si trovi per di più in condizioni di gravissima disabilità [...] viene a percepire una pensione di invalidità pari a poco più della metà».

4.3.- La questione è fondata, in relazione ad entrambi i parametri costituzionali evocati dal rimettente, nei sensi e nel termine di seguito riportati.

Il censurato requisito anagrafico di sessanta anni è effettivamente irragionevole, in quanto il soggetto totalmente invalido di età inferiore si trova in una situazione di inabilità lavorativa che non è certo meritevole di minor tutela rispetto a quella in cui si troverebbe al compimento del sessantesimo anno di età.

Inoltre, se è ragionevole che, nei confronti di altri percettori di assegni (o pensioni) sociali, la situazione di maggior bisogno e la correlata necessità di ulteriore sostegno economico, in assenza di loro compromissioni invalidanti, sia correlata all'ingresso in una fascia di età avanzata, non ragionevole è invece che la stessa correlazione (sia pure rispetto ad una inferiore fascia anagrafica) sia mantenuta anche con riguardo ai titolari di pensione di inabilità, totalmente incapaci al lavoro, la cui condizione di precarietà, fisica ed economica, è certamente preesistente e non può ritenersi inverata solo al compimento del sessantesimo anno di età.

Le minorazioni fisio-psichiche, tali da importare un'invalidità totale, non sono, infatti, diverse nella fase anagrafica compresa tra i diciotto anni (ovvero quando sorge il diritto alla pensione di invalidità) e i cinquantanove, rispetto alla fase che consegue al raggiungimento del sessantesimo anno di età, poiché la limitazione discende, a monte, da una condizione patologica intrinseca e non dal fisiologico e sopravvenuto invecchiamento. E così, con riferimento al caso da cui origina la questione, la difficoltà deriva dalla diagnosticata tetraplegia spastica neonatale, essendo l'interessata incapace, non solo a svolgere i più elementari atti quotidiani della vita (come lavarsi, vestirsi, alimentarsi), ma anche a comunicare con l'esterno, condizione questa dipendente dalla menomazione pregressa e non dal superamento di determinate soglie anagrafiche. E ciò diversamente dalle condizioni che legittimano l'incremento dell'assegno sociale al raggiungimento del settantesimo anno di età per gli aventi diritto all'assegno sociale ai sensi dell'art. 38, comma 1, della legge n. 448 del 2001: in questa evenienza è ragionevole ritenere che lo stato di bisogno di una persona sana si aggravi fisiologicamente con l'anzianità, ossia con il raggiungimento del settantesimo anno di età.

4.3.1.- Decisivo e assorbente è poi, comunque, il rilievo che l'assegno riconosciuto agli inabili, ex art. 12 della legge n. 118 del 1971, è, per quanto innanzi detto, largamente insufficiente a garantire loro i mezzi necessari per vivere. Per cui l'aver (la norma censurata) escluso i titolari di tale inadeguato assegno, in età compresa dai diciotto ai cinquantanove anni, dalla platea dei soggetti beneficiari del cosiddetto "incremento al milione" innesca un ulteriore profilo di contrasto - in particolare del suo comma 4 - con gli artt. 3 e 38, primo comma, Cost.

4.4.- Va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 38, comma 4, della legge n. 448 del 2001, nella parte in cui, con riferimento agli invalidi civili totali, dispone che i benefici incrementativi di cui al comma 1 sono concessi «ai soggetti di età pari o superiore a sessanta anni» anziché «ai soggetti di età superiore a diciotto anni».

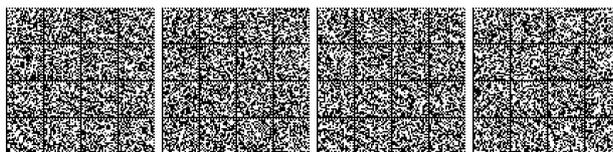
5.- L'estensione del beneficio incrementativo agli invalidi civili - che ne consegue - è ovviamente subordinata alle più stringenti condizioni reddituali di cui alle lettere *a)* e *b)* del comma 5 dello stesso art. 38 della legge n. 448 del 2001 e spetta nei limiti di cui alla lettera *c)* della medesima disposizione.

6.- La maggior spesa a carico dello Stato, che la presente pronuncia comporta, non si risolve - come in tesi dell'INPS - in «violazione dell'art. 81 della Costituzione», poiché, nella specie, vengono in gioco diritti incompressibili della persona.

Ciò, in linea di principio e sia pur con più attenuata declinazione, è riconosciuto anche dall'Avvocatura generale dello Stato, che ritiene «condivisibile l'affermazione secondo cui il vincolo di bilancio non può avere prevalenza assoluta sugli altri principi costituzionali»; e, in coerenza con tale premessa, auspica un "contemperamento" dei valori costituzionali sottesi alla norma denunciata «con il principio di bilancio costituente anch'esso un valore costituzionale».

Questa Corte ha già avuto del resto modo di chiarire che le scelte allocative di bilancio proposte dal Governo e fatte proprie dal Parlamento, pur presentando natura altamente discrezionale entro il limite dell'equilibrio di bilancio, vedono naturalmente ridotto tale perimetro di discrezionalità dalla garanzia delle spese costituzionalmente necessarie, inerenti all'erogazione di prestazioni sociali incompressibili (*ex plurimis*, sentenze n. 62 del 2020, n. 275 e n. 10 del 2016).

Ciò comporta che il legislatore deve provvedere tempestivamente alla copertura degli oneri derivanti dalla pronuncia, nel rispetto del vincolo costituzionale dell'equilibrio di bilancio in senso dinamico (sentenze n. 6 del 2019, n. 10 del 2015, n. 40 del 2014, n. 266 del 2013, n. 250 del 2013, n. 213 del 2008).



7.- E nella prospettiva, appunto, del “contemperamento dei valori costituzionali” - che viene qui in rilievo non già nel contesto dello scrutinio di costituzionalità della norma denunciata ed al fine dell’esito dello stesso, bensì nella fase successiva relativa alla delimitazione diacronica degli effetti della decisione - la Corte ritiene, in questo caso, di graduare gli effetti temporali del decisum, facendoli decorrere (solo) dal giorno successivo a quello di pubblicazione della sentenza sulla *Gazzetta Ufficiale*.

La tecnica decisoria della sentenza con effetto “ex nunc”, che viene qui adottata, appartiene alla giurisprudenza di questa Corte, a partire dalla sentenza n. 10 del 2015 (nello stesso senso anche sentenze n. 246 del 2019, n. 74 e n. 71 del 2018).

Nella prima citata pronuncia si è infatti chiarito che «così come la decisione di illegittimità costituzionale può essere circoscritta solo ad alcuni aspetti della disposizione sottoposta a giudizio - come avviene ad esempio nelle pronunce manipolative - similmente la modulazione dell’intervento della Corte può riguardare la dimensione temporale della normativa impugnata, limitando gli effetti della declaratoria di illegittimità costituzionale sul piano del tempo». E si è appunto precisato che «sono proprio le esigenze dettate dal ragionevole bilanciamento tra i diritti e i principi coinvolti» - vagliate alla luce di principi di stretta proporzionalità e di effettività dei suddetti diritti - a determinare la scelta di una tale tecnica decisoria. La quale «risulta, quindi, costituzionalmente necessaria allo scopo di contemperare tutti i principi e i diritti in gioco, [...] garantendo il rispetto dei principi di uguaglianza e di solidarietà, che, per il loro carattere fondante, occupano una posizione privilegiata nel bilanciamento con gli altri valori costituzionali (sentenza n. 264 del 2012)».

8.- Peraltro, l’estensione pro futuro del cosiddetto “incremento al milione” agli invalidi civili totali è coerente anche con la logica del giudizio incidentale poiché l’accoglimento ex nunc risponde comunque all’interesse della parte che ha attivato il processo principale ed è dunque rilevante al fine della decisione che dovrà adottare il giudice rimettente.

9.- Resta ovviamente ferma la possibilità per il legislatore di rimodulare, ed eventualmente di coordinare in un quadro di sistema, la disciplina delle misure assistenziali vigenti, purché idonee a garantire agli invalidi civili totali l’effettività dei diritti loro riconosciuti dalla Costituzione. Infatti, l’eliminazione della barriera anagrafica che condiziona l’adeguamento della misura della pensione di inabilità al soddisfacimento delle esigenze primarie di vita, non costituendo una opzione costituzionalmente obbligata, resta soggetta a un diverso apprezzamento da parte del legislatore, purché nel rispetto del principio di proporzionalità (sentenze n. 40 del 2019 e n. 222 del 2018) e dell’effettività dei suddetti diritti.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara, nei sensi e nel termine di cui in motivazione, l’illegittimità costituzionale dell’art. 38, comma 4, della legge 28 dicembre 2001, n. 448, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2002)», nella parte in cui, con riferimento agli invalidi civili totali, dispone che i benefici incrementativi di cui al comma 1 sono concessi «ai soggetti di età pari o superiore a sessanta anni» anziché «ai soggetti di età superiore a diciotto anni»;

2) dichiara inammissibile la questione di illegittimità costituzionale dell’art. 12, primo comma, della legge 30 marzo 1971, n. 118 (Conversione in legge del decreto-legge 30 gennaio 1971, n. 5, e nuove norme in favore dei mutilati ed invalidi civili), sollevata, in riferimento agli artt. 3, 38, primo comma, 10, primo comma, e 117, primo comma, Cost., dalla Corte d’appello di Torino, sezione lavoro, con l’ordinanza indicata in epigrafe.

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

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

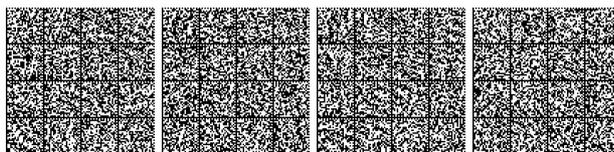
Mario Rosario MORELLI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 20 luglio 2020.

Il Cancelliere

F.to: Roberto MILANA



N. 153

Sentenza 25 giugno - 20 luglio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Edilizia ed urbanistica - Segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) - Tutela del terzo avverso il silenzio della pubblica amministrazione - Necessità di previa istanza sollecitatoria - Possibilità, per il giudice, di dichiarare il mero obbligo di provvedere, ma non il contenuto del provvedimento da adottare in autotutela - Denunciata irragionevolezza, violazione del diritto di difesa e del principio di effettività della tutela giurisdizionale - Inammissibilità delle questioni.

- Legge 7 agosto 1990, n. 241, art. 19, comma 6-ter.
- Costituzione, artt. 3, 24, 103 e 113.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 6-ter, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), come introdotto dall'art. 6, comma 1, lettera c), del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, promosso dal Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia-Romagna, sezione staccata di Parma, nel procedimento vertente tra R. P. e altro e il Comune di F. e altro, con ordinanza del 22 gennaio 2019, iscritta al n. 138 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 38, prima serie speciale, dell'anno 2019.

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

udito il Giudice relatore Giancarlo Coraggio nella camera di consiglio del 24 giugno 2020, svolta ai sensi del decreto della Presidente della Corte del 20 aprile 2020, punto 1), lettera a);

deliberato nella camera di consiglio del 25 giugno 2020.

Ritenuto in fatto

1.- Con sentenza parziale, il Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia-Romagna, sezione staccata di Parma, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, 103 e 113 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 6-ter, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi).



1.1.- Il rimettente espone in punto di fatto che:

- i ricorrenti R. P. e M. A., proprietari di un appartamento al piano terreno di un immobile condominiale, hanno chiesto l'annullamento di due segnalazioni certificate d'inizio attività (SCIA) del 6 dicembre 2016 e 21 febbraio 2017, presentate dalla condomina M. S., nonché del verbale di sopralluogo effettuato il 31 ottobre 2017 presso il citato immobile e della comunicazione con cui il Comune di F. aveva loro trasmesso tale verbale;

- quest'ultimi atti erano stati adottati dall'amministrazione comunale a seguito della «segnalazione di presunto abuso edilizio e di irregolarità nella presentazione di SCIA edilizie», inoltrata dai ricorrenti il 26 ottobre 2017;

- nel merito, il ricorso si basa sui seguenti motivi: 1) il progetto edilizio contestato avrebbe previsto una sopraelevazione della gronda e del colmo di circa sedici centimetri, in contrasto con quanto prescritto dall'art. 80 del regolamento urbanistico ed edilizio (RUE) del Comune di F.; 2) la modificazione dell'altezza interna avrebbe comportato anche un aumento di quella esterna, in violazione dell'art. 2 della legge della Regione Emilia-Romagna 6 aprile 1998, n. 11 (Recupero ai fini abitativi dei sottotetti esistenti); 3) la distanza, inferiore a dieci metri, esistente tra il fabbricato oggetto dell'intervento e quello adiacente, avrebbe dovuto impedire ogni maggiore altezza, ai sensi dell'art. 9 del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444 (Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra gli 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 n. 765 del 1967); 4) la tesi secondo cui la maggiore altezza sarebbe legittima, data la possibilità di realizzare un cordolo strutturale di venticinque centimetri, sarebbe erronea, in quanto, da un lato, il decreto ministeriale 14 gennaio 2008 (Approvazione delle nuove norme tecniche per le costruzioni) impedirebbe di considerare l'inserimento del cordolo sommitale quale sopraelevazione solo a fini sismici, e, dall'altro, il richiamo al d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo A)» non consentirebbe di derogare alle altre normative edilizie; 5) le opere realizzate avrebbero potuto essere eseguite solo con l'autorizzazione di tutti i condomini; 6) l'intervento sarebbe una vera e propria sopraelevazione, non attuabile tramite SCIA ma autorizzabile solo una volta verificato il rispetto delle distanze e acquisite le necessarie certificazioni sismica e sulla sicurezza;

- il Comune di F. si è costituito in giudizio, instando per il rigetto del ricorso;

- il Collegio ha disposto una verifica tecnica, che è giunta alle seguenti conclusioni: 1) vi è stata una sopraelevazione media di quindici/sedici centimetri in gronda e di quattordici centimetri in colmo; 2) il progetto contrasta con l'art. 80 del RUE del Comune di F., nella versione vigente al momento della presentazione della SCIA n. 256 del 2016; 3) la modificazione dell'altezza interna ha comportato anche un aumento di quella esterna di circa venti centimetri; 4) la distanza esistente rispetto al fabbricato adiacente è inferiore a dieci metri, ma l'intervento di mero recupero della preesistenza non è assoggettato alle distanze minime previste dal d.m. n. 1444 del 1968; 5) la maggiore altezza accertata è contenuta nello spessore del cordolo sommitale realizzato, per cui l'intervento, ai fini sia dell'applicazione della normativa antisismica sia della sua classificazione edilizia, non si configura quale sopraelevazione e rimane nell'ambito della ristrutturazione; 6) sono state prodotte le necessarie attestazioni e certificazioni sismica e sulla sicurezza.

1.2.- Ciò premesso in punto di fatto, il rimettente afferma, innanzitutto, di condividere le considerazioni tecniche del verificatore, in virtù dell'accurata ricostruzione della fattispecie e della corretta metodologia seguita.

Osserva poi il TAR che «le due SCIA edilizie presentate dalla controinteressata sono equiparate dalla legge ad atti di iniziativa privata e non ad atti costitutivi» di corrispondenti provvedimenti autorizzatori impliciti, sicché di essi non è possibile ottenere l'annullamento; e che, con gli altri due atti impugnati (il verbale di sopralluogo e la sua comunicazione ai ricorrenti), il Comune ha verificato la conformità dei lavori edilizi al progetto edilizio presentato, decidendo «di non intervenire in autotutela».

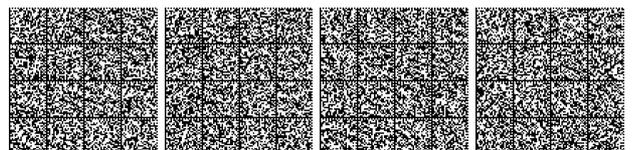
Resterebbe quindi da verificare se tali ultimi atti possano essere ritenuti veri e propri provvedimenti impugnabili.

Si dovrebbe considerare, al riguardo, che l'amministrazione resistente è intervenuta su sollecitazione dei terzi a compiere le verifiche di cui all'art. 19, comma 6-ter, della legge n. 241 del 1990, con cui è stata denunciata, «primariamente», un'altezza esterna superiore a quella originaria del fabbricato (non rilevando nel giudizio *a quo* le censure «privatistiche» relative alla mancata autorizzazione condominiale).

In risposta a tale segnalazione, i tecnici del Comune di F. hanno riscontrato la conformità delle opere realizzate ai titoli abilitativi e tale riscontro è stato condiviso dall'amministrazione comunale, sì che la manifestazione di volontà contenuta nella comunicazione inviata ai ricorrenti sarebbe un vero e proprio provvedimento di diniego dell'intervento richiesto.

Vi sarebbe, poi, un profilo di inerzia nella condotta dell'amministrazione, che ha rinviato ad ulteriori approfondimenti l'accertamento della conformità dello stato di fatto dichiarato a quello preesistente.

Rispetto a tale profilo il TAR, ai sensi dell'ultimo periodo del citato comma 6-ter dell'art. 19, potrebbe accertare la fondatezza della pretesa dei ricorrenti, con riqualificazione della domanda di annullamento, seppure nei limiti di cui all'art. 31, comma 3, dell'Allegato 1 (Codice del processo amministrativo) al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo).



1.3.- Nel merito, sarebbe corretta la contestazione secondo cui l'accertata modificazione dell'altezza interna dell'immobile avrebbe comportato anche un aumento di quella esterna di circa venti centimetri.

Tale maggiore altezza, tuttavia, come osservato dal verificatore, in quanto «contenuta nello spessore del cordolo sommitale realizzato», non integrerebbe una sopraelevazione, e quindi l'intervento, non comportando un aumento di volumetria, andrebbe qualificato come ristrutturazione edilizia, legittimamente realizzata a mezzo SCIA.

Né avrebbe alcun rilievo la distanza inferiore a dieci metri tra il fabbricato ristrutturato e quello adiacente, trattandosi di un intervento concretizzatosi «in un mero recupero della preesistenza», non assoggettato al divieto posto dal citato d.m. n. 1444 del 1968.

Sarebbe invece accertata la violazione dell'art. 80 del RUE vigente all'epoca della presentazione della SCIA, poiché il recupero a fini abitativi del sottotetto esistente sarebbe avvenuto tramite illegittima modificazione in aumento sia dell'altezza di gronda (tra i dieci e i tredici centimetri), sia dell'altezza di colmo (circa dieci centimetri).

Riepilogando, il rimettente ritiene di dovere respingere tutti i motivi di ricorso, fatta eccezione per quello afferente alla violazione della norma regolamentare, che vietava, all'epoca della presentazione della SCIA, la modificazione delle altezze di colmo e di gronda nel caso di interventi edilizi per il recupero dei sottotetti a fini abitativi.

Sarebbe dunque accertata l'illegittimità *in parte qua* della posizione negativa «o comunque di inerzia» tenuta dal Comune resistente sulla richiesta di verifica degli interessati, cui conseguirebbe l'obbligo dell'amministrazione di provvedere.

1.4.- Il TAR ritiene, a questo punto, di dovere specificare la natura e i limiti del contenuto concreto dell'obbligo posto a carico del Comune resistente e discendente dall'effetto conformativo della sentenza.

Si tratta, secondo il rimettente, di stabilire se l'accertamento giudiziale costringa l'amministrazione a rimuovere sic et simpliciter gli eventuali effetti dannosi dell'attività edilizia illegittimamente intrapresa, ai sensi del comma 3 dell'art. 19 della legge n. 241 del 1990, oppure le imponga l'obbligo di adottare i provvedimenti previsti dal citato comma 3 soltanto in presenza delle condizioni previste dall'art. 21-*novies* della medesima legge.

Secondo il rimettente, il dato normativo deporrebbe inequivocabilmente nel secondo senso: in forza dell'art. 31, comma 3, dell'Allegato 1 al d.lgs. n. 104 del 2010 (d'ora in avanti: cod. proc. amm.), non sarebbe possibile accertare anche la fondatezza della pretesa fatta valere in giudizio dai ricorrenti, residuando in capo all'amministrazione ulteriori margini di discrezionalità.

Decorso, cioè, il termine per l'adozione dei provvedimenti di cui al comma 3, primo periodo, dell'art. 19 della legge n. 241 del 1990, l'amministrazione competente potrebbe adottare i provvedimenti volti alla rimozione degli effetti dannosi soltanto in presenza delle condizioni previste dall'art. 21-*novies* per l'annullamento di ufficio.

Tale orientamento, seguito dal Consiglio di Stato in plurimi arresti, sarebbe preferibile rispetto a quello secondo cui il potere sollecitato dal terzo è sempre quello inibitorio, non avendo quest'ultima tesi un fondamento normativo testuale nell'attuale art. 19 della legge n. 241 del 1990.

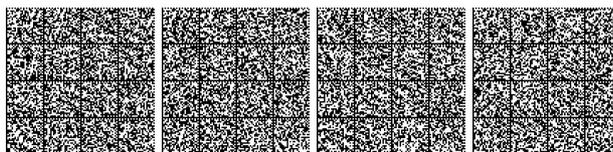
Il Collegio afferma, al riguardo, di condividere le perplessità espresse dal TAR Toscana, con l'ordinanza 11 maggio 2017, n. 667, di rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 6-*ter*, della legge n. 241 del 1990, a causa dell'assenza di una previsione espressa del termine entro cui il terzo deve sollecitare il potere inibitorio dell'amministrazione.

Il problema, tuttavia, non riguarderebbe soltanto il suddetto termine, ma anche il tipo di procedimento attivato dal terzo, ossia le cosiddette verifiche spettanti all'amministrazione.

Quanto al termine, non vi sarebbe alcuna soluzione, tra quelle proposte in giurisprudenza, fondata su un adeguato riferimento normativo.

In particolare, non sarebbero idonee a risolvere il problema in questione: 1) la tesi secondo cui il termine per presentare «l'istanza sollecitatoria» è lo stesso che la norma assegna all'amministrazione per l'esercizio del potere inibitorio ufficioso, in quanto il *dies a quo* di tale ultimo termine coincide con il ricevimento della segnalazione da parte dell'amministrazione, fase, questa, cui è del tutto estraneo il terzo; 2) la tesi che sostiene che la facoltà del controinteressato di proporre l'istanza inibitoria è soggetta al termine decadenziale di sessanta giorni, in quanto vi è diversità ontologica tra la disciplina invocata (attinente alla proposizione di un atto processuale) e l'ambito di attività in esame (sollecitazione di poteri amministrativi); 3) la tesi che richiama il termine annuale di cui all'art. 31, comma 2, cod. proc. amm., poiché anche in questo caso si confonde un termine processuale con uno amministrativo.

Quanto alla sollecitazione del potere di verifica, secondo il rimettente, sarebbe erronea la tesi secondo cui si tratta dell'impulso all'avvio di un procedimento avente ad oggetto un potere inibitorio analogo a quello di cui all'art. 19, comma 3, della legge n. 241 del 1990, per due ordini di ragioni: in primo luogo, l'amministrazione beneficerebbe inammissibilmente di una sorta di rimessione in termini, essendo nel frattempo definitivamente superato il limite temporale entro cui intervenire con il potere repressivo (trenta giorni); in secondo luogo, sarebbe introdotto in via pretoria un correttivo normativo per permettere al terzo controinteressato di sostituirsi all'amministrazione, tramite l'utilizzo di un potere non previsto dall'ordinamento.



Il dato testuale e la sottesa *ratio legis* indurrebbero, invece, ad individuare, in materia di SCIA edilizia, un diverso sistema di tutela del terzo.

A seguito dell'intervento del legislatore - che ha introdotto la norma censurata con l'art. 6, comma 1, lettera *c*), del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148 - sarebbe pacifico, innanzitutto, che la segnalazione certificata, in adesione alla tesi già sostenuta dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, non è un provvedimento amministrativo a formazione tacita e non dà luogo ad un titolo costitutivo, ma è un atto privato volto a comunicare l'intenzione di intraprendere un'attività direttamente ammessa dalla legge, sulla quale, però, l'amministrazione conserva un potere di controllo più penetrante di quello ordinariamente esercitato.

Sarebbe connaturata a tale «nuova prospettazione giuridica una correlativa rimodulazione della tutela dei terzi dinanzi al Giudice amministrativo»: l'assenza di un provvedimento amministrativo, con il residuo di un mero potere di controllo *ex post* da parte dell'ente pubblico, comporterebbe la possibilità per il terzo di avviare una controversia concernente l'esercizio o il mancato esercizio del potere amministrativo, in aggiunta o in luogo degli ordinari rimedi esperibili dinanzi al giudice ordinario a tutela della proprietà e del possesso.

Secondo il rimettente, dunque, le iniziative spettanti al terzo «si riflettono interamente nei poteri esercitabili dall'amministrazione: se entro trenta giorni dal deposito della SCIA edilizia l'amministrazione non si è attivata, i terzi hanno azione, entro i termini di prescrizione ordinaria, per l'accertamento dell'obbligo dell'amministrazione di verificare e manifestare (tramite provvedimento espresso) la sussistenza o meno delle condizioni previste dall'art. 21-*nonies* della L. n. 241 del 1990».

Sotto altro profilo, il TAR afferma che la norma censurata introdurrebbe per legge una ipotesi di inerzia sanzionabile della pubblica amministrazione, ai sensi dell'art. 31, commi 1, 2 e 3, cod. proc. amm: si rientrerebbe, cioè, in uno degli «altri casi previsti dalla legge», in cui «chi vi ha interesse può chiedere l'accertamento dell'obbligo dell'amministrazione di provvedere».

Sarebbe stato previsto, cioè, un caso di obbligatorietà della risposta pubblica rispetto alla sollecitazione dei poteri «di autotutela» da parte del privato e l'obbligo di provvedere, una volta accertato, non potrebbe che portare ad un esercizio del potere conforme alle norme che lo regolano.

Ove, pertanto, come nel caso di specie, sia decorso, alla data della sollecitazione del terzo, il termine entro cui l'amministrazione avrebbe potuto vietare la prosecuzione dell'attività edilizia intrapresa e ordinare la rimozione dei suoi effetti dannosi, l'accertamento dell'obbligo di provvedere non potrebbe che costituire il presupposto per l'esercizio del potere di annullamento di cui all'art. 21-*novies* della legge n. 241 del 1990.

Correlativamente, il giudice non potrebbe «conformare l'amministrazione» ad una specifica condotta, né tanto meno condannarla all'emissione di un determinato provvedimento, dovendosi limitare ad accertare la sussistenza dell'inerzia e la necessità di un riesame da parte della stessa pubblica amministrazione.

Confermerebbe tale ricostruzione la circostanza che il legislatore abbia espressamente riconosciuto ai terzi interessati «esclusivamente» la possibilità di esperire l'azione di accertamento, con preclusione, dunque, non solo di quella di annullamento, ma anche di quella di condanna al rilascio di un provvedimento, ai sensi dell'art. 34, comma 1, lettera *c*), cod. proc. amm.

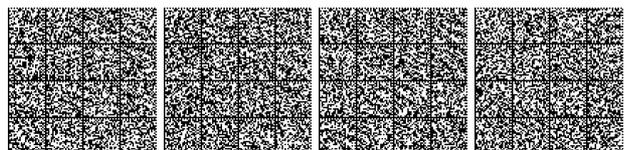
Questa soluzione avrebbe il pregio di depotenziare i dubbi di legittimità costituzionale sollevati dal TAR Toscana in relazione alla mancata previsione di un termine decadenziale per l'esercizio del potere sollecitatorio da parte del terzo, in quanto l'intervento repressivo dell'amministrazione dovrebbe sottostare ai rigorosi limiti temporali e motivazionali di cui all'art. 21-*novies* della legge n. 241 del 1990, in modo da non lasciare il privato esposto *sine die* a quell'intervento.

Così rettammente interpretata, tuttavia, la nuova disciplina recata dall'art. 19, comma 6-*ter*, della legge n. 241 del 1990 farebbe sorgere dubbi di legittimità costituzionale, perché non idonea a tutelare in modo efficace la sfera giuridica del terzo.

Quest'ultimo, infatti, avrebbe innanzitutto l'onere, prima di agire in giudizio, di presentare apposita «istanza sollecitatoria» alla pubblica amministrazione, così subendo una procrastinazione dell'accesso alla tutela giurisdizionale, in spregio ai principi di cui agli artt. 24, 103 e 113 Cost.

Inoltre e soprattutto, l'istanza - qualora, come normalmente accade, siano già decorsi trenta giorni dall'invio della segnalazione di cui il terzo non ha diretta conoscenza -, sarebbe diretta ad attivare non il potere inibitorio di natura vincolata (che si estingue decorso il termine perentorio di legge) ma il cosiddetto potere di autotutela, cui fa riferimento l'art. 19, comma 4, della legge n. 241 del 1990.

Tale ultimo potere, tuttavia, è ampiamente discrezionale, in quanto postula la ponderazione comparativa, da parte dell'amministrazione, degli interessi in conflitto, «con precipuo riferimento al riscontro» di un interesse pubblico concreto e attuale che non coincide con il mero ripristino della legalità violata, con il corollario che nel giudizio conseguente al silenzio o al rifiuto di intervento dell'amministrazione, il giudice amministrativo non potrebbe che limitarsi ad una mera declaratoria dell'obbligo di provvedere, senza poter predeterminare il contenuto del provvedimento da adottare.



Evidente sarebbe, allora, la compressione dell'interesse del terzo ad ottenere una pronuncia che impedisca lo svolgimento di un'attività illegittima mediante un precetto giudiziario puntuale e vincolante, che non subisca l'intermediazione aleatoria dell'esercizio di un potere discrezionale.

Di qui il dubbio di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 6-ter, della legge n. 241 del 1990, per violazione degli artt. 3, 24, 103 e 113 Cost., nella parte in cui consente ai terzi lesi da una SCIA edilizia illegittima di esperire «esclusivamente» l'azione di cui all'art. 31, commi 1, 2 e 3, cod. proc. amm., e ciò soltanto dopo aver sollecitato l'esercizio delle verifiche spettanti all'amministrazione.

1.5.- In punto di rilevanza, il rimettente osserva che la decisione sulle questioni di legittimità costituzionale sollevate è indispensabile per accertare anche la fondatezza della pretesa fatta valere in giudizio dai ricorrenti, nel senso di conformare la successiva attività dell'amministrazione ad un obbligo ineludibile di rimozione degli eventuali effetti dannosi derivanti dall'attività edilizia intrapresa.

In caso di rigetto delle questioni, il rimettente non potrebbe pronunciare sulla fondatezza della pretesa dedotta in giudizio, né condannare l'amministrazione al rilascio del provvedimento richiesto, residuando in capo al Comune resistente ulteriori margini di discrezionalità insiti nelle valutazioni da effettuare in sede di «autotutela».

In caso di accoglimento della questione, invece, il rimettente potrebbe pronunciarsi sulla fondatezza della pretesa dedotta in giudizio, rientrandosi in un caso di attività vincolata o comunque non residuando ulteriori margini di esercizio della discrezionalità e/o la necessità di adempimenti istruttori successivi alla pronuncia.

1.6.- In conclusione, il TAR ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale del comma 6-ter dell'art. 19 della legge n. 241 del 1990 per violazione degli artt. 3, 24, 103 e 113 Cost., «nella misura in cui impedisce ai terzi lesi da una SCIA edilizia illegittima di ottenere dal Giudice amministrativo una pronuncia di accertamento della fondatezza della pretesa dedotta in giudizio, con conseguente condanna o comunque effetto conformativo all'adozione dei corrispondenti provvedimenti, anche nel caso in cui sia decorso il termine concesso all'amministrazione per azionare il potere inibitorio di cui al comma 3 dell'art. 19» della legge n. 241 del 1990.

1.7.- In dispositivo, il rimettente, riquilificata la domanda di annullamento in «azione di accertamento» ai sensi dell'art. 31 cod. proc. amm., la respinge parzialmente, nei sensi e nei limiti di cui in motivazione, e solleva le illustrate questioni di legittimità costituzionale.

2.- Con memoria depositata il 24 ottobre 2017, è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, eccependo l'inammissibilità e la non fondatezza delle questioni sollevate dal rimettente.

2.1.- Quanto all'inammissibilità, il Presidente del Consiglio dei ministri osserva che, secondo il giudice *a quo*, la norma censurata sarebbe incostituzionale per via della mancata previsione di un rimedio azionabile avverso le altrui iniziative edilizie illecite, senza la necessità di un preventivo coinvolgimento dell'amministrazione.

Quello invocato dal rimettente sarebbe, pertanto, un intervento additivo o manipolativo, afferente alla conformazione degli istituti processuali, ossia ad una materia di esclusivo appannaggio del legislatore, sottratta al sindacato costituzionale.

Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, la liberalizzazione delle attività ora riconducibili all'ambito di operatività della SCIA rappresenta l'esito di un bilanciamento tra gli interessi contrapposti che fanno capo, rispettivamente, al segnalante e al terzo, nella cui sfera giuridica sono destinati a riverberarsi gli effetti dell'attività del primo.

La scelta operata in materia di SCIA, se, da un lato, soddisferebbe l'esigenza del segnalante di intraprendere i lavori quanto prima, dall'altro, finirebbe con l'esporsi al rischio che, a lavori già iniziati, l'amministrazione intervenga con provvedimenti che ne inibiscano la prosecuzione.

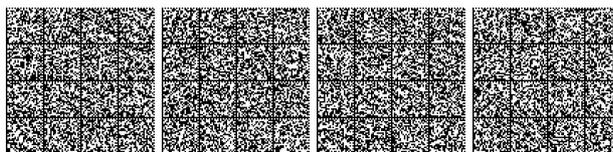
Il legislatore, dunque, avrebbe predisposto un meccanismo atto a recuperare quella stabilità della situazione soggettiva del segnalante inevitabilmente pregiudicata dall'assenza di un provvedimento amministrativo *ex ante*.

In questo stesso solco si collocherebbe la scelta di affidare la tutela del terzo leso alla sola azione di cui all'art. 31 cod. proc. amm.

Il legislatore, cioè, avrebbe effettuato un bilanciamento tra la tutela del legittimo affidamento del segnalante - il quale, decorsi trenta giorni dalla presentazione della SCIA, può ragionevolmente attendersi che non vi siano ostacoli alla prosecuzione dei lavori - e quella del terzo, cui è attribuita un'azione che gli consente in ogni caso di ottenere un provvedimento espresso dell'amministrazione.

2.2.- Le questioni sarebbero anche infondate nel merito.

L'opinione del rimettente nascerebbe da una errata valutazione della effettiva ampiezza della tutela assicurata al terzo dalla disposizione censurata.



L'art. 19, comma 3, della legge n. 241 del 1990 prevede la facoltà per la pubblica amministrazione di vietare la prosecuzione dell'attività e disporre il ripristino della situazione precedente, ovvero, ove possibile, di intimare al privato l'adozione delle misure necessarie a conformare l'attività intrapresa alla normativa vigente.

Tali poteri devono essere esercitati entro il termine di sessanta giorni dalla comunicazione (trenta, per la SCIA edilizia), decorso il quale, l'amministrazione può disporre l'annullamento d'ufficio, purché ricorrano le condizioni indicate dall'art. 21-*novies* della stessa legge n. 241 del 1990.

I terzi interessati, dal canto loro, non possono impugnare direttamente la SCIA, trattandosi di un atto privato, ma il censurato comma 6-*ter* dell'art. 19 attribuisce ad essi la facoltà di «sollecitare l'esercizio delle verifiche spettanti all'amministrazione e, in caso di inerzia, esperire esclusivamente l'azione di cui all'art. 31, commi 1, 2 e 3 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104».

Le verifiche cui si riferisce la norma sarebbero non solo e non tanto quelle finalizzate all'adozione di provvedimenti inibitori di cui al comma 3 dell'art. 19, ma soprattutto, ove si versi in ipotesi di SCIA edilizia, quelle richiamate dal comma 6-*bis*, ai sensi del quale restano «ferme le disposizioni relative alla vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia, alle responsabilità e alle sanzioni previste dal decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, e dalle leggi regionali».

Il richiamo sarebbe, in particolare, all'art. 27, comma 2, del d.P.R. n. 380 del 2001, a mente del quale il dirigente o il responsabile comunale incaricato della vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia, in tutti i casi di difformità dalle norme di legge e di regolamento e dalle prescrizioni degli strumenti urbanistici, provvede alla demolizione e al ripristino dello stato dei luoghi.

Alla luce della disposizione appena citata, sarebbe incontestabile il carattere vincolato dei poteri di controllo dell'amministrazione sull'attività oggetto di SCIA edilizia, per i quali la normativa di settore non commina decadenze.

Nulla osta, dunque, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, ad una pronuncia giurisdizionale che, all'esito di un giudizio promosso dal terzo ai sensi dell'art. 31 cod. proc. amm., accerti la fondatezza della pretesa azionata e condanni l'amministrazione a rimuovere sic et simpliciter gli effetti dannosi della SCIA illegittima.

Considerato in diritto

1.- Con sentenza parziale, il Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia-Romagna, sezione staccata di Parma, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, 103 e 113 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 6-*ter*, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), ai sensi del quale «[I]a segnalazione certificata di inizio attività, la denuncia e la dichiarazione di inizio attività non costituiscono provvedimenti taciti direttamente impugnabili. Gli interessati possono sollecitare l'esercizio delle verifiche spettanti all'amministrazione e, in caso di inerzia, esperire esclusivamente l'azione di cui all'art. 31, commi 1, 2 e 3 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104».

Secondo il rimettente, la norma censurata viola gli invocati parametri costituzionali, in primo luogo, perché l'aver subordinato l'azione del terzo controinteressato alla presentazione di una previa «istanza sollecitatoria» nei confronti della pubblica amministrazione si risolve in una procrastinazione dell'accesso alla tutela giurisdizionale; e, in secondo luogo, perché - «qualora, come normalmente accade», l'istanza del terzo sia inoltrata quando siano già decorsi trenta giorni dalla presentazione della segnalazione certificata d'inizio attività (SCIA) edilizia - il potere dell'amministrazione, ai sensi dell'art. 19, comma 4, della legge n. 241 del 1990, non è di natura vincolata ma «in autotutela» e discrezionale, con la conseguenza che, ai sensi dell'art. 31, comma 3, dell'Allegato 1 (Codice del processo amministrativo) al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), il giudice amministrativo deve limitarsi ad una mera declaratoria dell'obbligo di provvedere, senza potere predeterminare il contenuto del provvedimento da adottare, così non assicurando una tutela piena ed effettiva della posizione giuridica del terzo.

2.- In via preliminare, va rilevato che l'atto di promovimento delle odierne questioni di legittimità costituzionale è una sentenza non definitiva, con cui il giudice *a quo* - dopo avere riqualificato la domanda di annullamento degli atti impugnati in «azione di accertamento» del silenzio della pubblica amministrazione sull'istanza di attivazione dei poteri di verifica delle SCIA presentate dalla controinteressata - ha rigettato cinque dei sei motivi di ricorso.

Nonostante l'atto di promovimento abbia la veste formale di sentenza anziché di ordinanza, le questioni, da questa angolazione, sono ammissibili, dal momento che, in relazione al residuo motivo di gravame, «il giudice *a quo* - dopo la positiva valutazione concernente la rilevanza e la non manifesta infondatezza [...] - ha disposto, la sospensione del procedimento principale e la trasmissione del fascicolo alla cancelleria di questa Corte; sicché a tal[e] att[o], anche se assunt[o] con la forma di sentenza, deve essere riconosciuta sostanzialmente natura di ordinanza, in conformità a quanto previsto dall'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87» (sentenza n. 256 del 2010; nello stesso senso, tra le tante, sentenze n. 208 del 2019, n. 86 del 2017, n. 151 e 94 del 2009, e n. 452 del 1997).



3.- Vi sono, tuttavia, ragioni di inammissibilità fondate e, in primo luogo, quella di difetto di rilevanza.

4.- Va premesso che l'art. 19, comma 6-ter, della legge n. 241 del 1990 è stato già scrutinato da questa Corte con la sentenza n. 45 del 2019, che, in quella occasione, ritenne la questione ammissibile, ma - occorre subito precisare - in un contesto diverso.

L'azione esercitata davanti al giudice amministrativo, infatti, era quella avverso il silenzio della pubblica amministrazione, ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. n. 104 del 2010 (d'ora in avanti: cod. proc. amm.), prevista dalla norma in esame come unica tutela del terzo in caso di inerzia sulla sua istanza di sollecitazione.

4.1.- Sebbene le questioni allora poste dal TAR Toscana avessero ad oggetto un presunto difetto di tutela del segnalante, nella sentenza si è esaminato anche il profilo della tutela del controinteressato, trattandosi di aspetti necessariamente connessi, poiché l'intera disciplina della SCIA è volta alla ricerca di un equilibrio fra l'interesse del segnalante al consolidamento della propria situazione giuridica e quello dei controinteressati lesi dall'attività segnalata.

Questa Corte ha quindi chiarito che «[l]e verifiche cui è chiamata l'amministrazione ai sensi del comma 6-ter sono [...] quelle già puntualmente disciplinate dall'art. 19 [della legge n. 241 del 1990], da esercitarsi entro i sessanta o trenta giorni dalla presentazione della SCIA (commi 3 e 6-bis), e poi entro i successivi diciotto mesi (comma 4, che rinvia all'art. 21-novies). Decorsi questi termini, la situazione soggettiva del segnalante si consolida definitivamente nei confronti dell'amministrazione, ormai priva di poteri, e quindi anche del terzo. Questi, infatti, è titolare di un interesse legittimo pretensivo all'esercizio del controllo amministrativo, e quindi, venuta meno la possibilità di dialogo con il corrispondente potere, anche l'interesse si estingue» (sentenza n. 45 del 2019).

Con specifico riferimento alla situazione giuridica soggettiva del terzo, si è poi aggiunto che essa va riguardata «in una prospettiva più ampia e sistemica che tenga conto dell'insieme degli strumenti apprestati» a sua tutela: «[i]n particolare, nella prospettiva dell'interesse legittimo, il terzo potrà attivare, oltre agli strumenti di tutela già richiamati, i poteri di verifica dell'amministrazione in caso di dichiarazioni mendaci o false attestazioni, ai sensi dell'art. 21, comma 1, della legge n. 241 del 1990 [...]. Esso avrà inoltre la possibilità di agire in sede risarcitoria nei confronti della PA in caso di mancato esercizio del doveroso potere di verifica (l'art. 21, comma 2-ter, della legge n. 241 del 1990 fa espressamente salva la connessa responsabilità del dipendente che non abbia agito tempestivamente, ove la segnalazione certificata non fosse conforme alle norme vigenti). Al di là delle modalità di tutela dell'interesse legittimo, poi, rimane il fatto giuridico di un'attività che si assuma illecita, nei confronti della quale valgono le ordinarie regole di tutela civilistica del risarcimento del danno, eventualmente in forma specifica».

Nella sentenza n. 45 del 2019 si è infine affermato che «[i] tutto ciò [...] non esclude l'opportunità di un intervento normativo sull'art. 19, quantomeno ai fini, da una parte, di rendere possibile al terzo interessato una più immediata conoscenza dell'attività segnalata e, dall'altra, di impedire il decorso dei relativi termini in presenza di una sua sollecitazione, in modo da sottrarlo al rischio del ritardo nell'esercizio del potere da parte dell'amministrazione e al conseguente effetto estintivo di tale potere».

5.- Nel giudizio *a quo*, invece, non è l'azione avverso il silenzio che entra in gioco, malgrado il tentativo del rimettente di dimostrarlo.

6.- Il TAR riferisce, in proposito, di essere stato investito dell'azione di annullamento di due SCIA, del conseguente verbale di sopralluogo effettuato dall'amministrazione comunale e della comunicazione di tale verbale ai ricorrenti, ma (dopo aver correttamente rilevato che le segnalazioni, in quanto «atti privati», «non costituiscono provvedimenti taciti direttamente impugnabili») ritiene di dover riqualificare l'azione proposta come di «accertamento ex art. 31» cod. proc. amm., assumendo che, in forza dell'art. 19, comma 6-ter, della legge n. 241 del 1990, gli interessati avessero solo questo tipo di tutela.

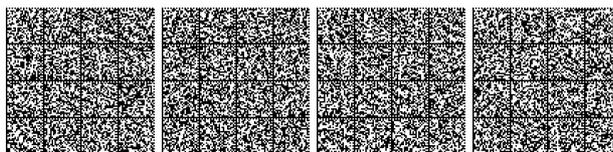
6.1.- La prospettazione è implausibile.

Il fatto che l'amministrazione, su sollecitazione dei controinteressati, abbia positivamente riscontrato la legittimità delle opere si è tradotto in un diniego che, secondo le regole generali, non poteva che essere impugnato con l'ordinaria azione di annullamento, come infatti è avvenuto.

La reale natura dell'azione esercitata comporta che le questioni sollevate, avendo tutte per presupposto un silenzio dell'amministrazione, sono estranee al *thema decidendum* del giudizio principale e pertanto sono inammissibili per difetto di rilevanza.

7.- La conclusione non muta alla luce della circostanza che il rimettente, in un passaggio dell'ordinanza, fa riferimento al silenzio dell'amministrazione sull'istanza dei ricorrenti di accertamento della conformità dello stato di fatto dichiarato a quello originariamente esistente, e quindi dell'esistenza di dichiarazioni mendaci, dal momento che avverso tale silenzio i ricorrenti non hanno spiegato alcun motivo di ricorso, sicché esso è estraneo al *thema decidendum* del giudizio *a quo*.

8.- Il difetto di rilevanza sussiste, peraltro, anche ove si ritenga che il TAR, attraverso l'art. 19, comma 6-ter, abbia inteso, in realtà, censurare l'art. 19, comma 4, cui il primo implicitamente rimanda (unitamente ai commi 3 e 6-bis) ed in forza del quale, decorso il termine di cui all'art. 19, comma 3, l'intervento (non «in autotutela» *ma*) conformativo, inibitorio o repressivo dell'amministrazione, quand'anche sollecitato dal terzo, è subordinato alla positiva valutazione discrezionale



della presenza delle condizioni previste dall'art. 21-*novies* (interesse pubblico ulteriore rispetto al ripristino della legalità, bilanciamento fra gli interessi coinvolti e, per i provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei privati, esercizio del potere entro il termine massimo di diciotto mesi).

L'amministrazione, infatti, con il provvedimento impugnato non solo non ha esaminato la dedotta difformità dalla legge e dal regolamento delle opere realizzate, limitandosi, con motivazione incongrua - ad avviso del TAR - ad affermare la loro conformità alla SCIA, ma nemmeno ha operato alcuna valutazione discrezionale (come pure avrebbe dovuto, essendo decorsi, al momento della sollecitazione, i trenta giorni di cui all'art. 19, comma 6-*bis*).

Correlativamente, i ricorrenti nel giudizio *a quo* hanno lamentato l'illegittimità del diniego per violazione non dell'art. 19, comma 4, della legge n. 241 del 1990 ma delle norme edilizie e (quanto al motivo residuo) del regolamento comunale, e non hanno chiesto, contestualmente all'azione di annullamento, di accertare la fondatezza della pretesa e di ordinare all'amministrazione di adottare un provvedimento di rimozione delle opere, ai sensi dell'art. 34, comma 1, lettera *c*), cod. proc. amm., secondo cui «[l']azione di condanna al rilascio di un provvedimento richiesto è esercitata, nei limiti di cui all'articolo 31, comma 3, contestualmente all'azione di annullamento del provvedimento di diniego o all'azione avverso il silenzio».

8.1.- Anche dell'art. 19, comma 4, quindi, il rimettente non deve fare applicazione per decidere sulla domanda proposta dai terzi controinteressati.

9.- Vi è poi un altro profilo d'inammissibilità che attiene al *petitum* delle questioni sollevate.

In alcuni passaggi dell'ordinanza di rimessione il TAR, senza censurare la prima parte della disposizione, che afferma la natura privatistica delle segnalazioni d'inizio attività, sembra mirare ad una modifica del secondo periodo, volta all'introduzione, a tutela del terzo, di un'azione sganciata dalla previa sollecitazione dell'intervento dell'amministrazione e che consenta al giudice, in ogni caso, di accertare la fondatezza (o meno) della pretesa.

In altri passaggi, tuttavia, il rimettente sembra più radicalmente richiedere una caducazione totale dell'art. 19, comma 6-*ter*, o quanto meno del suo secondo periodo, che consenta, a tutela del terzo, la riespansione dell'azione di accertamento - quale azione che il codice del processo amministrativo residualmente assicurerebbe, ove non vi siano altre azioni a tutela della posizione giuridica dedotta in giudizio - ovvero finanche il ritorno al complesso meccanismo delineato dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato con la nota sentenza 29 luglio 2011, n. 15, e alla pluralità di azioni da esso previste.

10.- Le questioni sono dunque inammissibili anche perché l'ordinanza di rimessione ha un *petitum* incerto e contraddittorio, che oscilla tra una pronuncia caducatoria ed una manipolativa e creativa (tra le più recenti, sentenze n. 21 e n. 7 del 2020, n. 239 del 2019; ordinanza n. 250 del 2019), in un ambito, quello processuale, notoriamente riservato alla discrezionalità del legislatore.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 6-ter, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 24, 103 e 113 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia-Romagna, sezione staccata di Parma, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 giugno 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

Giancarlo CORAGGIO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 20 luglio 2020.

Il Cancelliere

F.to: Roberto MILANA



N. 154

Ordinanza 8 - 20 luglio 2020

Giudizio per la correzione di omissioni e/o errori materiali.

Pronunce della Corte costituzionale - Errore materiale contenuto nella sentenza n. 77 del 2020 - Correzione.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;*Giudici :* Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio per la correzione dell'errore materiale contenuto nella sentenza n. 77 del 25 febbraio-24 aprile 2020.

Udito nella camera di consiglio dell'8 luglio 2020 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

deliberato nella camera di consiglio dell'8 luglio 2020.

Considerato che, nel dispositivo della sentenza n. 77 del 2020, è indicato erroneamente come ricorrente il Presidente del Consiglio dei ministri, anziché la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste.

Ravvisata la necessità di correggere tale errore materiale.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dispone che, nella sentenza n. 77 del 2020, sia corretto il seguente errore materiale: nel dispositivo le parole «dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe», siano sostituite dalle parole «dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, con il ricorso indicato in epigrafe».

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

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*Silvana SCIARRA, *Redattore*Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 20 luglio 2020.

Il Cancelliere

F.to: Roberto MILANA

T_200154



N. 155

Sentenza 25 giugno - 21 luglio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Energia - Concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico - Canoni corrisposti alle Regioni - Riserva per almeno il 60 per cento alle Province e alle Città metropolitane il cui territorio è interessato dalle derivazioni - Violazione dei limiti alla competenza statale concorrente in materia di produzione, trasporto e distribuzione dell'energia, nonché dell'autonomia amministrativa e finanziaria regionale - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- Decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135, convertito, con modificazioni, nella legge 11 febbraio 2019, n. 12, art. 11-*quater*, comma 1, lettera *a*), nella parte in cui inserisce i commi 1-*quinquies* e 1-*septies* all'art. 12 del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79.
- Costituzione, artt. 117, terzo comma, 118 e 119, primo, secondo e quarto comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 11-*quater* della legge 11 febbraio 2019, n. 12 (*recte*: art. 11-*quater* del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135, recante «Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione», convertito, con modificazioni, nella legge 11 febbraio 2019, n. 12), promosso dalla Regione Toscana, con ricorso notificato il 10-15 aprile 2019, depositato in cancelleria il 17 aprile 2019, iscritto al n. 53 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 24, prima serie speciale, dell'anno 2019.

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

udito il Giudice relatore Nicolò Zanon ai sensi del decreto della Presidente della Corte del 20 aprile 2020, punto 1), lettere *a*) e *c*), in collegamento da remoto, senza discussione orale, in data 23 giugno 2020;

deliberato nella camera di consiglio del 25 giugno 2020.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 10-15 aprile 2019 e depositato il successivo 17 aprile (reg. ric. n. 53 del 2019), la Regione Toscana ha impugnato l'art. 11-*quater* della legge 11 febbraio 2019, n. 12 (*recte*: art. 11-*quater* del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135, recante «Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione», convertito, con modificazioni, nella legge 11 febbraio 2019, n. 12), nella parte in cui, attraverso l'inserimento dei commi 1-*quinquies* e 1-*septies* nell'art. 12 del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (Attuazione



della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica), dispone che il canone di concessione delle grandi derivazioni idroelettriche, previsto al comma 1-*quinquies*, ed il canone aggiuntivo, di cui al successivo comma 1-*septies*, corrisposti alle Regioni, siano rispettivamente destinati - per almeno il (o per un importo non inferiore a) 60 per cento - alle Province e alle Città metropolitane il cui territorio sia interessato dalle medesime derivazioni.

Le disposizioni impugnate, secondo la ricorrente, contrasterebbero con gli artt. 117, terzo comma, 118 e 119, primo, secondo e quarto comma, della Costituzione.

2.- La Regione Toscana ricorda in apertura come - nel testo novellato dall'art. 11-*quater* del d.l. n. 135 del 2018 - il comma 1 dell'art. 12 del d.lgs. n. 79 del 1999 abbia stabilito il passaggio a titolo gratuito, in favore delle Regioni, della proprietà delle opere idroelettriche per le quali siano scadute le concessioni in atto, o vi siano state revoche e rinunce alle concessioni stesse.

Con il medesimo intervento normativo (nuovo comma 1-*bis* del citato art. 12), lo Stato ha previsto che le Regioni, ove non ritengano sussistere un prevalente interesse pubblico a un diverso utilizzo delle acque, incompatibile con il mantenimento dell'uso a fine idroelettrico, possono assegnare le concessioni di grandi derivazioni idroelettriche a operatori economici, individuati mediante l'espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica, oppure a società a capitale misto pubblico privato nelle quali il socio privato sia ugualmente scelto attraverso l'espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica, o infine mediante forme di partenariato pubblico-privato.

Modalità e procedure dell'assegnazione dovranno essere regolate con leggi regionali entro il 31 dicembre 2020. Sempre mediante legge regionale, secondo i criteri indicati nel comma 1-*quinquies* dell'art. 12, a carico dei concessionari dovrà essere determinato un canone semestrale.

È stabilito che una quota di tale canone, pari almeno al 60 per cento, sia destinata «alle province e alle città metropolitane il cui territorio è interessato dalle derivazioni» (nuovo comma 1-*quinquies* dell'art. 12 del d.lgs. n. 79 del 1999). Inoltre, fino alla nuova assegnazione della concessione, il titolare del rapporto scaduto è tenuto a versare alla Regione un canone aggiuntivo rispetto al canone demaniale, da corrispondere per l'esercizio degli impianti nelle more dell'assegnazione. Anche tale canone aggiuntivo è destinato «per un importo non inferiore al 60 per cento alle province e alle città metropolitane il cui territorio è interessato dalle derivazioni» (nuovo comma 1-*septies* del citato art. 12).

3.- La Regione Toscana assume che le due disposizioni concernenti la destinazione dei canoni siano illegittime, in quanto impositive di un vincolo puntuale a favore di Province e Comuni, non giustificato, nella materia in questione, dall'esistenza di funzioni assegnate a tali enti locali.

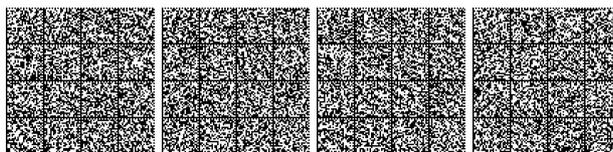
A tale proposito, richiamando la giurisprudenza costituzionale che ha tratteggiato l'evoluzione della disciplina delle derivazioni idroelettriche (è citata la sentenza n. 1 del 2008), la ricorrente ricorda che, innovando il precedente regime di proprietà e di gestione statale per le strutture comprese nel territorio di Regioni a statuto ordinario, nel 1998 era intervenuta una nuova regolazione della materia (art. 86 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»). In particolare, pur conservandosi al momento la proprietà statale, la gestione del demanio idrico era stata trasferita alle Regioni, salvo quella delle grandi derivazioni (per le quali le concessioni avrebbero dovuto essere rilasciate dallo Stato, d'intesa con le Regioni interessate), riservata appunto allo Stato fino a quando non fosse stata recepita la direttiva 96/92/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 dicembre 1996, concernente norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica.

La direttiva in questione ha ricevuto attuazione con il già citato d.lgs. n. 79 del 1999, così determinandosi la condizione per il trasferimento alle Regioni della completa gestione delle derivazioni. A partire dal 1° gennaio 2001 è stato effettuato - mediante il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 ottobre 2000 (Individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative da trasferire alle regioni ed agli enti locali per l'esercizio delle funzioni e dei compiti amministrativi in materia di demanio idrico) - il trasferimento alle Regioni del personale, delle strutture e degli atti concernenti le derivazioni di acque pubbliche.

Con la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, alle Regioni ordinarie è stata attribuita competenza legislativa concorrente in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» (art. 117, terzo comma, Cost).

Resta confermato, secondo la ricorrente, che nessuna competenza è riservata, nella materia in discussione, a Province e Città metropolitane.

4.- La Regione Toscana richiama la giurisprudenza costituzionale secondo cui, nell'ambito di una materia attribuita alla competenza legislativa concorrente, le Regioni hanno titolo a determinare i canoni per le concessioni idroelettriche, fermi restando i principi di onerosità e proporzionalità in rapporto all'entità dello sfruttamento della risorsa pubblica e a quella dei profitti ricavati (sono citate le sentenze n. 158 del 2016 e n. 64 del 2014). La censurata previsione di una devoluzione obbligatoria del 60 per cento ad enti territoriali violerebbe quindi l'art. 117, terzo comma, Cost., trattandosi di precepto specifico e puntuale, impartito con disposizione di dettaglio.



Per altro verso, premessa la spettanza alle Regioni della competenza amministrativa nella materia, la ricorrente assume che l'incompleta disponibilità delle entrate finanziarie costituite dai canoni per le concessioni idroelettriche si risolve in un ostacolo al corretto esercizio delle funzioni relative, con conseguente violazione dell'art. 118 Cost.

Per la stessa ragione sarebbe vulnerata l'autonomia finanziaria delle Regioni, garantita dall'art. 119 Cost., e in particolare dal quarto comma della previsione costituzionale. Secondo il computo prospettato dalla ricorrente, le norme impugnate priverebbero la Regione Toscana di un importo di circa 2,2 milioni di euro (su 3,7 milioni complessivi) a fini di esercizio delle proprie competenze funzionali nella materia.

Ancora, la violazione dell'art. 119, secondo comma, Cost. emergerebbe, ad avviso della ricorrente, dal fatto che le disposizioni censurate, contenendo precetti specifici e puntuali sull'entità delle entrate e delle spese, non varrebbero ad esprimere principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, ma detterebbero norme di dettaglio, incompatibili con l'autonomia finanziaria della Regione (sono citate le sentenze n. 43 del 2016, n. 22 del 2014, n. 217 e n. 139 del 2012, n. 182 del 2011, n. 237 del 2009, n. 169 del 2007, n. 417 del 2005 e n. 36 del 2004).

5.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito nel giudizio con atto depositato il 27 maggio 2019.

Dopo avere a sua volta riassunto contenuti ed evoluzione della disciplina in esame, l'Avvocatura chiede che le questioni sollevate dalla Regione Toscana siano dichiarate non fondate, in base all'assunto che lo Stato, nella specie, avrebbe esercitato la propria competenza legislativa esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, che comprenderebbe pacificamente l'uso delle acque e il relativo regime concessorio. In proposito sono evocate due disposizioni del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), gli artt. 144 (che stabilisce la pertinenza al demanio dello Stato di tutte le acque) e 154 (che assegna allo Stato la fissazione di criteri generali per la determinazione, ad opera delle Regioni, dei canoni di concessione per l'utenza di acqua pubblica).

Spetterebbe bensì alle Regioni la determinazione dei canoni di concessione, in base alla competenza concorrente prevista (art. 117, terzo comma, Cost.) in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» (sono citate le sentenze n. 158 del 2016, n. 85 e n. 64 del 2014), ma la competenza statale a definire, mediante decreti ministeriali, i criteri generali per la fissazione della misura dei canoni stessi discenderebbe dal secondo comma dell'art. 117 Cost., ed in particolare dalla competenza legislativa esclusiva dello Stato per la «tutela della concorrenza» (è citata la sentenza n. 59 del 2017).

In sostanza, ad avviso della difesa dello Stato, la ricorrente avrebbe potuto dolersi solo d'una determinazione statale dell'ammontare dei canoni, ciò che, tuttavia, le disposizioni impugnate non prevedono affatto.

Quanto infine all'obbligatoria destinazione di una quota maggioritaria dei canoni alle Province o alle Città metropolitane, lo Stato avrebbe esercitato la propria competenza concorrente in materia di «coordinamento della finanza pubblica» (art. 117, terzo comma, Cost.). D'altronde - osserva l'Avvocatura generale - è risalente il principio che una parte delle risorse ricavate dai canoni riscossi dalle derivazioni idroelettriche (nella specie del "sovracanone", istituito dalla legge 27 dicembre 1953, n. 959, recante «Norme modificatrici del T.U. delle leggi sulle acque e sugli impianti elettrici») debba essere destinata alle comunità locali che risentono della presenza delle deviazioni e delle opere idrauliche nel proprio territorio (sono citate le sentenze di questa Corte n. 533 del 2002, n. 257 del 1982 e n. 132 del 1957).

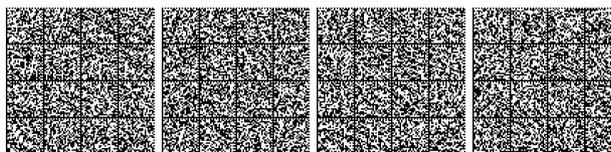
6.- Con memoria depositata il 2 marzo 2020 la Regione Toscana ha insistito per l'accoglimento delle proposte questioni di legittimità costituzionale.

Secondo la ricorrente, dal quadro della giurisprudenza costituzionale emerge che la quantificazione e l'introito dei canoni sono materia di competenza concorrente, in quanto relativi alla materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» (sono citate le sentenze n. 59 del 2017, n. 158 del 2016, n. 85 e n. 64 del 2014, n. 205 del 2011 e n. 1 del 2008). La competenza statale sarebbe limitata alla determinazione delle soglie massime, in ottica di tutela della concorrenza (sentenze n. 59 del 2017, n. 158 del 2016 e n. 28 del 2014), mentre la determinazione in concreto dei canoni spetterebbe alle Regioni, come confermato dalla stessa normativa censurata, dopo che l'intera gestione del demanio idrico, e le funzioni concernenti i canoni, sono state loro trasferite dal d.lgs. n. 112 del 1998 (anche con riguardo alle grandi derivazioni, dopo il recepimento della direttiva 96/92/CE mediante il d.lgs. n. 79 del 1999).

Non sarebbe dunque conferente il riferimento alle competenze statali in materia di tutela dell'ambiente.

Quanto alla destinazione necessaria della quota maggioritaria dei canoni, osserva la ricorrente che il citato d.lgs. n. 112 del 1998 aveva rimesso interamente alle Regioni la gestione dei proventi delle concessioni, e che sarebbe del tutto implausibile attribuire alla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione un effetto di parziale riduzione di tale autonomia (è citata la sentenza di questa Corte n. 13 del 2004).

Privi poi di pertinenza sarebbero anche i rilievi dell'Avvocatura generale sulla destinazione del sovracanone, basati sull'assunto di una pretesa sua assimilazione al canone di concessione, ed invece qualificabile come prestazione



patrimoniale imposta a fini solidaristici, attinente alla materia della finanza locale (è citata la sentenza n. 533 del 2002). Ribadisce la ricorrente che, per parte sua, il canone di concessione risponde solo ai criteri generali di onerosità e di proporzionalità (sentenza n. 158 del 2016 e n. 85 del 2014).

D'altronde - prosegue la difesa della Regione - lo Stato avrebbe potuto imporre una parziale utilizzazione dei canoni in chiave compensativa per gli enti territoriali indicando un principio in tal senso e lasciando dettare alle Regioni la normativa di dettaglio, utile a definire le specifiche modalità del ristoro parziale delle collettività locali, a fronte dell'uso industriale delle acque.

Invece, le disposizioni impugnate avrebbero direttamente stabilito la devoluzione automatica di più della metà del canone alle Province e alle Città metropolitane, che pure mancherebbero di funzioni in materia e che non sarebbero nemmeno le collettività locali più direttamente interessate dall'utilizzo della risorsa idrica da parte dei concessionari delle grandi derivazioni.

Infine, le disposizioni impugnate non rientrerebbero nemmeno nell'ambito della competenza statale per il «coordinamento della finanza pubblica». Poiché tali disposizioni conterrebbero previsioni puntuali e specifiche, che non consentono alla Regione alcun margine di attuazione, anche quanto alla specifica destinazione di una entrata, non si sarebbe realmente in presenza di disposizioni di principio in tale materia (sono citate le sentenze di questa Corte n. 238 e n. 87 del 2018, n. 183 del 2016, n. 218 e n. 153 del 2015, n. 289 del 2013 e n. 69 del 2011).

Considerato in diritto

1.- La Regione Toscana ha impugnato l'art. 11-*quater* della legge 11 febbraio 2019, n. 12 (*recte*: art. 11-*quater* del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 recante «Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione», convertito, con modificazioni, nella legge 11 febbraio 2019, n. 12), nella parte in cui, attraverso l'inserimento dei commi 1-*quinquies* e 1-*septies* nell'art. 12 del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica), dispone che il canone di concessione delle grandi derivazioni idroelettriche, previsto al comma 1-*quinquies*, ed il canone aggiuntivo, di cui al successivo comma 1-*septies*, corrisposti alle Regioni, siano rispettivamente destinati - per almeno il (o per un importo non inferiore *al*) 60 per cento - alle Province e alle Città metropolitane il cui territorio sia interessato dalle medesime derivazioni.

Ritiene la ricorrente che le disposizioni censurate violerebbero anzitutto l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, poiché determinazione e riscossione dei canoni versati dai concessionari di derivazioni idroelettriche attengono alla materia «produzione, trasporto e distribuzione dell'energia», di competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni, nel cui ambito è preclusa allo Stato l'adozione di norme di dettaglio, introduttive di precetti specifici e puntuali quanto alla destinazione dei canoni così determinati e riscossi.

Vi sarebbe altresì violazione dell'art. 118 Cost., poiché le disposizioni impugnate priverebbero le Regioni di una cospicua risorsa finanziaria, ostacolando il corretto esercizio delle funzioni amministrative assegnate alle Regioni medesime nella materia in questione.

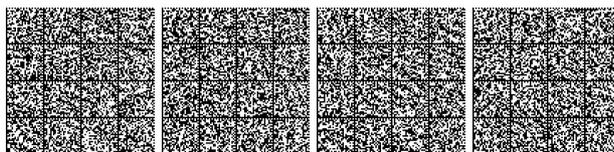
Infine, sarebbe violato l'art. 119, primo, secondo e quarto comma, Cost., poiché l'introduzione di norme che riducono le risorse finanziarie utilizzabili dalle Regioni, con previsioni di dettaglio che esulano dalla formulazione di principi fondamentali della materia, relativamente a funzioni legislative e amministrative proprie delle Regioni medesime, provocherebbe per dette Regioni una limitazione dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa e pregiudicherebbe il criterio di adeguatezza delle risorse necessarie per l'esercizio delle funzioni indicate.

2. - Le questioni sollevate su entrambe le disposizioni impugnate sono fondate, per violazione di tutti i parametri evocati.

Così come rilevato dalla Regione ricorrente, e peraltro non contestato dall'Avvocatura generale dello Stato, la disciplina delle grandi derivazioni idroelettriche è, per gli aspetti qui rilevanti, rimessa alla competenza concorrente di Stato e Regioni, in virtù di quanto stabilito al terzo comma dell'art. 117 Cost. con riferimento alla materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia».

In tal senso la giurisprudenza di questa Corte è costante.

Così, a fronte di ricorsi regionali che avevano impugnato una legge statale introduttiva di una proroga di lungo periodo delle concessioni in atto per grandi derivazioni idroelettriche, si era chiarito come la competenza esclusiva statale dovesse riguardare le procedure di assegnazione delle concessioni (rientranti nella tutela della concorrenza, che



peraltro veniva in quel caso frustrata dal ritardo imposto nella liberalizzazione del mercato), ma la materia fosse per il resto riconducibile, appunto, alla competenza concorrente concernente l'energia. Un ambito materiale, quest'ultimo, in cui la legislazione dello Stato è chiamata a dettare principi fondamentali e non invece norme di dettaglio, tali dovendosi considerare quelle concernenti una determinata e generalizzata proroga dei rapporti concessori in atto (sentenza n. 1 del 2008).

Successivamente, di fronte ad un nuovo provvedimento di proroga, l'assunto è stato confermato: «[l]e disposizioni impugnate, [...] in quanto attengono alla durata ed alla programmazione delle concessioni di grande derivazione d'acqua per uso idroelettrico, si ascrivono alla materia "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", attribuita alla competenza legislativa concorrente». E poiché, anche in quel caso, le norme censurate ponevano un precepto specifico e puntuale - prevedendo la proroga automatica di dette concessioni - esse dovevano configurarsi quali norme di dettaglio, conseguendone l'illegittimità costituzionale (sentenza n. 205 del 2011).

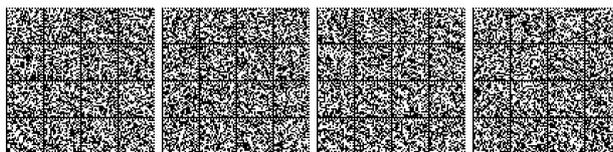
Ancora più rilevante per il caso di specie, e altrettanto chiara, è la giurisprudenza costituzionale relativa alla quantificazione della misura dei canoni dovuti dai concessionari di impianti di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico, che ha particolarmente considerato le interferenze tra legislazione statale e regionale al riguardo. Se infatti la sentenza n. 28 del 2014 aveva limitato la competenza legislativa esclusiva statale alla disciplina delle procedure di gara e di assegnazione delle concessioni, la successiva sentenza n. 64 del 2014 ha ribadito la riconducibilità della materia al terzo comma dell'art. 117 Cost., procedendo poi alla disamina di quelli che, in base alla normativa statale intervenuta al momento, potevano considerarsi principi fondamentali della materia «produzione, distribuzione e trasporto nazionale dell'energia». Essi erano stati individuati nel principio di onerosità della concessione e in quello della proporzionalità del canone alla entità dello sfruttamento della risorsa pubblica e all'utilità economica che il concessionario ne ricava.

La sentenza n. 85 del 2014 aveva poi confutato la tesi - anche in quel giudizio sostenuta dall'Avvocatura generale a supporto del ricorso proposto dallo Stato contro una legge regionale che determinava la misura dei canoni di concessione idroelettrica - che nella specie fosse rilevante la materia «tutela dell'ambiente» e fosse dunque violata la competenza legislativa esclusiva dello Stato stesso: giacché, osservò questa Corte, il ricorrente faceva sostanzialmente riferimento alla competenza in tema di servizio idrico integrato, «ambito questo ben diverso da quello afferente alle derivazioni a scopo idroelettrico, rispetto al quale non può ritenersi che si verta in materia di tutela dell'ambiente, quanto piuttosto prevalentemente in materia di energia».

La sentenza n. 158 del 2016 - nel confermare la non conferenza del riferimento alla materia della tutela ambientale - ha poi specificamente rigettato la tesi secondo cui la disciplina dei canoni atterrebbe interamente alla «tutela della concorrenza». Quest'ultimo ambito rileva, piuttosto, con riguardo alla definizione di «criteri generali» per la fissazione degli importi massimi, restando comunque anche quest'ultima determinazione, nel rispetto di quei criteri, rimessa alla legislazione regionale. In sintesi, è dunque «ascrivibile alla tutela della concorrenza non l'intera disciplina della determinazione dei canoni delle concessioni ad uso idroelettrico [...] ma soltanto la definizione dei "criteri generali" che debbono poi essere seguiti dalle Regioni al momento di stabilire la misura dei canoni». Si è aggiunto che, d'altra parte, questa soluzione è «in linea con la costante giurisprudenza di questa Corte secondo cui la natura di materia trasversale della tutela della concorrenza fa sì che essa possa intersecare qualsivoglia titolo di competenza legislativa regionale, ma "nei limiti strettamente necessari per assicurare gli interessi" cui è preposta (sentenze n. 452 del 2007 e n. 272 del 2004)».

Questo assunto è con chiarezza confermato dalla sentenza n. 59 del 2017, in cui si ribadisce che determinazione e quantificazione della misura dei canoni devono essere ricondotte alla competenza legislativa concorrente in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., mentre è ascrivibile alla «tutela della concorrenza» la definizione, con decreto ministeriale, dei «criteri generali» che condizionano la determinazione, da parte delle Regioni, dei valori massimi dei canoni. La sentenza riafferma, inoltre, che le Regioni, salvo l'onere di adeguarsi a quanto verrà stabilito dallo Stato, hanno attualmente titolo, nell'ambito della propria competenza, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., a determinare i canoni idroelettrici nel rispetto dei già menzionati principi fondamentali della onerosità della concessione e della proporzionalità del canone alla entità dello sfruttamento della risorsa pubblica e all'utilità economica che il concessionario ne ricava (nello stesso senso anche la sentenza n. 119 del 2019).

Come si vede, pur non avendo mai direttamente affrontato questioni relative alla disciplina dell'utilizzo e della destinazione dei canoni di spettanza dell'ente concedente, la giurisprudenza di questa Corte ha disegnato un quadro, complesso ma stabile, che riferisce alla materia di competenza concorrente più volte ricordata («produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia») le disposizioni relative alla misura dei canoni di concessione, in tale ambito spettando allo Stato la determinazione dei principi fondamentali (onerosità della concessione e proporzionalità del canone all'entità dello sfruttamento della risorsa pubblica e all'utilità economica che il concessionario ne ricava) e alla Regione la fissazione del quantum, nel rispetto dei criteri generali di competenza esclusiva statale che condizionano, per ragioni di tutela della concorrenza, la determinazione dei valori massimi.



3. - Pur incorporando proprio le due disposizioni impugnate nel presente giudizio, la più recente normativa statale intervenuta in materia di grandi derivazioni idroelettriche - cioè il d.l. n. 135 del 2018, come convertito nella legge n. 12 del 2019 - si presenta in linea con il quadro appena delineato.

La nuova disciplina dispone il passaggio in proprietà delle Regioni delle opere e degli impianti di cui all'art. 25 del regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775 (Testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e impianti elettrici). Reca altresì - a fini di coerenza con la normativa dell'Unione europea - le regole cui dovrà attenersi la legislazione regionale a venire, in particolare in tema di modalità e termini per lo svolgimento delle procedure di assegnazione in concessione delle grandi derivazioni idroelettriche in scadenza, di criteri di ammissione alla gara, di requisiti dei partecipanti, ed enuncia altresì principi e criteri generali per la determinazione dei canoni. A quest'ultimo proposito, riconosce espressamente la competenza regionale quanto alla fissazione in concreto della misura dei canoni stessi, ribadendo i già ricordati principi fondamentali in materia.

Nel contesto di tale disciplina, le due disposizioni impugnate appaiono dissonanti, proprio perché connotate da un grado di pervasività e di dettaglio incompatibile, sia con il livello di principio cui si mantiene il resto della disciplina relativa ai canoni, sia con la materia nel caso di specie conferente.

Il comma 1-*quinquies* dell'art. 11-*quater* del d.l. n. 135 del 2018 prevede che il canone demaniale, determinato con legge regionale secondo i principi indicati dalla stessa disposizione, «è destinato per almeno il 60 per cento alle province e alle città metropolitane il cui territorio è interessato dalle derivazioni».

Il successivo comma 1-*septies*, a sua volta, stabilisce che il titolare di una concessione scaduta deve riversare alla Regione un «canone aggiuntivo» rispetto al canone demaniale, «da corrispondere per l'esercizio degli impianti nelle more dell'assegnazione». Anche tale canone aggiuntivo, precisa la disposizione, «è destinato per un importo non inferiore al 60 per cento alle province e alle città metropolitane il cui territorio è interessato dalle derivazioni».

Ebbene, al lume della giurisprudenza prima riassunta, è corretto l'assunto di fondo della Regione ricorrente: le scelte normative appena descritte si risolvono, infatti, in previsioni specifiche circa il quantum da destinare alle Province e alle Città metropolitane, per fini generali di finanziamento. Non muta certo la loro natura - nel senso di collocarle a un livello di principio - la circostanza che tali previsioni indichino solo una percentuale minima, consentendo così, ma solo in astratto, una diversa determinazione regionale: giacché è evidente che questa scelta, pur concepibile, dovrebbe esclusivamente orientarsi verso la destinazione agli enti ricordati di una quota addirittura maggiore del canone e del canone aggiuntivo, nella sola prospettiva di un'ulteriore riduzione delle entrate regionali.

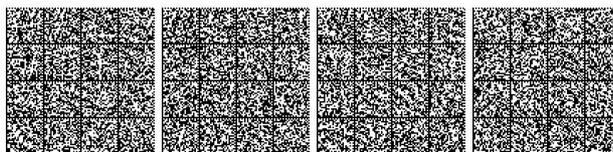
D'altra parte, posto che canoni e canoni aggiuntivi sono determinati dagli atti di concessione, sulla base della legislazione statale e delle successive leggi regionali, sulla scorta di parametri matematici, è possibile calcolare con una certa precisione il costo dell'applicazione delle norme impugnate a carico della finanza regionale. E così, del resto, ha fatto la Regione ricorrente nei propri atti difensivi, con puntuali riferimenti a dati analitici riferiti alle entrate del caso di specie, come richiesto dalla giurisprudenza di questa Corte laddove le Regioni lamentino la violazione dei principi contenuti nell'art. 119 Cost. a causa dell'inadeguatezza delle risorse a loro disposizione (*ex plurimis*, sentenze n. 83 del 2019, n. 5 del 2018, n. 192 del 2017, n. 249 e n. 125 del 2015).

Risulta così evidente che la legge dello Stato, attraverso una disposizione di dettaglio - disposta, oltretutto, in favore di enti territoriali privi di competenze funzionali o gestionali in materia di grandi derivazioni idroelettriche - stabilisce la destinazione di una quota maggioritaria del canone e del canone aggiuntivo dovuto alla Regione dai concessionari, spingendosi fino a quantificare in misura predeterminata (sia pure in termini percentuali) i fondi da "dirottare" fuori della disponibilità regionale.

Si verifica in tal modo non solo la violazione del riparto di competenze stabilito dall'art. 117, terzo comma, Cost., ma altresì la lesione degli artt. 118 e 119 Cost., posto che dall'applicazione delle norme impugnate risulterebbero più che dimezzati gli introiti derivanti dalle concessioni in esame, ciò che rende credibile il lamentato pregiudizio per il pieno e corretto esercizio delle funzioni amministrative regionali in materia (art. 89, comma 1, lettera i, 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»).

In queste condizioni, sono in effetti a rischio la corretta ripartizione delle risorse, la necessaria corrispondenza tra queste ultime e le relative funzioni amministrative e, in ultimo, la garanzia del buon andamento dei servizi con quelle risorse finanziati (sentenze n.10 del 2016, n. 188 del 2015, n. 4 del 2014 e n. 51 del 2013). Ben vero che l'autonomia finanziaria costituzionalmente garantita agli enti territoriali, come costantemente afferma la giurisprudenza di questa Corte, non comporta una rigida garanzia quantitativa e che le risorse disponibili possono subire modifiche e, in particolare, riduzioni. Ma la giurisprudenza costituzionale ha allo stesso modo chiarito che tali riduzioni non devono rendere difficile, o addirittura impossibile, lo svolgimento delle funzioni attribuite (ancora sentenza n. 83 del 2019).

4.- Non colgono nel segno gli argomenti opposti dalla difesa statale.



Non è conferente l'evocazione, oltretutto piuttosto generica, di ambiti di competenza implicanti addirittura una riserva di legislazione in favore dello Stato, come la «tutela dell'ambiente» - che, come visto, la giurisprudenza costituzionale non ha mai considerato pertinente in tema di canoni di concessione relativi alle grandi derivazioni idroelettriche - oppure la «tutela della concorrenza», i cui limiti di influenza nell'ambito materiale in esame sono già stati illustrati.

Non corretto risulta altresì l'ulteriore argomento sviluppato dalla difesa dello Stato a sostegno della non fondatezza delle censure, incentrato sull'evocazione di una competenza statale in tema di «coordinamento della finanza pubblica».

L'Avvocatura generale menziona la sentenza n. 533 del 2002 di questa Corte, nata da impugnative dello Stato e della Regione Veneto contro una norma della Provincia autonoma di Bolzano, con la quale si era disposto che i cosiddetti sovracani, relativi a concessioni di derivazione di acque pubbliche per uso idroelettrico, fossero versati alla Provincia contestualmente al versamento dei canoni demaniali. La sentenza in questione aveva riferito la disciplina di tali sovracani alla materia della «finanza locale» - avuto riguardo all'art. 80 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige) - e riconosciuto il rango di «principio generale» alle norme statali che destinano le somme riscosse a quel titolo ai consorzi tra i Comuni del bacino imbrifero relativo alla grande derivazione (con conseguente illegittimità della legge provinciale che in quel caso li destinava, invece, alla Provincia autonoma di Bolzano).

Il riferimento alla disciplina dei sovracani è, tuttavia, fuorviante. Questi ultimi - come proprio la sentenza n. 533 del 2002 ha contribuito a chiarire - sono prestazioni patrimoniali diverse da quelle concernenti i canoni demaniali, e sono previste e regolate da norme apposite (art. 1, comma ottavo, della legge 27 dicembre 1953, n. 959, recante «Norme modificatrici del T.U. delle leggi sulle acque e sugli impianti elettrici», e art. 53 del r.d. n. 1775 del 1933), non interessate dalla recente novella in tema di grandi derivazioni.

I sovracani si differenziano dal canone demaniale, anzitutto per il destinatario: non il concedente, ma il consorzio di Comuni, o degli enti locali comunque incisi dalle opere destinate a compensare l'alterazione del corso naturale delle acque per effetto della loro regimazione artificiale (art. 1, quattordicesimo comma, della legge n. 959 del 1953), o ancora i «Comuni rivieraschi [e le] rispettive Province» (art. 53, primo comma, del r.d. n. 1775 del 1933). Si distinguono, inoltre, per la finalizzazione (il progresso economico e sociale delle popolazioni sulle quali impatta la grande derivazione, nonché la realizzazione di opere di sistemazione montana non di competenza statale). Diversa infine è la loro natura giuridica, non essendo il sovracano posto in relazione sinallagmatica con il rilascio della concessione, presentandosi invece quale «prestazione patrimoniale imposta a fini solidaristici» (sentenza n. 533 del 2002), non correlata alla utilizzazione dell'acqua pubblica (in particolare, si veda il già citato quattordicesimo comma dell'art. 1 della legge n. 959 del 1953).

La determinazione dei sovracani è, quindi, riferita dalla sentenza n. 533 del 2002 alle materie della «armonizzazione dei bilanci pubblici» e del «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», in allora entrambe interamente comprese nella previsione dell'art. 117, terzo comma, Cost. come materie di potestà legislativa concorrente.

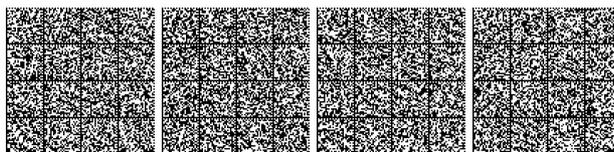
Il fatto è che la disciplina censurata dalla Regione Toscana non riguarda i sovracani e non può quindi ripetere quella finalizzazione economico-sociale che, secondo l'Avvocatura generale dello Stato, dovrebbe giustificarla, e che dovrebbe emergere dalla destinazione dei fondi ad enti locali genericamente «interessati» dalle derivazioni.

Del resto, i sovracani previsti dalla disciplina attualmente vigente si distinguono nettamente dal canone demaniale e dal canone aggiuntivo previsti rispettivamente dai commi 1-*quinquies* e 1-*septies* dell'art. 12 del d.lgs. n. 79 del 1999.

Questa conclusione si impone rispetto al comma 1-*quinquies* dell'art. 12 del d.lgs. n. 79 del 1999, il quale - nel contesto, si ricordi, di un trasferimento delle opere concernenti grandi derivazioni alla proprietà delle Regioni - prescrive nel primo e nel secondo periodo il pagamento di un canone ad opera dei concessionari, di natura chiaramente dominicale.

Ma vale anche per la seconda disposizione, che riguarda le prestazioni dovute dai titolari di concessione scaduta per l'esercizio della stessa fino alla sua (nuova) assegnazione. La norma, che prevede la prosecuzione della fornitura di energia e del versamento del canone già indicati al comma 1-*quinquies*, prescrive «un canone aggiuntivo, rispetto al canone demaniale», chiaramente imposto in ragione della possibilità di esercitare e sfruttare la concessione dopo la sua scadenza. E anche per questo «canone aggiuntivo» è previsto un versamento alle Province (o Città metropolitane), in misura non inferiore al 60 per cento.

Da un lato non v'è ragione di supporre che il legislatore abbia fatto ricorso casuale ad una espressione diversa da quella di sovracano, quale quella di «canone aggiuntivo»: espressione che sta appunto ad indicare un canone che si aggiunge a quello demaniale e non si distingue, per natura, da questo. Dall'altro lato, la permanente vigenza della disciplina dei sovra-



canoni - non solo non incisa dalla complessiva disciplina qui in questione, ma, soprattutto, non coinvolta dall'accoglimento delle questioni sollevate dalla ricorrente - tranquillizza quanto al permanente adempimento delle distinte esigenze solidaristiche e di finanza pubblica, a favore degli enti locali territoriali interessati, cui tale ultima disciplina presiede.

Per quel che occorra, si deve aggiungere che la stessa invocazione della materia del coordinamento della finanza pubblica, con il connesso riparto della competenza legislativa tra Stato e Regioni, implica un contesto normativo in cui sarebbe comunque illegittima una normativa statale recante un vincolo dettagliato di destinazione delle entrate spettanti alle Regioni. Sicché, se la legislazione statale intendesse, in futuro, configurare correttamente un principio che affermi il concorso degli enti locali alla fruizione delle entrate provenienti dai concessionari di grandi derivazioni (estendendo anche all'ambito materiale dei canoni demaniali il principio affermato in precedenza solo riguardo ai sovracani), dovrebbe prescindere da una quantificazione in dettaglio delle percentuali di riparto, limitandosi a stabilire la "direttiva" per una distribuzione, secondo criteri razionali, dei fondi rivenienti dallo sfruttamento delle derivazioni idroelettriche, tenendo peraltro conto, in primo luogo, della necessità delle Regioni di disporre delle risorse adeguate per il corretto esercizio delle funzioni amministrative assegnate in materia, come già si è detto (*supra*, punto 3).

Nell'attuale tenore, invece, entrambe le previsioni censurate si mostrano per quello che sono, e cioè disposizioni di dettaglio configuranti uno specifico vincolo, quantitativamente determinato, su entrate di spettanza regionale, che non può che ridurre fortemente la capacità regionale di esercitare correttamente le corrispondenti funzioni amministrative, e che dispone la destinazione maggioritaria delle risorse medesime al finanziamento di enti locali privi di funzioni sulle grandi derivazioni idroelettriche, e il cui territorio è solo genericamente interessato da queste ultime.

Le disposizioni impugnate sono pertanto in contrasto con tutti i parametri evocati dalla ricorrente.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 11-quater del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 (Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione), convertito, con modificazioni, nella legge 11 febbraio 2019, n. 12, che ha inserito i commi 1-quinquies ed 1-septies nell'art. 12 del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica), limitatamente, nel comma 1-quinquies, al periodo «Il canone così determinato è destinato per almeno il 60 per cento alle province e alle città metropolitane il cui territorio è interessato dalle derivazioni», e, nel comma 1-septies, al periodo «; tale canone aggiuntivo è destinato per un importo non inferiore al 60 per cento alle province e alle città metropolitane il cui territorio è interessato dalle derivazioni».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 giugno 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

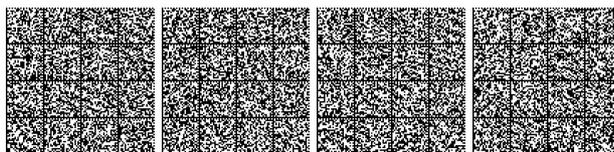
Nicolò ZANON, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 21 luglio 2020.

Il Cancelliere

F.to: Roberto MILANA



N. 156

Sentenza 25 giugno - 21 luglio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Cause di non punibilità - Particolare tenuità del fatto - Inapplicabilità ai reati per i quali non è previsto un minimo edittale di pena detentiva (nel caso di specie: ricettazione attenuata da particolare tenuità, ai sensi dell'art. 648, secondo comma, codice penale) - Irragionevolezza - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- Codice penale, art. 131-*bis*.
- Costituzione, artt. 3 e 27, terzo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 131-*bis* del codice penale, inserito dall'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 16 marzo 2015, n. 28, recante «Disposizioni in materia di non punibilità per particolare tenuità del fatto, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera *m*), della legge 28 aprile 2014, n. 67», promosso dal Tribunale ordinario di Taranto nel procedimento penale a carico di V. M. e altri, con ordinanza del 12 luglio 2019, iscritta al n. 25 del registro ordinanze 2020 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 9, prima serie speciale, dell'anno 2020.

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

udito il Giudice relatore Stefano Petitti nella camera di consiglio del 24 giugno 2020, svolta ai sensi del decreto della Presidente della Corte del 20 aprile 2020, punto 1), lettera *a*);

deliberato nella camera di consiglio del 25 giugno 2020.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 12 luglio 2019, il Tribunale ordinario di Taranto, in composizione monocratica, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 131-*bis* del codice penale, inserito dall'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 16 marzo 2015, n. 28, recante «Disposizioni in materia di non punibilità per particolare tenuità del fatto, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera *m*), della legge 28 aprile 2014, n. 67», in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione.

La norma censurata violerebbe gli evocati parametri nella parte in cui non consente l'applicazione della causa di non punibilità per particolare tenuità del fatto al reato di ricettazione attenuata da particolare tenuità previsto dall'art. 648, secondo comma, cod. pen.

2.- L'ordinanza di rimessione espone che nel giudizio principale V. M. è imputato del reato di ricettazione attenuata da particolare tenuità per avere egli, al fine di procurarsi un ingiusto profitto, acquistato o comunque ricevuto alcune confezioni di rasi e lamette da barba di provenienza furtiva.



L'istruttoria dibattimentale avrebbe comprovato la particolare tenuità sia del danno subito dalla persona offesa dal furto che del lucro conseguito dall'imputato, quest'ultimo, peraltro, soggetto incensurato, sì da potersi intendere la sua condotta come del tutto occasionale.

Ricorrerebbero, quindi, tutti gli estremi della causa di non punibilità per particolare tenuità del fatto introdotta dall'art. 131-*bis* cod. pen., la cui applicazione sarebbe tuttavia impedita dall'entità della pena edittale della ricettazione attenuata, il cui massimo di pena detentiva, pari a sei anni di reclusione, eccede il limite applicativo dell'esimente, fissato dal primo comma dello stesso art. 131-*bis* in cinque anni.

3.- Ad avviso del rimettente, l'assenza di minimo edittale di pena detentiva per il reato di cui all'art. 648, secondo comma, cod. pen., e quindi l'operatività del minimo assoluto di quindici giorni stabilito per la reclusione dall'art. 23, primo comma, cod. pen., indicherebbe che il legislatore «ha formulato in riferimento alle meno offensive fra le condotte di ricettazione un giudizio di scarsissimo disvalore».

Sarebbe quindi irragionevole, alla luce dell'art. 3 Cost., che la causa di non punibilità di cui all'art. 131-*bis* cod. pen. non possa trovare applicazione a queste ipotesi di reato, così poco offensive, «nel mentre, rispetto a condotte per le quali è stato formulato un giudizio di disvalore ben più severo, tale esimente ben possa essere applicata».

Il giudice *a quo* porta a comparazione i reati di furto, danneggiamento e truffa, che assume lesivi dello stesso bene giuridico della ricettazione, i quali rientrano nella sfera di applicazione dell'esimente di cui all'art. 131-*bis* cod. pen. in ragione di un massimo edittale di pena detentiva non superiore a cinque anni e che tuttavia hanno una pena minima di sei mesi di reclusione, «maggiore di ben dodici volte la pena minima prevista dal codice penale in riferimento al delitto di ricettazione attenuata».

3.1.- L'irragionevole esclusione di quest'ultimo reato dalla sfera applicativa della causa di non punibilità violerebbe anche l'art. 27, terzo comma, Cost., «atteso che la palese disparità di trattamento in parola è idonea a frustrare le esigenze rieducative correlate al trattamento sanzionatorio».

4.- Il Tribunale di Taranto ritiene di sollevare una questione non preclusa dalla sentenza n. 207 del 2017, con la quale questa Corte ha dichiarato infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 131-*bis* cod. pen., allora promosse in riferimento agli artt. 3, 13, 25 e 27 Cost., sempre per l'inapplicabilità dell'esimente della particolare tenuità del fatto al delitto di ricettazione attenuata di cui all'art. 648, secondo comma, cod. pen.

Posto di voler «muovere da assunti differenti» rispetto alle pregresse questioni, l'odierno rimettente precisa che non intende invero sindacare - come il precedente - l'opzione discrezionale del legislatore circa il limite applicativo del massimo edittale di cinque anni, quanto censurare l'irragionevolezza della disparità di trattamento nell'applicazione dell'esimente, quale emerge dal confronto tra i minimi edittali di fattispecie omogenee.

Considerato che tale disparità di trattamento si trova già stigmatizzata proprio nella sentenza n. 207 del 2017 e che il monito a porvi rimedio dalla sentenza stessa rivolto al legislatore è rimasto inascoltato, il giudice *a quo* invoca un intervento «correttivo» di questa Corte, reso viepiù necessario dalla conformazione edittale della pena detentiva per la ricettazione attenuata, superiore nel massimo a cinque anni di reclusione e tuttavia pari nel minimo a soli quindici giorni.

5.- È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha chiesto dichiararsi le questioni inammissibili.

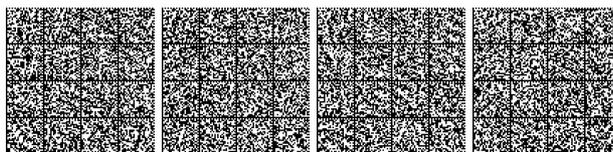
Si tratterebbe infatti di questioni già decise nel senso dell'infondatezza dalla citata sentenza n. 207 del 2017, della quale resterebbe intatta la *ratio* dell'insindacabilità delle opzioni sanzionatorie discrezionalmente esercitate dal legislatore.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale ordinario di Taranto ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 131-*bis* del codice penale, inserito dall'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 16 marzo 2015, n. 28, recante «Disposizioni in materia di non punibilità per particolare tenuità del fatto, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera *m*), della legge 28 aprile 2014, n. 67», in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione.

La norma censurata violerebbe gli evocati parametri nella parte in cui, limitando l'applicazione della causa di non punibilità per particolare tenuità del fatto ai reati per i quali è prevista la pena detentiva non superiore nel massimo a cinque anni, ne esclude il reato di ricettazione attenuata da particolare tenuità, la cui pena detentiva massima è pari invero a sei anni di reclusione, a norma dell'art. 648, secondo comma, cod. pen.

Poiché la medesima causa di non punibilità è viceversa applicabile, in ragione di un massimo edittale contenuto nel limite dei cinque anni, a fattispecie delittuose omogenee alla ricettazione - quali furto, danneggiamento e truffa - nonostante queste



abbiano una pena detentiva minima molto superiore a quella della ricettazione attenuata, si determinerebbe una disparità di trattamento contraria al principio di ragionevolezza e al finalismo rieducativo della pena, giacché l'applicazione dell'esimente contraddirebbe il giudizio di disvalore insito nei minimi edittali.

2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, intervenuto attraverso l'Avvocatura generale dello Stato, ha eccepito l'inammissibilità delle questioni, in quanto già decise nel senso dell'infondatezza dalla sentenza di questa Corte n. 207 del 2017, trattandosi di insindacabili opzioni sanzionatorie del legislatore.

2.1.- L'eccezione è infondata.

Per costante orientamento della giurisprudenza costituzionale, la riproposizione di una questione già dichiarata infondata, pure in mancanza di argomenti nuovi, non determina l'inammissibilità della questione reiterata, bensì, in ipotesi, la sua manifesta infondatezza (*ex plurimis*, sentenze n. 44 del 2020, n. 160 del 2019 e n. 99 del 2017; ordinanze n. 96 del 2018, n. 162 del 2017 e n. 290 del 2016).

Peraltro, l'odierno rimettente ha evidenziato alcuni profili che valgono a precisare le questioni da lui sollevate rispetto a quelle decise dalla sentenza n. 207 del 2017, sia per una più puntuale selezione dei *tertium comparationis*, ispirata a criteri di omogeneità, sia per l'identificazione dell'oggetto di censura nell'omessa previsione di un minimo edittale rilevante ai fini dell'applicazione dell'esimente piuttosto che nell'avvenuta previsione del massimo edittale dei cinque anni.

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

3.1.- Nel definire la particolare tenuità del fatto come causa di non punibilità, l'art. 131-*bis* cod. pen. stabilisce al primo comma che «[n]ei reati per i quali è prevista la pena detentiva non superiore nel massimo a cinque anni, ovvero la pena pecuniaria, sola o congiunta alla predetta pena, la punibilità è esclusa quando, per le modalità della condotta e per l'esiguità del danno o del pericolo, valutate ai sensi dell'articolo 133, primo comma, l'offesa è di particolare tenuità e il comportamento risulta non abituale».

Ai sensi del quarto comma del medesimo art. 131-*bis*, la determinazione della pena detentiva prevista nel primo comma, di regola insensibile alle circostanze del reato, risente tuttavia di quelle a effetto speciale, a tal fine neppure suscettibili di bilanciamento; inoltre, per il quinto comma, «[l]a disposizione del primo comma si applica anche quando la legge prevede la particolare tenuità del danno o del pericolo come circostanza attenuante».

3.1.1.- Come questa Corte ha avuto modo di chiarire, tale ultima disposizione indica che l'esistenza di un'attenuante, di cui la particolare tenuità del danno o del pericolo sia elemento costitutivo, di per sé non impedisce l'applicazione della causa di non punibilità, ma neppure la comporta automaticamente (sentenza n. 207 del 2017).

Ciò in quanto la causa di non punibilità di cui all'art. 131-*bis* cod. pen. richiede una valutazione complessiva di tutte le peculiarità della fattispecie concreta, a norma dell'art. 133, primo comma, cod. pen., incluse quindi le modalità della condotta e il grado della colpevolezza, e non solo dell'entità dell'aggressione del bene giuridico protetto (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 6 aprile 2016, n. 13681).

3.2.- Nel definire la ricettazione come delitto contro il patrimonio mediante frode, l'art. 648 cod. pen. stabilisce al primo comma che, «[f]uori dei casi di concorso nel reato, chi, al fine di procurare a sé o ad altri un profitto, acquista, riceve od occulta denaro o cose provenienti da un qualsiasi delitto, o comunque si intromette nel farle acquistare, ricevere od occultare, è punito con la reclusione da due a otto anni e con la multa da euro 516 a euro 10.329».

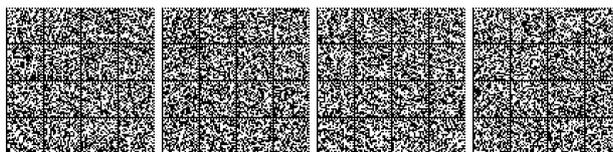
Ai sensi del secondo comma del medesimo art. 648, «[l]a pena è della reclusione sino a sei anni e della multa sino a euro 516, se il fatto è di particolare tenuità».

3.2.1.- La «particolare tenuità del fatto» di cui all'art. 648, secondo comma, cod. pen. integra una circostanza attenuante rientrante nel novero di quelle cosiddette indefinite o discrezionali (ancora sentenza n. 207 del 2017).

È acquisito invero che non si tratti dell'elemento costitutivo di un reato autonomo rispetto alla ricettazione-base di cui all'art. 648, primo comma, cod. pen., bensì di una circostanza attenuante speciale (tra le tante, Corte di cassazione, sezione seconda penale, sentenze 24 marzo 2017, n. 14767, 25 gennaio 2013, n. 4032, 26 maggio 2011, n. 21010, e 14 ottobre 2008, n. 38803).

3.3.- In linea astratta, dunque, per effetto del quinto comma dell'art. 131-*bis* cod. pen., la particolare tenuità del fatto quale attenuante della ricettazione, come definita dall'art. 648, secondo comma, cod. pen., potrebbe concorrere a integrare l'esimente di cui al medesimo art. 131-*bis*, qualora, per le modalità della condotta e per l'esiguità del danno o del pericolo, valutate ai sensi dell'art. 133, primo comma, cod. pen., l'offesa sia di particolare tenuità e il comportamento risulti non abituale.

3.3.1.- Viceversa, per effetto del quarto comma dell'art. 131-*bis* cod. pen., che attribuisce rilevanza alle circostanze speciali *quoad poenam*, detta causa di non punibilità non può trovare applicazione in rapporto alla ricettazione attenuata di cui al secondo comma dell'art. 648 cod. pen., poiché questo fissa un massimo edittale di pena detentiva pari a sei anni di reclusione, quindi superiore al limite di cinque anni posto dalla norma esimente (Corte di cassazione, sezione seconda penale, sentenze 12 aprile 2019, n. 16083, e 12 maggio 2017, n. 23419).



3.4.- Aggiunto dall'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 28 del 2015, l'art. 131-*bis* cod. pen. segna il punto di arrivo di una linea di sviluppo avviata dall'art. 27 del d.P.R. 22 settembre 1988, n. 448 (Approvazione delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni), e proseguita dall'art. 34 del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274 (Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell'articolo 14 della legge 24 novembre 1999, n. 468), i quali rispettivamente contemplano l'«irrelevanza del fatto» quale causa di improcedibilità nei confronti dell'imputato minorenne e la «particolare tenuità del fatto» quale causa di improcedibilità per i reati di competenza del giudice di pace.

3.4.1.- Nell'illustrare gli elementi differenziali fra tali istituti, pur nella loro comune ispirazione di fondo, questa Corte ha rilevato che l'art. 131-*bis* cod. pen. «prevede una generale causa di esclusione della punibilità che si raccorda con l'altrettanto generale presupposto dell'offensività della condotta, requisito indispensabile per la sanzionabilità penale di qualsiasi condotta in violazione di legge» (sentenza n. 120 del 2019).

Per delineare questa esimente generale, il legislatore del 2015 ha «considerato i reati al di sotto di una soglia massima di gravità - quelli per i quali è prevista la pena detentiva non superiore nel massimo a cinque anni, nonché quelli puniti con la pena pecuniaria, sola o congiunta alla predetta pena detentiva - e ha tracciato una linea di demarcazione trasversale per escludere la punibilità - ma non l'illiceità penale - delle condotte che risultino, in concreto, avere un tasso di offensività marcatamente ridotto, quando appunto l'"offesa è di particolare tenuità"» (ancora sentenza n. 120 del 2019).

Si è invero precisato che «il fatto particolarmente lieve, cui fa riferimento l'art. 131-*bis* cod. pen., è comunque un fatto offensivo, che costituisce reato e che il legislatore preferisce non punire, sia per riaffermare la natura di *extrema ratio* della pena e agevolare la "rieducazione del condannato", sia per contenere il gravoso carico di contenzioso penale gravante sulla giurisdizione» (ordinanza n. 279 del 2017).

3.5.- Per costante orientamento della giurisprudenza costituzionale, le cause di non punibilità costituiscono altrettante deroghe a norme penali generali, sicché la loro estensione comporta strutturalmente un giudizio di ponderazione a soluzione aperta tra ragioni diverse e confliggenti, in primo luogo quelle che sorreggono la norma generale e quelle che viceversa sorreggono la norma derogatoria, giudizio che appartiene primariamente al legislatore (*ex multis*, sentenze n. 140 del 2009 e n. 8 del 1996).

Muovendo da tale premessa, questa Corte, nella sentenza n. 207 del 2017, ha rilevato che la scelta del legislatore in ordine all'estensione della causa di non punibilità di cui all'art. 131-*bis* cod. pen. è sindacabile soltanto per «manifesta irragionevolezza».

3.5.1.- Con la medesima sentenza, questa Corte ha dichiarato non fondate, in riferimento agli artt. 3, 13, 25 e 27 Cost., le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 131-*bis* cod. pen., nella parte in cui non estende l'applicabilità dell'esimente all'ipotesi attenuata di cui all'art. 648, secondo comma, cod. pen., in ragione del massimo edittale di pena detentiva superiore ai cinque anni.

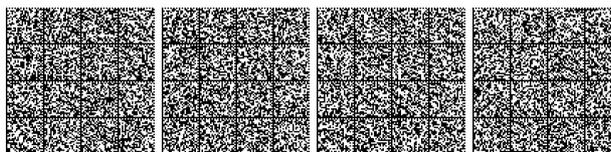
La declaratoria di infondatezza è stata motivata sia con un rilievo di inidoneità dei *tertia comparationis* elencati dal giudice *a quo*, troppo eterogenei per poter fungere da modello di una soluzione costituzionalmente obbligata, sia con l'esigenza di salvaguardare la discrezionalità legislativa espressasi nella posizione del limite massimo dei cinque anni, «che non può considerarsi, né irragionevole, né arbitrario», in quanto «rientra nella logica del sistema penale che, nell'adottare soluzioni diversificate, vengano presi in considerazione determinati limiti edittali, indicativi dell'astratta gravità dei reati».

3.5.2.- La sentenza n. 207 del 2017 ha tuttavia rilevato l'«anomalia» della comminatoria per la ricettazione di particolare tenuità, in ragione dell'inconsueta ampiezza dell'intervallo tra minimo e massimo di pena detentiva (da quindici giorni a sei anni di reclusione), della larga sovrapposizione con la cornice edittale della fattispecie non attenuata (da due anni a otto anni), nonché dell'asimmetria scalare tra gli estremi del compasso, giacché «mentre il massimo di sei anni, rispetto agli otto anni della fattispecie non attenuata, costituisce una diminuzione particolarmente contenuta (meno di un terzo), al contrario il minimo di quindici giorni, rispetto ai due anni della fattispecie non attenuata, costituisce una diminuzione enorme».

3.5.3.- La citata sentenza ha osservato che, «se si fa riferimento alla pena minima di quindici giorni di reclusione, prevista per la ricettazione di particolare tenuità, non è difficile immaginare casi concreti in cui rispetto a tale fattispecie potrebbe operare utilmente la causa di non punibilità (impedita dalla comminatoria di sei anni), specie se si considera che, invece, per reati (come, ad esempio, il furto o la truffa) che di tale causa consentono l'applicazione, è prevista la pena minima, non particolarmente lieve, di sei mesi di reclusione», cioè una pena che, «secondo la valutazione del legislatore, dovrebbe essere indicativa di fatti di ben maggiore offensività»: per ovviare all'incongruenza - si è aggiunto -, «oltre alla pena massima edittale, al di sopra della quale la causa di non punibilità non possa operare, potrebbe prevedersi anche una pena minima, al di sotto della quale i fatti possano comunque essere considerati di particolare tenuità».

Astenutasi dal compiere siffatto intervento additivo, primariamente spettante alla discrezionalità legislativa, questa Corte ha ammonito il legislatore a farsene carico, «per evitare il protrarsi di trattamenti penali generalmente avvertiti come iniqui».

3.5.4.- Il legislatore non ha dato seguito a tale monito, pur essendo recentemente intervenuto sul testo dell'art. 131-*bis* cod. pen. per aggiungere, nel secondo comma, un'ipotesi tipica di esclusione della particolare tenuità, ove si proceda per delitti puniti con una pena superiore nel massimo a due anni e sei mesi di reclusione commessi in occasione o a causa di manifestazioni



sportive ovvero per violenza, minaccia, resistenza od oltraggio commessi nei confronti di un pubblico ufficiale nell'esercizio delle sue funzioni (art. 16, comma 1, lettera b, del decreto-legge 14 giugno 2019, n. 53, recante «Disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica», convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 2019, n. 77).

Ed è proprio la circostanza che il legislatore non abbia sanato l'evidente scostamento della disposizione censurata dai parametri costituzionali che impone oggi a questa Corte di intervenire con il diverso strumento della declaratoria di illegittimità costituzionale.

3.6.- Come osservato nella sentenza n. 207 del 2017 circa la ricettazione attenuata, con un rilievo che può essere tuttavia formulato in termini generali, la mancata previsione di un minimo edittale di pena detentiva - e quindi l'operatività del minimo assoluto di quindici giorni stabilito per la reclusione dall'art. 23, primo comma, cod. pen. - richiama per necessità logica l'eventualità applicativa dell'esimente di particolare tenuità del fatto.

D'altronde, nella giurisprudenza costituzionale sul principio di proporzionalità della sanzione penale, il minimo assoluto dei quindici giorni di reclusione ha identificato il punto di caduta di fattispecie delittuose talora espressive di una modesta offensività (sentenza n. 341 del 1994).

Nello specifico della comminatoria di cui all'art. 648, secondo comma, cod. pen., l'assoluta mitezza del minimo edittale rispecchia una valutazione legislativa di scarsa offensività della ricettazione attenuata, «la cui configurabilità è riconosciuta dalla giurisprudenza comune solo per le ipotesi di rilevanza criminosa assolutamente modesta, talvolta al limite della contravvenzione di acquisto di cose di sospetta provenienza» (sentenza n. 105 del 2014).

In linea generale, l'opzione del legislatore di consentire l'irrogazione della pena detentiva nella misura minima assoluta rivela inequivocabilmente che egli prevede possano rientrare nella sfera applicativa della norma incriminatrice anche condotte della più tenue offensività.

Rispetto a queste ultime è dunque manifestamente irragionevole l'aprioristica esclusione dell'applicazione dell'esimente di cui all'art. 131-bis cod. pen., quale discende da un massimo edittale superiore ai cinque anni di reclusione.

3.6.1.- Il carattere generale dell'esimente di particolare tenuità di cui all'art. 131-bis cod. pen. impedisce a questa Corte di rinvenire nel sistema un ordine di grandezza che possa essere assunto a minimo edittale di pena detentiva sotto il quale l'esimente stessa potrebbe applicarsi comunque, a prescindere cioè dal massimo edittale.

La stessa pena minima di sei mesi di reclusione, prevista per i reati menzionati dal giudice *a quo* come *tertia comparationis*, cioè furto, danneggiamento e truffa (artt. 624, primo comma, 635, primo comma, e 640, primo comma, cod. pen.), non è generalizzabile, neppure all'interno della categoria dei reati contro il patrimonio, ove solo si consideri la poliedricità del delitto di ricettazione.

Ben potrà il legislatore, nell'esercizio della sua ampia discrezionalità in tema di estensione delle cause di non punibilità, fissare un minimo relativo di portata generale, al di sotto del quale l'applicazione dell'esimente di cui all'art. 131-bis cod. pen. non potrebbe essere preclusa dall'entità del massimo edittale.

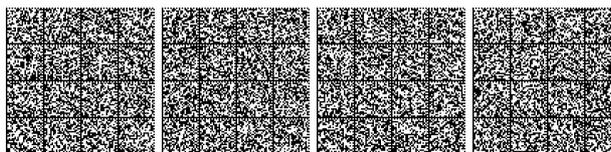
Qui deve tuttavia censurarsi, alla luce dell'art. 3 Cost., l'intrinseca irragionevolezza della preclusione dell'applicazione dell'esimente di cui all'art. 131-bis cod. pen. per i reati - come la ricettazione di particolare tenuità - che lo stesso legislatore, attraverso l'omessa previsione di un minimo di pena detentiva e la conseguente operatività del minimo assoluto di cui all'art. 23, primo comma, cod. pen., ha mostrato di valutare in termini di potenziale minima offensività.

3.6.2.- La declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 131-bis cod. pen., nella parte in cui non consente l'applicazione della causa di non punibilità per particolare tenuità del fatto ai reati per i quali non è previsto un minimo edittale di pena detentiva, lascia intatti, ovviamente, tutti i requisiti applicativi dell'esimente che prescindono dall'entità edittale della pena.

Pertanto, anche nell'ipotesi di ricettazione attenuata ex art. 648, secondo comma, cod. pen., e in ogni altra ipotesi di reato privo di un minimo edittale di pena detentiva, l'esimente non potrà essere riconosciuta quando la valutazione giudiziale di cui all'art. 133, primo comma, cod. pen. sia negativa per l'autore del fatto o la condotta di questi risulti abituale ovvero, ancora, quando ricorra una fattispecie tipica di non tenuità tra quelle elencate dal secondo comma dell'art. 131-bis cod. pen.

4.- Deve essere quindi dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 131-bis cod. pen., per violazione dell'art. 3 Cost., nella parte in cui non consente l'applicazione della causa di non punibilità per particolare tenuità del fatto ai reati per i quali non è previsto un minimo edittale di pena detentiva.

4.1.- Resta assorbita la questione sollevata in riferimento all'art. 27, terzo comma, Cost.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 131-bis del codice penale, inserito dall'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 16 marzo 2015, n. 28, recante «Disposizioni in materia di non punibilità per particolare tenuità del fatto, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera m), della legge 28 aprile 2014, n. 67», nella parte in cui non consente l'applicazione della causa di non punibilità per particolare tenuità del fatto ai reati per i quali non è previsto un minimo edittale di pena detentiva.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 giugno 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

Stefano PETITTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 21 luglio 2020.

Il Cancelliere

F.to: Roberto MILANA

T_200156

N. 157

Sentenza 26 maggio - 21 luglio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Bilancio e contabilità pubblica - Armonizzazione dei bilanci degli enti del Servizio sanitario nazionale - Principi contabili specifici - Modalità di rappresentazione dei contributi in conto capitale da Regione - Conseguente sterilizzazione del relativo ammortamento - Denunciata disparità rispetto agli altri enti pubblici in contabilità civilistica, nonché violazione del diritto alla salute, del principio dell'equilibrio di bilancio e delle finalità della contabilità pubblica e del buon andamento - Non fondatezza delle questioni.

- Decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, art. 29, comma 1, lettera c).
- Costituzione, artt. 1, 2, 3, 32, 81 e 97.

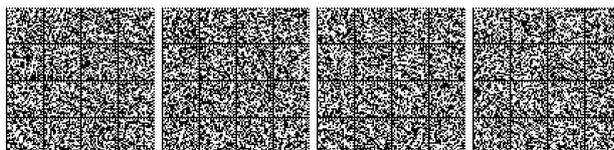
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

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

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 29, comma 1, lettera *c*), 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), promosso dalla Corte dei conti - sezione regionale di controllo per la Campania, nel procedimento relativo alla Azienda sanitaria locale (ASL) di Caserta, con ordinanza del 17 luglio 2019, iscritta al n. 201 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 47, prima serie speciale, dell'anno 2019.

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

udito il Giudice relatore Aldo Carosi nella camera di consiglio del 26 maggio 2020, svolta ai sensi del decreto della Presidente della Corte del 20 aprile 2020, punto 1), lettera *a*);

deliberato nella camera di consiglio del 26 maggio 2020.

Ritenuto in fatto

1.- La Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Campania, con ordinanza del 17 luglio 2019, iscritta al n. 201 del registro ordinanze 2019, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 29, comma 1, lettera *c*), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, recante «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», in riferimento agli artt. 3, 81 e 97, commi primo e secondo, della Costituzione, anche in combinato disposto con gli artt. 1, 2 e 32 Cost.

1.1.- L'art. 29 (Principi di valutazione specifici del settore sanitario), comma 1, così dispone: «1. Al fine di soddisfare il principio generale di chiarezza e di rappresentazione veritiera e corretta, nonché di garantire l'omogeneità, la confrontabilità ed il consolidamento dei bilanci dei servizi sanitari regionali, sono individuate le modalità di rappresentazione, da parte degli enti di cui all'articolo 19, comma 2, lettera *c*) e lettera *b*), punto *i*), ove ricorrano le condizioni ivi previste, delle seguenti fattispecie: [...] *c*. i contributi in conto capitale da regione sono rilevati sulla base del provvedimento di assegnazione. I contributi sono iscritti in un'apposita voce di patrimonio netto, con contestuale rilevazione di un credito verso regione. Laddove siano impiegati per l'acquisizione di cespiti ammortizzabili, i contributi vengono successivamente stornati a proventi con un criterio sistematico, commisurato all'ammortamento dei cespiti cui si riferiscono, producendo la sterilizzazione dell'ammortamento stesso. Nel caso di cessione di beni acquisiti tramite contributi in conto capitale con generazione di minusvalenza, viene stornata a provento una quota di contributo commisurata alla minusvalenza. La quota di contributo residua resta iscritta nell'apposita voce di patrimonio netto ed è utilizzata per sterilizzare l'ammortamento dei beni acquisiti con le disponibilità generate dalla dismissione. Nel caso di cessione di beni acquisiti tramite contributi in conto capitale con generazione di plusvalenza, la plusvalenza viene direttamente iscritta in una riserva del patrimonio netto, senza influenzare il risultato economico dell'esercizio. La quota di contributo residua resta iscritta nell'apposita voce di patrimonio netto ed è utilizzata, unitamente alla riserva derivante dalla plusvalenza, per sterilizzare l'ammortamento dei beni acquisiti con le disponibilità generate dalla dismissione. Le presenti disposizioni si applicano anche ai contributi in conto capitale dallo Stato e da altri enti pubblici, a lasciti e donazioni vincolati all'acquisto di immobilizzazioni, nonché a conferimenti, lasciti e donazioni di immobilizzazioni da parte dello Stato, della regione, di altri soggetti pubblici o privati».

1.2.- Riferisce il giudice rimettente che la questione è sorta nel corso del controllo svolto sui bilanci dell'Azienda sanitaria locale (ASL) di Caserta all'esito di tale esame e del contraddittorio esperito con l'azienda sanitaria. Nel corso dell'indagine la Corte dei conti ha posto in esame anche la situazione del patrimonio netto (Pn) dell'azienda sanitaria in relazione alle modalità di contabilizzazione dei «contributi in conto capitale».

Secondo il giudice *a quo*, tali modalità di contabilizzazione, disposte peraltro in perfetta aderenza a quanto previsto dalla disposizione censurata, porterebbero a una duplice valutazione di tali contributi: una prima volta come «voce di patrimonio netto»; e poi anche come «proventi» straordinari, utilizzabili per annullare i costi di ammortamento dei cespiti acquistati.

1.3.- In punto di legittimazione ad agire, la sezione di controllo della Corte dei conti ritiene di essere legittimata a sollevare questioni di legittimità costituzionale, a suo avviso sussistendo, nella fattispecie, i presupposti soggettivo e oggettivo per tale legittimazione.

1.3.1.- Al riguardo si sostiene che l'ambito entro cui si colloca la funzione di controllo esercitata dalla Corte dei conti ai sensi dell'art. 1, comma 3, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito,



con modificazioni, nella legge 7 dicembre 2012, n. 213 - il quale riproduce la formulazione e i contenuti dell'art. 148-bis del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) - è un controllo di legittimità-regolarità. A tale proposito si richiama la sentenza di questa Corte n. 39 del 2014, con la quale è stato affermato che «il controllo finanziario attribuito alla Corte dei conti e, in particolare, quello che questa è chiamata a svolgere sui bilanci preventivi e sui rendiconti consuntivi degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale, va ascritto alla categoria del sindacato di legalità e di regolarità».

1.3.2.- Per quanto concerne il possesso del requisito soggettivo il giudice *a quo* espone che la Corte dei conti, nel procedimento di controllo sugli equilibri del bilancio delle autonomie e delle loro appendici organizzative agirebbe super partes soprattutto rispetto alla comunità di riferimento e tanto varrebbe specialmente per gli interessi finanziari adespoti alla congruità delle risorse per l'erogazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEA). Quanto al requisito oggettivo, il giudice rimettente evidenzia che non si sarebbe in presenza di un controllo collaborativo, sia per la definitività dell'accertamento, sia per gli effetti di legge che vi conseguono e che si impongono all'ente controllato e talvolta a terzi e fermo restando il loro diritto di difesa ai sensi dell'art. 11, comma 6, lettera e), dell'Allegato 1 al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174 (Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124).

1.4.- Tanto premesso, la Corte dei conti riferisce che, nel caso oggetto del controllo, il valore finale del patrimonio netto dell'azienda sanitaria oggetto dell'indagine subirebbe gli effetti delle minori attività patrimoniali irregolarmente accertate e dipenderebbe dall'applicazione della disciplina speciale contemplata dall'art. 29, comma 1, lettera c), del d.lgs. n. 118 del 2011.

1.4.1.- Secondo il giudice *a quo* tale disposizione recepirebbe istruzioni tecniche già applicate da tempo nel settore, a mezzo di fonti non normative (richiama le «Linee guida per il bilancio delle aziende sanitarie» della Ragioneria generale dello Stato, pubblicate con il Bollettino d'informazioni del 6 giugno 1995), che prevedevano contemporaneamente la sterilizzazione dell'ammortamento dei cespiti acquistati tramite lo storno a conto economico del valore già contabilizzato nel patrimonio netto.

La disciplina vigente, recata dal d.lgs. n. 118 del 2011, avrebbe confermato tale impostazione e conterrebbe una regolamentazione precipua per la contabilizzazione dei contributi in conto capitale (di seguito anche «in conto investimenti») ricevuti dalla finanza regionale, nell'ambito della contabilità pubblica sanitaria.

Secondo il giudice *a quo* detta scelta legislativa, sottesa alla classificazione del contributo in conto capitale tra le componenti speciali del patrimonio netto delle aziende di erogazione, sembrerebbe essere fondata sul fatto che i contributi derivano dagli stessi proprietari del capitale sociale (la Regione e indirettamente il Sistema sanitario nazionale) e sul fatto che il trasferimento sarebbe sostanzialmente gratuito, al netto della necessità di provvedere al rispetto del vincolo di destinazione, che, una volta rispettato con l'acquisto di un asset di investimento, rimarrebbe stabilmente allocato nel patrimonio dell'azienda. Nondimeno, si prosegue, la regola dell'art. 29, comma 1, lettera c), consentirebbe, contemporaneamente, con lo stesso contributo, di «sterilizzare» (altrimenti detto, di annullare) sul conto economico gli effetti (economici) degli ammortamenti dei cespiti acquistati.

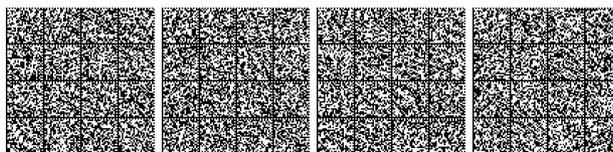
In tal modo, il conto economico (e quindi la gestione corrente di esercizio) non dovrebbe farsi carico degli oneri connessi all'ammortamento dei beni acquistati, utilizzando parte delle risorse prelevate dal patrimonio netto (ovvero mediante una riduzione dei contributi pari alle quote di ammortamento).

Secondo la Corte dei conti tale soluzione divergerebbe dalla tecnica aziendalistica espressa dai principi contabili richiamati dal codice civile: si osserva che nella disciplina civilistica la «sterilizzazione» dell'ammortamento sarebbe ammessa solo nel caso in cui i contributi siano stati contabilizzati alla stregua di una passività in senso tecnico e, segnatamente, alla stregua di un «risconto passivo», a titolo di ricavo pluriennale. Laddove, invece, si contabilizzi tale componente come un elemento del patrimonio netto, tanto non sarebbe possibile, non potendo il medesimo essere destinato a copertura di passività certe e determinate, ma solo di perdite.

1.4.2.- Il dubbio di costituzionalità concernerebbe quindi l'inconciliabilità logica di tale doppia parallela scelta tecnica che, secondo il rimettente, renderebbe insanabilmente non veritiero il valore del patrimonio netto finale, inteso come saldo capace di misurare gli equilibri effettivi di bilancio e i doveri di bilancio conseguenti, sia per l'ente del Servizio sanitario nazionale che per gli organi tutori.

1.5.- In punto di rilevanza la sezione della Corte dei conti rimettente osserva che, nell'ambito del procedimento di controllo ai sensi dell'art. 1, commi 3 e 7, del decreto-legge n. 174 del 2012, come convertito, sarebbe tenuta a enunciare, direttamente o indirettamente, in che termini la misura del patrimonio netto sia stata modificata applicando la disciplina contabile generale (art. 2424 cod. civ.) e speciale (art. 29 del d.lgs. n. 118 del 2011) all'uopo prevista, in quanto i comportamenti conformativi che devono scaturire da tale accertamento (ai sensi dell'art. 1, comma 7, del decreto-legge n. 174 del 2012) sarebbero non solo conseguenza della modifica degli equilibri rendicontati, ma anche della loro misura.

Ciò comporterebbe che le irregolarità accertate, nel caso di incostituzionalità della norma, porterebbero a una più importante riduzione virtuale del patrimonio netto, con la riclassificazione del patrimonio stesso in termini negativi.



Evidenza che ritenendo irrazionale, e incostituzionale, la “patrimonializzazione” del contributo che dovrebbe essere invece trattato alla stregua di un risconto passivo (come avviene, di norma, secondo la disciplina civilistica), tanto porterebbe ad abbattere il patrimonio netto per un importo corrispondente esattamente al valore di tali contributi.

1.6.- Il giudice *a quo* ritiene che, sulla base del tenore letterale della disposizione, non sia possibile dare della norma indubbiata un'interpretazione diversa in quanto la formulazione sarebbe chiara e non si presterebbe a diverse interpretazioni, indicando in maniera evidente il meccanismo di contabilizzazione del contributo nelle sue varie fasi. La norma, infatti, prevederebbe dettagliatamente sia l'iscrizione del contributo nel patrimonio netto che la tecnica di impiego dello stesso nel conto economico al fine di “sterilizzare” i costi di ammortamento. Essa sarebbe inoltre uniformemente applicata da tutti gli enti del Servizio sanitario nazionale allo stesso modo, né risulterebbero interpretazioni divergenti da parte degli organi giudiziari di controllo, quasi che costituisca diritto vivente.

1.7.- Tanto premesso, la Corte dei conti ritiene che tale disposizione violi il combinato disposto degli artt. 3, 81 e 97, commi primo e secondo, Cost., per irragionevolezza della costruzione normativa del saldo.

Osserva che, sebbene gli enti del Servizio sanitario adottino il sistema di contabilità di diritto comune, salvo alcune norme di diritto speciale, la declinazione speciale di tale disciplina e la divaricazione dal modello civilistico sarebbero collegate alle precipue finalità della contabilità pubblica, che qualificano lo stesso bilancio, (inteso come «ciclo» e non come «atto»), alla stregua di un «bene pubblico» (sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 49 del 2018, n. 247 del 2017, n. 228 del 2017, n. 184 del 2016) da cui conseguirebbe l'obbligo del bilancio di rendere una trasparente rappresentazione degli equilibri; il bilancio di tali enti risponderebbe anche all'esigenza di assicurare la continuità dell'azione della pubblica amministrazione, per le precipue finalità di erogazione dei servizi pubblici nel rispetto del principio di buon andamento, ai sensi dell'art. 97, secondo comma, Cost.

I principi dell'equilibrio e della continuità, con il corollario del principio della sincerità del bilancio, nella contabilità pubblica sarebbero serventi all'accountability del ceto politico-amministrativo, ex art. 1 Cost., nonché all'uguaglianza sostanziale dei cittadini sul territorio nazionale e nel tempo (cosiddetta solidarietà intergenerazionale), ex artt. 3, secondo comma, e 2 Cost.

Secondo il rimettente, nel caso di specie, la manipolazione del bilancio e dei concetti contabili, e in particolare delle regole che presidiano la costruzione dei saldi, effettuata con la norma indubbiata, potrebbe portare a trasformare situazioni di squilibrio in forme di equilibrio simulato, con ciò vanificando la portata precettiva della regola costituzionale che impone al bilancio di fornire costantemente una rappresentazione veritiera e congrua della realtà, in modo da consentire anche le eventuali modifiche gestionali e contabili necessarie al recupero nel tempo dello stesso squilibrio evidenziato.

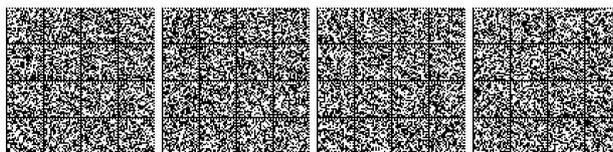
1.7.1.- Ritiene al riguardo non condivisibili gli intenti dichiarati a suo tempo nelle «Linee guida per il bilancio delle aziende sanitarie» della Ragioneria generale dello Stato del 6 giugno 1995 - che congegnavano il meccanismo della sterilizzazione unitamente alla contabilizzazione dei contributi in conto capitale nel patrimonio netto - consistenti, da un canto, nell'evitare un'eccessiva crescita del Pn stesso (per effetto della periodicità dei predetti contributi) e, dall'altro, nell'evitare l'esposizione di perdite di esercizio causate dall'incidenza delle suddette quote di ammortamento sui costi, cosicché, con la tecnica prescelta, allo scadere del periodo di ammortamento, si sarebbe giunti all'azzeramento dell'intero contributo in conto capitale utilizzato.

Il giudice *a quo* ritiene tale scelta indubbiamente sproporzionata in quanto, anche senza la sterilizzazione, il Pn, in base alla sua generale struttura tassonomica, avrebbe dovuto ridursi, ugualmente e progressivamente, durante tutto il periodo di ammortamento dei cespiti.

In altre parole, la contabilizzazione nel Pn e la volontà, anch'essa dichiarata, di evitare una registrazione di perdite in conto economico, avrebbero l'effetto paradossale di far crescere in modo improprio il patrimonio netto nel periodo di ammortamento, rendendo opachi - e sviando dalla loro funzione - entrambi i saldi della contabilità economico-patrimoniale: il patrimonio netto e il risultato di esercizio.

1.7.2.- Secondo il rimettente, tanto contrasterebbe con le opzioni offerte dalla tecnica ragionieristico-aziendale che consentirebbero di scegliere tra due modalità di rappresentazione contabile alternative, giammai cumulative. Tali tecniche sarebbero rinvenibili negli standard codificati in raccolte provenienti da associazioni di categoria professionali, segnatamente, dall'Organismo italiano di contabilità (OIC), dall'International Accounting Standards Committee (International Accounting Standard - IAS), dall'International Accounting Standard Board (International Financial Reporting Standards - IFRS), dall'International Public Sector Accounting Standards (International Public Sector Accounting Standards - IPSAS), in quanto richiamati dal codice civile.

Più precisamente, l'art. 29, comma 1, lettera c), del d.lgs. n. 118 del 2011 per la contabilizzazione dei contributi in conto capitale cumulerebbe il «metodo patrimoniale» (che prevede la contabilizzazione del contributo stesso nel patrimonio netto) e il «metodo reddituale» (che considera la contabilizzazione del ridotto contributo come «ricavo pluriennale», utilizzato per sterilizzare i costi pluriennali di ammortamento negli anni successivi).



L'irragionevolezza della scelta tecnica espressa dalla norma indubbiata, secondo il rimettente, ridonderebbe come violazione del principio dell'equilibrio di bilancio (artt. 81, 97, 3, primo comma, Cost.), del buon andamento ai sensi dell'art. 97, secondo comma, Cost. e degli artt. 1 e 3, secondo comma, nonché degli artt. 2 e 32 Cost.

1.8.- Oltre alla violazione del principio di ragionevolezza, la norma censurata determinerebbe altresì un diretto pregiudizio alla capacità del bilancio di assicurare l'uguaglianza sostanziale e di garantire l'adempimento dei doveri di solidarietà al servizio del diritto alla salute (artt. 2 e 32 Cost.), in quanto, da un canto, non consentirebbe alle Regioni di avere immediata e piena contezza del momento in cui è necessaria un'azione di ripiano e, dall'altro, porrebbe problemi generali di tenuta, in termini di effettiva resa del servizio sanitario (per quantità e qualità delle prestazioni costituzionalmente necessarie, ex art. 117, secondo comma, lettera m, Cost.).

Secondo il rimettente la carenza strutturale di risorse (dissimulata da un patrimonio netto solo apparentemente positivo per effetto di una irragionevole tassonomia), si tradurrebbe inevitabilmente nell'incapacità dell'azienda sanitaria di assicurare standard dei servizi e dei LEA quantitativamente e qualitativamente adeguati.

2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, deducendo l'infondatezza delle questioni sollevate.

2.1.- Al fine di chiarire il senso della disposizione censurata, il Presidente del Consiglio dei ministri rammenta che, sulla base della legislazione vigente, il finanziamento del Servizio sanitario nazionale, al quale concorre lo Stato, si articola, rispettivamente, nel:

a) finanziamento sanitario corrente: il relativo livello è stabilito annualmente dalla legge di bilancio allo scopo di garantire l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza e, dunque, per acquistare ovvero produrre direttamente ed erogare ai cittadini le prestazioni sanitarie, pur non essendo escluso che tale finanziamento venga utilizzato anche per effettuare investimenti;

b) finanziamento in conto capitale, destinato all'edilizia sanitaria e all'ammmodernamento tecnologico di cui all'art. 20 della legge 11 marzo 1988, n. 67, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1988)», successivamente rifinanziata: il complessivo programma con oneri a carico dello Stato sarebbe attualmente stabilito in 28 miliardi di euro (come previsto dall'art. 1, comma 555, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021»).

Tenuto altresì conto di pregressi comportamenti delle Regioni che avrebbero effettuato investimenti privi di copertura, l'art. 29 censurato introdurrebbe dunque due regimi derogatori rispetto alle norme civilistiche sopra richiamate:

1) qualora l'investimento sia finanziato in conto capitale dallo Stato, dalle Regioni o, in via residuale, da altri enti pubblici ovvero da risorse derivanti da donazioni e, dunque, a valere su risorse ulteriori rispetto al finanziamento della gestione sanitaria corrente, in quanto finalizzate proprio agli investimenti, la quota di ammortamento dell'esercizio (voce di costo) verrebbe sterilizzata e dunque diventerebbe ininfluente ai fini della determinazione del risultato di esercizio. Ovviamente, si prosegue, anche l'attivo patrimoniale subirebbe una corrispondente, progressiva riduzione con l'avanzare dell'ammortamento del bene. In altri termini, pur applicandosi contabilmente l'ammortamento, nel conto economico la relativa voce di costo sarebbe compensata con una voce di ricavo e, pertanto, non influirebbe sul risultato di esercizio; nello stato patrimoniale, l'attivo dato dal bene durevole entrato in azienda e la voce di patrimonio netto corrispondente al finanziamento dell'investimento stesso si ridurrebbero progressivamente in ragione e in proporzione al progredire dell'ammortamento.

Ne deriverebbe che la gestione corrente potrebbe destinare l'intero finanziamento sanitario corrente (ricavi) alla sola erogazione dei livelli essenziali di assistenza, senza doversi fare carico del finanziamento degli investimenti, in quanto questi troverebbero la loro copertura in altre fonti.

2) Laddove, invece, il bene sia acquistato ricorrendo al finanziamento sanitario corrente, non solo l'ammortamento rileverebbe ai fini della determinazione del risultato di esercizio ma, allo scopo di assicurare, oltre all'equilibrio economico, anche l'equilibrio finanziario dell'ente (nella specie l'equilibrio di cassa, legato all'esborso per l'acquisto), la regola contenuta nella lettera b) del medesimo art. 29 imporrebbe l'ammortamento integrale nell'esercizio di acquisizione mediante l'iscrizione di un costo pari all'intero valore dell'immobilizzazione.

Osserva il Presidente del Consiglio dei ministri che tanto comporterebbe che l'ente sarebbe tenuto a ridurre i costi diversi dall'investimento in modo da garantire la piena copertura di questo sia in termini economici (equilibrio di ricavi e costi) sia in termini finanziari (la riduzione degli altri genererebbe un fabbisogno di cassa che coprirebbe il maggior fabbisogno generato dall'investimento), pur garantendo nel contempo la regolare erogazione dei LEA.

Tale deroga alla tecnica dell'ammortamento pluriennale, si prosegue, sarebbe stata pertanto introdotta per evitare che gli enti effettuino investimenti a valere sul finanziamento corrente al di fuori di un'attenta programmazione dei relativi flussi di cassa (come storicamente sarebbe avvenuto), con conseguente produzione di squilibri finanziari, di ritardi generalizzati nel sistema dei pagamenti dei debiti commerciali e di generazione di maggiori oneri da interessi moratori. Essa dunque, da un



canto, sarebbe stata introdotta per garantire una corretta gestione finanziaria in vista della garanzia dell'erogazione dei LEA e, dall'altro, costituirebbe un disincentivo all'investimento con risorse correnti, visto il regime aggravato dell'obbligo di ammortamento al 100 per cento nell'anno di acquisizione del bene.

Quindi, si prosegue, laddove i ricavi ordinari finanzino gli investimenti, questi dovrebbero sottostare a un'attenta programmazione allo scopo di evitare che, pur in presenza di condizioni di equilibrio economico (nel singolo esercizio inciderebbe infatti quale costo non l'intero investimento, ma solo la quota di ammortamento di competenza), si determinino squilibri finanziari capaci di compromettere l'ordinata gestione del ciclo passivo e generare a loro volta oneri da ritardi nel sistema dei pagamenti.

2.2.- La "sterilizzazione degli ammortamenti" rappresenterebbe una significativa deroga alle disposizioni civilistiche operata dall'art. 29 del d.lgs. n. 118 del 2011, ma essa rientrerebbe nel quadro delle scelte relative al trattamento contabile dei contributi in conto capitale, i quali rappresentano una specificità delle aziende sanitarie pubbliche.

Evidenzia infine che l'assegnazione di contributi in conto capitale da parte della Regione o da parte dello Stato (ex art. 20 della legge n. 67 del 1988) permetterebbe agli enti riceventi di avviare i lavori per la realizzazione delle opere, ma, spesso, i lavori da eseguire o l'attuazione del piano degli investimenti subirebbero variazioni sostanziali (per oggetto, tempi di realizzazione ed importi) tali da rendere più opportuno che la correlazione tra la realizzazione dell'investimento e l'erogazione del contributo non influenzi la gestione ordinaria dell'azienda e non ne infici il risultato d'esercizio.

2.3.- Alla stregua delle considerazioni che precedono, il Presidente del Consiglio dei ministri, nella memoria depositata in prossimità dell'udienza, afferma che la norma censurata risulterebbe pienamente conforme ai parametri costituzionali invocati dal rimettente, proprio perché le peculiarità, innanzi evidenziate, che caratterizzano il sistema di finanziamento degli investimenti in campo sanitario, unitamente all'inderogabile esigenza di garantire l'erogazione dei LEA, darebbero conto e ragione della piena razionalità e congruità della disciplina derogatoria introdotta in materia contabile e di bilancio per le aziende sanitarie pubbliche.

Considerato in diritto

1.- Con l'ordinanza in epigrafe la Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Campania, nell'ambito del procedimento di controllo del bilancio dell'Azienda sanitaria locale (ASL) di Caserta, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 29, comma 1, lettera c), 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), in riferimento agli artt. 81 e 97, commi primo e secondo, della Costituzione, anche in combinato disposto con gli artt. 1, 2, 3 e 32 Cost.

La norma censurata, che contiene principi di valutazione specifici del settore sanitario, disciplina le modalità di rappresentazione, da parte degli enti di cui all'art. 19, comma 2, lettera c) e lettera b), punto i), del medesimo d.lgs. n. 118 del 2011, dei contributi in conto capitale ricevuti dalla Regione, dallo Stato e da altri soggetti pubblici e privati. Essa prevede che «i contributi in conto capitale da regione sono rilevati sulla base del provvedimento di assegnazione. I contributi sono iscritti in un'apposita voce di patrimonio netto, con contestuale rilevazione di un credito verso regione. Laddove siano impiegati per l'acquisizione di cespiti ammortizzabili, i contributi vengono successivamente stornati a proventi con un criterio sistematico, commisurato all'ammortamento dei cespiti cui si riferiscono, producendo la sterilizzazione dell'ammortamento stesso. Nel caso di cessione di beni acquisiti tramite contributi in conto capitale con generazione di minusvalenza, viene stornata a provento una quota di contributo commisurata alla minusvalenza. La quota di contributo residua resta iscritta nell'apposita voce di patrimonio netto ed è utilizzata per sterilizzare l'ammortamento dei beni acquisiti con le disponibilità generate dalla dismissione. Nel caso di cessione di beni acquisiti tramite contributi in conto capitale con generazione di plusvalenza, la plusvalenza viene direttamente iscritta in una riserva del patrimonio netto, senza influenzare il risultato economico dell'esercizio. La quota di contributo residua resta iscritta nell'apposita voce di patrimonio netto ed è utilizzata, unitamente alla riserva derivante dalla plusvalenza, per sterilizzare l'ammortamento dei beni acquisiti con le disponibilità generate dalla dismissione. Le presenti disposizioni si applicano anche ai contributi in conto capitale dallo Stato e da altri enti pubblici, a lasciti e donazioni vincolati all'acquisto di immobilizzazioni, nonché a conferimenti, lasciti e donazioni di immobilizzazioni da parte dello Stato, della regione, di altri soggetti pubblici o privati».

1.1.- La sezione rimettente assume, preliminarmente, di essere legittimata a sollevare questioni di legittimità costituzionale, a suo avviso sussistendo, nella fattispecie, i presupposti soggettivo e oggettivo per tale legittimazione. Al riguardo si sostiene che l'ambito entro cui si colloca la funzione di controllo esercitata dalla Corte dei conti sulle Regioni e sugli enti che compongono il Servizio sanitario nazionale (SSN), ai sensi dell'art. 1, comma 3, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174



(Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, nella legge 7 dicembre 2012, n. 213 - il quale riproduce la formulazione e i contenuti dell'art. 148-bis del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) - è un controllo di legittimità-regolarità. A tale proposito si richiama la sentenza di questa Corte n. 39 del 2014, con la quale è stato affermato che «il controllo finanziario attribuito alla Corte dei conti e, in particolare, quello che questa è chiamata a svolgere sui bilanci preventivi e sui rendiconti consuntivi degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale, va ascritto alla categoria del sindacato di legalità e di regolarità».

Inoltre, le questioni sollevate sarebbero rilevanti in quanto il rimettente è chiamato, nell'ambito del suddetto procedimento di controllo, ai sensi dell'art. 1, commi 3 e 7, del d.l. n. 174 del 2012, a «enunciare direttamente o indirettamente, in che termini la misura del patrimonio netto è stata modificata applicando la disciplina contabile generale (art. 2424 codice civile) e speciale (art. 29 del D.lgs. n. 118/2011) all'uopo prevista» e dubita della legittimità della norma censurata, la quale prevede la classificazione dei contributi di investimento nel patrimonio netto e il suo impiego in funzione di «sterilizzazione» dell'ammortamento dei cespiti acquisiti mediante i predetti contributi.

L'art. 29, comma 1, lettera c), del d.lgs. n. 118 del 2011, in particolare, contribuirebbe a «determinare la effettiva dotazione del patrimonio netto (e quindi l'equilibrio dinamico e complessivo tra fonti ed impieghi, nella continuità degli esercizi) e l'effettivo flusso di variazione derivante del conto economico». In caso di declaratoria d'incostituzionalità della norma censurata si produrrebbe un'importante riduzione del patrimonio netto, che richiederebbe l'adozione di misure correttive, non solo per l'ente controllato, ma anche per gli organi tutori.

1.2.- Secondo la sezione rimettente, la norma censurata sarebbe in contrasto con il combinato disposto degli artt. 3, 81 e 97, primo comma, Cost., consentendo di «includere tra gli elementi del patrimonio netto i contributi in conto investimento e contemporaneamente di utilizzare gli stessi contributi per la sterilizzazione degli ammortamenti in conto economico, come se si trattasse di una passività (un risconto passivo o un debito pluriennale)». In tal modo, i predetti contributi sarebbero «valutati due volte: a) come “voce di patrimonio netto”; b) come “proventi” straordinari, utilizzabili per annullare i costi di ammortamento dei cespiti acquistati».

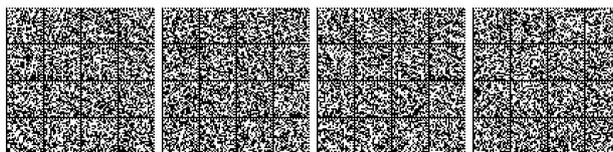
Tale tecnica, deviando sia dalla disciplina dettata dall'art. 2424 cod. civ., la quale non prevederebbe l'iscrizione di tali contributi nel patrimonio netto, sia dai principi contabili elaborati dalle associazioni di categoria professionale nazionali ed internazionali - segnatamente, dall'Organismo italiano di contabilità (OIC), dall'International Accounting Standards Committee (International Accounting Standard - IAS), dall'International Accounting Standard Board (International Financial Reporting Standard - IFRS), dall'International Public Sector Accounting Standards (International Public Sector Accounting Standards - IPSAS) - condurrebbe a considerare il finanziamento dell'acquisto dei beni durevoli delle aziende sanitarie «un onere/dovere diretto del sistema della finanza pubblica allargata (regione e indirettamente, lo Stato) e non già un obiettivo del ciclo aziendale dell'Ente sanitario e della sua sostenibilità».

La «sterilizzazione» dell'ammortamento, prevista dalla norma censurata, determinerebbe la copertura degli ammortamenti mediante una riduzione della voce di contributi iscritta al patrimonio netto, in tal modo alterando il risultato del conto economico che non sarebbe più in grado di esprimere il reale andamento dell'esercizio. Ciò impedirebbe di determinare l'esatta perdita (o utile) e quindi, in ultima analisi, lo stesso equilibrio dinamico del bilancio delle aziende sanitarie rendendo non veritiero il valore del patrimonio netto (Pn). Infatti, la contabilizzazione dei contributi dalla Regione nel Pn dell'ente controllato avrebbe l'effetto paradossale di farlo crescere in modo improprio nel periodo di ammortamento, rendendo opachi - e sviando dalla loro funzione - entrambi i saldi della contabilità economico-patrimoniale: il patrimonio netto e il risultato di esercizio.

1.3.- L'art. 29, comma 1, lettera c), del d.lgs. n. 118 del 2011, in ragione della sua incoerenza interna ed esterna, si porrebbe, inoltre, in contrasto con la clausola generale dell'equilibrio di bilancio (artt. 81 e 97, primo comma, Cost.), nella misura in cui ne violerebbe i presupposti, consistenti: «a) nella ragionevolezza delle scelte del Legislatore, in termini di tassonomia contabile e quindi b) nella “sincerità” stessa del bilancio (e dei suoi saldi) e di conseguenza nei suoi stessi scopi fondamentali».

Ad avviso del rimettente, la norma censurata conterrebbe una scelta legislativa irrazionale che, oltre a tradire la logica generale della contabilità economico-patrimoniale, si porrebbe in contrasto con le fondamentali funzioni della contabilità pubblica, non consentendo di verificare se sussistano effettivamente le risorse nello stato patrimoniale e gli equilibri di conto economico, in grado di garantire, nella continuità degli esercizi, la prosecuzione dell'attività aziendale e l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA).

Il difetto di ragionevolezza ridonderebbe in un difetto di chiarezza e coerenza tassonomica dei saldi di bilancio, che si tradurrebbe in un fattore di inefficienza dei sistemi sanitari regionali. Ciò esporrebbe il diritto alla salute, al cui servizio vi sarebbero i doveri di solidarietà di cui all'art. 2 Cost., al rischio di prestazioni sotto il «minimum standard» e, col tempo, a un'erosione ulteriore degli equilibri di bilancio per difetto di competitività, aumento della mobilità passiva e conseguente riduzione dei ricavi.



La mancanza di chiarezza impedirebbe anche il corretto funzionamento della “contabilità di mandato” nei confronti dei cittadini.

In sostanza, la norma censurata si porrebbe in contrasto con le fondamentali funzioni della contabilità pubblica, non consentendo di verificare se sussistono effettivamente le risorse nello stato patrimoniale e gli equilibri di conto economico, in grado di garantire, nella continuità degli esercizi, la prosecuzione dell’attività aziendale e l’erogazione dei LEA.

La violazione dei presupposti dell’equilibrio di bilancio determinerebbe, a sua volta, «la lesione di valori e scopi costituzionali, in una relazione di intrinseca strumentalità del primo ai secondi: la clausola generale dell’equilibrio dei bilanci pubblici, infatti, [implicherebbe] ex se la necessità del rispetto di fondamentali valori costituzionali, quali la riconduzione dell’esercizio del potere alla legittimazione democratica, tramite l’accountability, e la solidarietà intra e inter-generazionale». In tale evenienza, laddove quindi il «diritto sul bilancio», a causa di una violazione del precetto dell’equilibrio, pregiudichi il conseguimento di tali valori, si produrrebbe altresì una violazione dell’art. 97, secondo comma, Cost.

1.4.- La sezione rimettente ritiene che la norma censurata contrasti anche con l’art. 3 Cost., sia come parametro di ragionevolezza della legge - insieme al buon andamento di cui all’art. 97, secondo comma, Cost. - sia come principio che impone l’uguaglianza delle prestazioni costituzionalmente necessarie. La norma sospettata d’illegittimità determinerebbe, infatti, un diretto pregiudizio alla capacità del bilancio di assicurare l’uguaglianza sostanziale, di garantire l’adempimento dei doveri di solidarietà e, con riguardo al diritto alla salute, un’eguale erogazione dei LEA su tutto il territorio nazionale.

1.5.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, il quale ha concluso nel senso della non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate.

A suo avviso, la norma censurata sarebbe espressione di una scelta «normativo-contabile coerente rispetto al vigente assetto legislativo del finanziamento degli enti sanitari e razionale - e costituzionalmente legittima - nella misura in cui mira a garantire, in campo sanitario, l’erogazione dei livelli essenziali di assistenza».

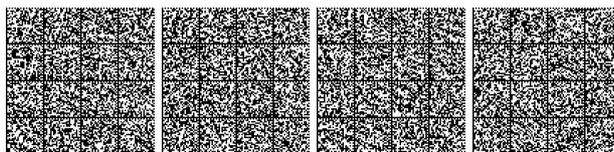
L’art. 29 del d.lgs. n. 118 del 2011 avrebbe disposto, per gli enti del Servizio sanitario nazionale (SSN), un regime derogatorio dell’ammortamento pluriennale rispetto alla ordinaria disciplina civilistica dettata dagli artt. 2426 e seguenti cod. civ. La “sterilizzazione degli ammortamenti”, ha inoltre argomentato l’Avvocatura nella memoria depositata successivamente, rappresenterebbe la più «significativa deroga alle disposizioni civilistiche operata dall’art. 29 del d.lgs. n. 118 del 2011 e il più specifico dei trattamenti contabili dei bilanci degli enti del SSN per l’impatto che esso produce sul patrimonio netto e sui conti economici: in pratica, [verrebbe] infatti creata una posta di conto capitale “fittizia”, utilizzata per sterilizzare gli ammortamenti».

Tale deroga rientrerebbe nel quadro delle scelte relative al trattamento contabile dei contributi in conto capitale, costituenti una specificità delle aziende sanitarie pubbliche, e sarebbe finalizzata a evitare che i predetti enti effettuino investimenti con finanziamenti correnti senza la dovuta programmazione dei relativi flussi di cassa. Quest’ultima ipotesi, favorita dall’assenza di risorse in conto capitale e dal mancato tempestivo rifinanziamento nel bilancio dello Stato, se attuata, provocherebbe squilibri finanziari, ritardi nel sistema dei pagamenti dei debiti commerciali e maggiori oneri da interessi moratori.

La norma censurata risulterebbe pienamente conforme ai parametri costituzionali evocati dal rimettente, proprio perché le peculiarità che caratterizzano il sistema di finanziamento degli investimenti in campo sanitario e l’esigenza di garantire l’erogazione dei livelli essenziali di assistenza darebbero conto e ragione della razionalità e congruità della disciplina derogatoria introdotta in materia contabile per le aziende sanitarie pubbliche.

Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, il meccanismo dettato dalla norma censurata permetterebbe, contrariamente a quanto affermato dal rimettente, di garantire l’erogazione dei livelli essenziali di assistenza.

2.- Quanto alla legittimazione della Corte dei conti a sollevare l’incidente di costituzionalità nell’ambito della funzione di controllo, è stato già precisato che il sindacato previsto dall’art. 1, comma 7, del d.l. n. 174 del 2012 sui bilanci preventivi e successivi degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale «va ascritto alla categoria del sindacato di legalità e di regolarità - da intendere come verifica della conformità delle (complessive) gestioni di detti enti alle regole contabili e finanziarie - e ha lo scopo, in una prospettiva non più statica (com’era il tradizionale controllo di legalità-regolarità), ma dinamica, di finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo all’adozione di effettive misure correttive, funzionali a garantire l’equilibrio del bilancio e il rispetto delle regole contabili e finanziarie. [...] accertamento, da parte delle sezioni regionali della Corte dei conti, delle carenze di maggiore gravità elencate dal comma stesso, fa sorgere l’obbligo, in capo all’ente controllato, di adottare i provvedimenti di modificazione del bilancio o del rendiconto necessari per la rimozione delle irregolarità e il ripristino degli equilibri di bilancio. Lo stesso comma 7 prevede poi [...] che l’inosservanza di detto obbligo, per la mancata trasmissione dei provvedimenti correttivi o per la inadeguatezza degli stessi, ha l’effetto di precludere l’attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l’insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria. Si tratta, dunque, di effetti - attribuiti dalla disposizione impugnata alle pronunce di accertamento della Corte dei conti - chiaramente cogenti nei riguardi degli enti del Servizio sanitario nazionale e, nel caso di inosservanza degli obblighi a questi imposti, inibitori, pro parte, dell’efficacia dei bilanci da essi approvati. Siffatti esiti del controllo sulla legittimità e sulla regolarità dei conti degli enti del Servizio sanitario nazionale sono volti a evitare danni irreparabili agli equilibri di bilancio di tali enti. Essi comportano, in tutta



evidenza, una limitazione dell'autonomia degli enti del Servizio sanitario nazionale, che, tuttavia - come questa Corte ha già incidentalmente rilevato nella sentenza n. 60 del 2013 - si giustifica "in forza del diverso interesse alla legalità costituzionale-finanziaria e alla tutela dell'unità economica della Repubblica perseguito [...] in riferimento agli artt. 81, 119 e 120 Cost.", anche in considerazione delle esigenze di rispetto dei vincoli posti dal diritto dell'Unione europea» (sentenza n. 39 del 2014).

È stato ulteriormente affermato che il sindacato sui bilanci degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale, unitamente alla parifica dei rendiconti regionali, appartiene al genere dei controlli di legittimità-regolarità (sentenze n. 40 del 2014 e n. 60 del 2013).

Il connotato di legittimità-regolarità di tali controlli - quando la Corte dei conti deve applicare disposizioni di legge o aventi forza di legge - viene peraltro assimilato, ai fini dell'impulso al sindacato di legittimità costituzionale, all'attività giurisdizionale. Infatti, le relative pronunce interdittive della spesa attribuite alla magistratura contabile, quando sussista una lesione al principio di equilibrio del bilancio o agli altri parametri costituzionali di natura finanziaria, incidono sulle situazioni soggettive degli enti sottoposti al controllo e possono colpire incidentalmente anche altri soggetti, sicché, in conformità al principio sancito dalla sentenza n. 39 del 2014 per cui, laddove le deliberazioni delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti incidano su dette posizioni soggettive, deve essere riconosciuta ai soggetti controllati «la facoltà di ricorrere agli ordinari strumenti di tutela giurisdizionale previsti dall'ordinamento, in base alle fondamentali garanzie costituzionali previste dagli articoli 24 e 113 della Costituzione, espressamente qualificate come principi supremi dell'ordinamento».

Gli elementi di tale connotato paragiurisdizionale sono già stati sintetizzati nella sentenza di questa Corte n. 89 del 2017, e sono così riassumibili:

a) applicazione di parametri normativi;

b) giustiziabilità del provvedimento di controllo: l'art. 1, comma 7, del d.l. n. 174 del 2012, «allo scopo di assicurare l'effettività dei controlli finanziari della Corte dei conti, ha attribuito alle pronunce di accertamento delle sezioni regionali di controllo della stessa Corte, da esso previste, effetti non meramente collaborativi - come quelli che rimettono agli stessi enti controllati l'adozione delle misure necessarie a rimuovere le irregolarità o le disfunzioni segnalate - ma imperativi nei riguardi degli enti del Servizio sanitario nazionale e, nel caso di inosservanza degli obblighi imposti, inibitori dell'azione amministrativa degli stessi enti. Tali pronunce delle sezioni regionali della Corte dei conti possono, perciò, ledere le situazioni giuridiche soggettive degli enti del Servizio sanitario nazionale» (sentenza n. 39 del 2014). Ne consegue che, a tutela delle situazioni giuridiche coinvolte, il legislatore ha previsto con l'art. 11, comma 6, lettera e), del d.lgs. n. 174 del 2016, la possibilità di ricorrere davanti alle sezioni riunite in speciale composizione della Corte dei conti in ossequio al fondamentale principio di difesa contenuto nell'art. 24 Cost.;

c) pieno contraddittorio con l'ente controllato sia nell'ambito del sindacato di legittimità-regolarità che nell'eventuale giudizio impugnatorio di cui alla lettera precedente, nell'ambito del quale è coinvolto anche il pubblico ministero contabile «a tutela dell'interesse generale oggettivo della regolarità della gestione finanziaria e patrimoniale dell'ente territoriale [...]. D'altronde, sul piano sostanziale, il riconoscimento di tale legittimazione [al giudizio costituzionale] si giustifica anche con l'esigenza di ammettere al sindacato della Corte costituzionale leggi che, come nella fattispecie in esame, più difficilmente verrebbero, per altra via, ad essa sottoposte» (sentenza n. 226 del 1976)» (sentenza n. 89 del 2017).

In definitiva, nel sindacato di legittimità-regolarità sui bilanci degli enti territoriali e degli enti del Servizio sanitario nazionale «la situazione è, dunque, analoga a quella in cui si trova un qualsiasi giudice (ordinario o speciale), allorché procede a raffrontare i fatti e gli atti dei quali deve giudicare alle leggi che li concernono» (sentenza n. 226 del 1976). Pertanto, pur non essendo un procedimento giurisdizionale in senso stretto, «ai limitati fini dell'art. 1 della legge cost. n. 1 del 1948 e dell'art. 23 della legge n. 87 del 1953, [l'attività della] Corte dei conti è, sotto molteplici aspetti, analoga alla funzione giurisdizionale, piuttosto che assimilabile a quella amministrativa, risolvendosi nel valutare la conformità degli atti che ne formano oggetto alle norme del diritto oggettivo, ad esclusione di qualsiasi apprezzamento che non sia di ordine strettamente giuridico. Il controllo effettuato dalla Corte dei conti è un controllo esterno, rigorosamente neutrale e disinteressato, volto unicamente a garantire la legalità degli atti ad essa sottoposti, e cioè preordinato a tutela del diritto oggettivo» (sentenza n. 181 del 2015).

3.- In punto di rilevanza, il giudice *a quo*, per quanto concerne il trattamento dei contributi in conto capitale nell'ambito del conto economico e dello stato patrimoniale, richiama diffusamente le diverse metodologie prospettate dai principi contabili OIC, IAS/IFRS e IPSAS, evidenziando l'alternatività di una possibile scelta tra un "metodo reddituale" e un "metodo patrimoniale", con alcune ulteriori sotto-divisioni e precisazioni. Metodi che sarebbero tutti compatibili con i principi della contabilità aziendale, i quali, viceversa, sarebbero violati dalla disposizione di cui si dubita.

Secondo il rimettente, benché gli enti del Servizio sanitario nazionale adottino il sistema di contabilità di diritto comune, la divaricazione dal modello civilistico - consentita dalla disposizione censurata - potrebbe portare a trasformare «situazioni di squilibrio in forme di equilibrio "simulato" [...], con ciò vanificando la portata precettiva della regola costituzionale che impone al bilancio di fornire costantemente una rappresentazione veritiera e congrua della realtà».



Il vizio di costituzionalità risiederebbe quindi nella particolare regola dettata sul punto dall'art. 29, lettera c), del d.lgs. n. 118 del 2011; l'espunzione di tale deroga al regime civilistico, attraverso la dichiarazione di illegittimità costituzionale, consentirebbe - in virtù del rinvio al codice civile e, per esso, ai principi contabili nazionali e internazionali - la riespansione delle regole generalmente applicabili ai soggetti tenuti alla contabilità economica. In questa prospettiva il giudice *a quo* assume che tutte le possibili regole tecniche che disciplinano il trattamento dei contributi in conto capitale, quali esse siano e pur nell'alternatività delle soluzioni formulate - regole che tornerebbero a trovare applicazione in seguito all'accoglimento della questione di legittimità costituzionale - potrebbero soddisfare i principi di chiarezza e di sincerità del bilancio e garantirebbero il rispetto dei parametri costituzionali evocati.

Così prospettate, le questioni sollevate sono rilevanti e superano il vaglio di ammissibilità.

4.- Nel merito, tuttavia, esse non sono fondate.

Sebbene riferite a plurimi parametri, le stesse possono essere esaminate congiuntamente, in quanto procedono tutte dal medesimo presupposto, secondo cui l'irragionevolezza della scelta tecnica recata dall'art. 29, comma 1, lettera c), del d.lgs. n. 118 del 2011 renderebbe inattendibili i conti degli enti del Servizio sanitario nazionale e sarebbe in contrasto con i principi di equilibrio di bilancio e di buon andamento.

La norma censurata stabilisce che i contributi in conto capitale «sono iscritti in un'apposita voce di patrimonio netto, con contestuale rilevazione di un credito verso regione. Laddove i predetti contributi siano impiegati per l'acquisizione di cespiti ammortizzabili, essi vengono successivamente stornati a proventi con un criterio sistematico, commisurato all'ammortamento dei cespiti cui si riferiscono, producendo la sterilizzazione dell'ammortamento stesso. [...] Le presenti disposizioni si applicano anche ai contributi in conto capitale dallo Stato e da altri enti pubblici, a lasciti e donazioni vincolati all'acquisto di immobilizzazioni, nonché a conferimenti, lasciti e donazioni di immobilizzazioni da parte dello Stato, della regione, di altri soggetti pubblici o privati».

Tale disposizione non si discosta dal principio generale della contabilità, già precisato da questa Corte (sentenza n. 49 del 2018), secondo cui l'acquisto di beni durevoli e infrastrutturali deve essere di regola accompagnato da un piano di ammortamento per consentire che il costo del bene sia ripartito proporzionalmente negli esercizi in cui esso genera utilità. La particolarità della fattispecie in esame sta nel fatto che l'acquisizione del bene durevole viene finanziata a fondo perduto da Stato, Regione o soggetti terzi.

Con riguardo alle censure del rimettente occorre innanzitutto ricordare che tale norma non è l'unica disposizione di legge che introduce per gli enti del Servizio sanitario nazionale una regola speciale rispetto a quelle che disciplinano la contabilità tenuta dai soggetti economici privati.

Pur prescindendo da richiami tecnici della materia, che sono di notevole ampiezza e complessità, giova rammentare che l'esigenza di una normativa analitica - in grado di rendere applicabile la contabilità economico-patrimoniale agli enti del Servizio sanitario nazionale senza snaturarne il carattere di enti erogatori di servizi pubblici - è emersa fin dall'inizio del processo di aziendalizzazione della sanità avviato con il 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).

Tanto è avvenuto con l'adozione di una normativa di dettaglio, evolutasi in oltre quindici anni attraverso atti ministeriali, più volte aggiornati, spesso punto di incontro tra opinioni diverse espresse da un'ampissima letteratura specialistica, alimentata dalle difficoltà applicative della nuova contabilità di fronte a esigenze assai diverse da quelle delle comuni realtà commerciali.

Il d.lgs. n. 118 del 2011, gli allegati e gli schemi di bilancio sono, quindi, il punto di arrivo di numerose scelte di tecnica contabile dirette a garantire una effettiva armonizzazione dei bilanci degli enti del Servizio sanitario nazionale.

4.1.- Ciò premesso, non può essere condiviso l'assunto del rimettente secondo cui l'art. 2424 cod. civ. sarebbe norma interposta degli artt. 81 e 97, primo comma, Cost. rilevante per calcolare l'equilibrio del bilancio. La peculiarità del Servizio sanitario nazionale è alla base della norma speciale che regola questo profilo della disciplina generale degli enti che ne fanno parte. Non è altresì condivisibile, per evidente rapporto di consequenzialità con quanto detto, che le regole tecniche di OIC, IAS/IFRS ed IPSAS siano cogenti e, men che meno, equivalenti per le finalità di controllo di bilancio che il rimettente assume.

In realtà il rapporto tra l'art. 2424 cod. civ. e l'art. 29 del d.lgs. n. 118 del 2011 non è quello tra norma interposta degli artt. 81 e 97, primo comma, Cost. e disciplina statale di dettaglio bensì un semplice rapporto di specialità nell'ambito del quale la disciplina del suddetto art. 29 prevale su quella dettata dal codice civile.

La ragione della disciplina speciale va rinvenuta essenzialmente nella diversa finalità del servizio pubblico rispetto a quella dell'attività commerciale.

Con riguardo a quest'ultima, le tecniche di redazione dei bilanci sono strettamente collegate allo scopo di lucro e alla scelta del regime fiscale più appropriato per gli imprenditori.

Nell'ambito del Servizio sanitario nazionale, invece, la finalità prevalente è quella di assicurare le prestazioni indefettibili e le ulteriori prestazioni (nei limiti della sostenibilità) alle migliori condizioni qualitative e quantitative.



Pertanto, la doglianza del rimettente - secondo cui la contabilizzazione dei contributi a fondo perduto nel patrimonio netto avrebbe l'effetto, asseritamente contrario ai parametri evocati, di far crescere in modo improprio detto patrimonio nel periodo di ammortamento, rendendo opachi e sviando dalla loro funzione entrambi i saldi della contabilità economico-patrimoniale, e cioè il patrimonio netto e il risultato di esercizio - non è fondata, alla luce del sistema complessivo di finanziamento del Servizio sanitario nazionale.

4.2.- Tale sistema prevede sostanzialmente due tipologie di finanziamento: contributi in conto esercizio destinati a finanziare indistintamente la spesa per l'erogazione dei LEA ed eventualmente, sulla base di un giudizio di sostenibilità, ulteriori servizi sanitari; contributi in conto capitale riservati all'acquisto di beni durevoli e alla realizzazione di infrastrutture.

Il primo tipo di finanziamento è articolato, nella dinamica del bilancio dell'ente, in modo non dissimile da quel che avviene negli enti locali relativamente al rapporto tra entrate correnti e spese correnti (rimanendo fermo che nell'ambito delle spese correnti è indefettibile l'integrale finanziamento dei LEA).

Il secondo, invece, è inquadrato nell'ottica di una programmazione centralizzata attraverso l'interazione tra Stato, Regione ed ente, nell'ambito della quale vengono individuati i progetti di investimento suscettibili di un'attuazione tendenzialmente uniforme ed appropriata in una prospettiva nazionale.

In buona sostanza, la vigente formulazione dell'art. 29 del d.lgs. n. 118 del 2011 caratterizza i beni durevoli e le dotazioni infrastrutturali come componenti della produzione del Servizio sanitario nazionale e degli altri enti in un contesto integrato. In particolare, la lettera *b*) del comma 1 dell'art. 29 del d.lgs. n. 118 del 2011 stabilisce che «a partire dall'esercizio 2016 i cespiti acquistati utilizzando contributi in conto esercizio, indipendentemente dal loro valore, devono essere interamente ammortizzati nell'esercizio di acquisizione».

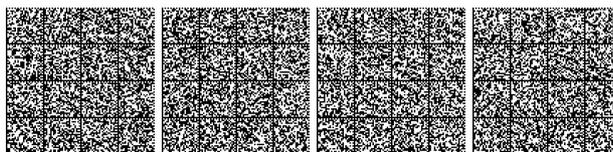
Tale prescrizione contabile risponde all'esigenza di una programmazione funzionalmente coordinata in relazione alla quale non può essere, di regola, incoraggiata un'iniziativa individuale da parte dei singoli enti.

In proposito, deve essere condivisa la tesi del Presidente del Consiglio dei ministri secondo cui il medesimo art. 29 del d.lgs. n. 118 del 2011 prevede un regime di favore per i bilanci degli enti sanitari laddove essi utilizzino i contributi in conto capitale per gli acquisti dei beni, sia consentendo un ordinario periodo di ammortamento, sia sgravando il bilancio d'esercizio dall'onere delle relative quote di ammortamento, attinte dal patrimonio netto. La finalità di tali norme è quella di evitare che gli enti che realizzano investimenti a valere sul finanziamento corrente lo facciano - come storicamente avvenuto - al di fuori di un'attenta programmazione dei relativi flussi di cassa poiché quando i ricavi ordinari finanzino gli investimenti, questi devono sottostare ad un'attenta programmazione allo scopo di evitare che si determinino squilibri finanziari capaci di compromettere l'ordinata gestione del ciclo passivo e generare a loro volta oneri da ritardi nel sistema dei pagamenti.

In definitiva, l'intenzione del legislatore è quella di riservare - per preservare gli equilibri di parte corrente - l'utilizzazione del fondo sanitario alle spese per i LEA e per gli altri servizi sanitari, ove risulti ulteriore disponibilità, e, al contrario, di attribuire alla programmazione nazionale e regionale la determinazione e l'impiego dei finanziamenti a fondo perduto per investimenti e acquisizioni di beni durevoli.

L'intero ammortamento nell'esercizio di acquisizione costituisce in verità un disincentivo piuttosto che una preclusione indefettibile, perché non è prevista una vera e propria sanzione a carico degli enti che utilizzano i contributi in conto esercizio per investimenti e beni durevoli. E anche l'assenza di una sanzione specifica trova spiegazione, poiché vi possono essere delle situazioni imprevedibili o di emergenza nel corso delle quali l'improvvisa necessità di beni durevoli può richiedere un finanziamento aggiuntivo in conto esercizio. Può capitare, infatti, che, anche sulla base del monitoraggio svolto dai Tavoli tecnici di verifica, emergano gravi carenze nell'erogazione dei LEA, cui occorre immediatamente porre rimedio attraverso erogazioni aggiuntive.

Nell'ambito delle finalità del servizio, siano esse tanto di natura ordinaria, che di carattere eccezionale o emergenziale, sono impiegati sia beni di consumo corrente, sia i beni durevoli, e l'equilibrato impiego di tali componenti deve essere caratterizzato dalla leale cooperazione tra Stato e Regioni. Questa Corte ha affermato in proposito che «in sede di programmazione finanziaria i costi unitari fissati [per l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza devono] essere sviluppati sulla base del fabbisogno storico delle singole realtà regionali e sulle altre circostanze, normative e fattuali, che incidono sulla dinamica della spesa per le prestazioni sanitarie. Successivamente tale proiezione estimatoria [deve essere] aggiornata in corso di esercizio sulla base delle risultanze del monitoraggio del Tavolo tecnico di verifica» (sentenza n. 62 del 2020). In questa prospettiva è stato già individuato il contenuto del principio di leale cooperazione tra Stato e Regione con riguardo alla concreta garanzia dei LEA: «spetta al legislatore predisporre gli strumenti idonei alla realizzazione ed attuazione di essa, affinché la sua affermazione non si traduca in una mera previsione programmatica, ma venga riempita di contenuto concreto e reale», impegnando le Regioni a collaborare nella separazione del fabbisogno finanziario destinato a spese incompressibili da quello afferente ad altri servizi suscettibili di un giudizio in termini di sostenibilità finanziaria (sentenza n. 169 del 2017). Infatti, «mentre di regola la garanzia delle prestazioni sociali deve fare i conti con la disponibilità delle risorse pubbliche, dimensionando il livello delle pre-



stazioni attraverso una ponderazione in termini di sostenibilità economica, tale ponderazione non può riguardare la dimensione finanziaria e attuativa dei LEA, la cui necessaria compatibilità con le risorse è già fissata attraverso la loro determinazione in sede normativa» (sentenza n. 62 del 2020).

È l'indefettibilità dell'erogazione dei LEA la clausola di garanzia che costituisce limite e punto di riferimento della divisione binaria del finanziamento tra spese correnti e spese di investimento degli enti del Servizio sanitario nazionale; non certo - come ritiene il rimettente - la dinamica dei rapporti tra patrimonio netto e conto economico, la quale in concreto non assume rilevanza quando si verificano criticità nella funzionalità del sistema regionale.

Alla luce di quanto esposto, e ferma la possibilità di deroghe ispirate alle circostanze precedentemente citate, la regola del censurato art. 29 consente - come afferma il Presidente del Consiglio dei ministri - di utilizzare l'intero finanziamento della spesa corrente «per garantire l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza, senza doversi fare carico del finanziamento degli investimenti, in quanto questi trovano la loro copertura in altre fonti».

4.3.- In sostanza, quella che il giudice rimettente definisce come "ibridazione" delle regole di contabilità economica e di contabilità finanziaria è il portato del peculiare carattere del servizio delle cui risultanze rende espressione.

In tale prospettiva non è dirimente la distinzione tra contabilità aziendale e contabilità finanziaria, delle quali effettivamente la norma in esame condivide alcuni caratteri, bensì l'attinenza di tale previsione all'organizzazione e al finanziamento del servizio sanitario, in relazione ai quali deve essere strutturata un'appropriata contabilità analitica. Quest'ultima - con riguardo ai beni durevoli e di investimento - deve essere rivolta a misurare i costi fissi dello specifico servizio sanitario in cui vengono impiegati.

L'ammortamento avviene quindi all'interno del singolo ente in cui viene utilizzato il bene ma in una visione di finanza pubblica allargata, nella quale l'entità degli ammortamenti dei beni impiegati costituisce parte degli aggregati complessivi alla base della programmazione nazionale e regionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 29, comma 1, lettera c), 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), sollevate, dalla Corte dei conti - sezione regionale di controllo per la Campania, in riferimento agli artt. 81 e 97, commi primo e secondo, della Costituzione, anche in combinato disposto con gli artt. 1, 2, 3 e 32 Cost., con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 maggio 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

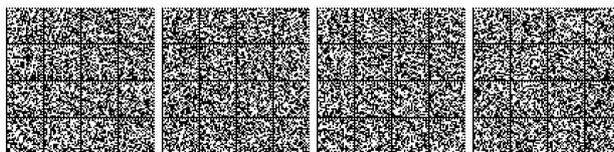
Aldo CAROSI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 21 luglio 2020.

Il Cancelliere

F.to: Roberto MILANA



N. 158

Sentenza 10 giugno - 21 luglio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Imposte e tasse - Imposta di registro - Applicazione - Criteri - Intrinseca natura ed effetti giuridici dell'atto presentato alla registrazione - Conseguente divieto, salvo eccezioni, di ricorso ad elementi extratestuali o desumibili da atti collegati - Denunciata violazione del principio dell'effettività dell'imposizione, nonché di uguaglianza e ragionevolezza - Non fondatezza delle questioni.

- Decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131, art. 20, modificato dall'art. 1, comma 87, lettera a), della legge 27 dicembre 2017, n. 205 e dall'art. 1, comma 1084, della legge 30 dicembre 2018, n. 145.
- Costituzione, artt. 3 e 53.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

Giudici : Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 20 del decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131 (Approvazione del testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro), «come risultante dagli interventi apportati dall'art. 1, comma 87» [rectius comma 87, lettera a)], della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020) e dall'art. 1, comma 1084, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), promosso dalla Corte di cassazione, sezione quinta civile, nel procedimento vertente tra la Saint Gobain Distribuzione srl a socio unico e l'Agenzia delle entrate, con ordinanza del 23 settembre 2019, iscritta al n. 212 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 48, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visti l'atto di costituzione della Saint Gobain Distribuzione srl a socio unico, nonché l'atto di intervento delle società Total E&P Italia spa e Mitsui E&P Italia A srl e del Presidente del Consiglio dei ministri;

uditi il Giudice relatore Luca Antonini e gli avvocati Antonio Tomassini e Andrea Di Dio per la Saint Gobain Distribuzione srl a socio unico, Massimo Luciani per la Total E&P Italia spa e la Mitsui E&P Italia A srl, e l'avvocato dello Stato Paolo Gentili per il Presidente del Consiglio dei ministri, nell'udienza pubblica del 10 giugno 2020, svolta, ai sensi del decreto della Presidente della Corte del 20 aprile 2020, punto 1), lettere a) e d), in collegamento da remoto, su richiesta degli avvocati Antonio Tomassini, Andrea Di Dio, Massimo Luciani e Alberto Mula pervenute in data 14, 20, 27 e 29 maggio 2020;

deliberato nella camera di consiglio del 10 giugno 2020.



Ritenuto in fatto

1.- La Corte di cassazione, sezione quinta civile, con ordinanza del 23 settembre 2019, n. 23549 (reg. ord. n. 212 del 2019), ha sollevato d'ufficio, in riferimento agli artt. 3 e 53 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 20 del decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131 (Approvazione del testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro), così «come risultante dagli interventi apportati dall'art. 1, comma 87» [rectius comma 87, lettera a)], della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020) e dall'art. 1, comma 1084, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), nella parte in cui dispone che, nell'applicare l'imposta di registro «secondo la intrinseca natura e gli effetti giuridici dell'atto presentato alla registrazione, anche se non vi corrisponda il titolo o la forma apparente, si debbano prendere in considerazione unicamente gli elementi desumibili dall'atto stesso, “prescindendo da quelli extratestuali e degli atti ad esso collegati, salvo quanto disposto dagli articoli successivi”».

1.1.- Il rimettente riferisce, in punto di fatto, che le questioni sono sorte nel corso di un giudizio promosso dalla Saint Gobain Distribuzione srl (SGD srl) - incorporante la Di Trani srl - avverso l'avviso di liquidazione per imposta proporzionale di registro emesso dall'Agenzia delle entrate a seguito di «riqualificazione giuridica ex art. 20, decreto del Presidente della Repubblica n. 131/1986, in termini di cessione di azienda, della seguente operazione»: a) costituzione di una società a responsabilità limitata a socio unico (cosiddetta newcompany o newco) da parte della Di Trani srl (poi incorporata dalla SGD srl); b) successiva delibera di aumento di capitale della newco, da liberarsi mediante conferimento in natura di tre rami di azienda; c) conferimento nella newco del proprio ramo d'azienda da parte della Di Trani srl (socio unico della conferitaria, poi incorporata dalla SGD srl) e dei rami di azienda da parte di altre due società a responsabilità limitata, con conseguente loro acquisizione di quote di partecipazione nella newco; d) cessione alla SGD srl delle quote di partecipazione così acquisite nella newco da parte delle due suddette società conferenti.

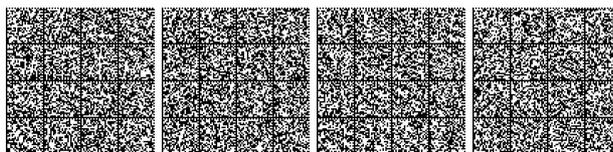
Il rimettente, premesso che il giudizio avverso il suddetto avviso di liquidazione si era concluso in senso favorevole all'Agenzia delle entrate sia in primo che in secondo grado, precisa che il ricorso per cassazione presentato dalla SGD srl era articolato in quattro motivi: a) violazione e falsa applicazione dell'art. 20 del d.P.R. n. 131 del 1986 per riqualificazione di atti esterni a quello presentato alla registrazione; b) violazione della medesima disposizione in quanto l'operazione posta in essere rispondeva a reali esigenze di riorganizzazione aziendale attraverso atti soggettivamente, oggettivamente e finalisticamente distinti e autonomi; c) violazione di legge con riguardo al principio del contraddittorio di cui agli artt. 6 e 12 della legge 27 luglio 2000, n. 212 (Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente), 24 della legge 7 gennaio 1929, n. 4 (Norme generali per la repressione delle violazioni delle leggi finanziarie), e 37-bis del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600 (Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi), non essendo stato l'avviso di liquidazione preceduto né da verbale di constatazione, né dall'instaurazione del contraddittorio preventivo; d) violazione del principio dell'onere della prova di cui all'art. 2697 del codice civile. La Corte di cassazione infine precisa che la SGD srl, con successiva memoria illustrativa, ha invocato lo *ius superveniens* costituito dai citati artt. 1, comma 87, lettera a), della legge n. 205 del 2017 e 1, comma 1084, della legge n. 145 del 2018.

Ciò premesso, il giudice *a quo*: a) ricorda che il dato normativo posto a base dell'impugnato avviso di liquidazione è costituito dal previgente art. 20 del d.P.R. n. 131 del 1986, ai sensi del quale «[l]’imposta è applicata secondo la intrinseca natura e gli effetti giuridici degli atti presentati alla registrazione, anche se non vi corrisponda il titolo o la forma apparente»; b) precisa che, per effetto del citato art. 1, comma 87, lettera a), della legge n. 205 del 2017, il menzionato art. 20 «trova oggi una più circoscritta definizione»; c) dà atto che la disposizione del 2017 è stata interpretata - con «un monolitico orientamento» della Corte di cassazione - come norma innovativa, non interpretativa, e conseguentemente priva di efficacia retroattiva; d) rileva che il legislatore è da ultimo intervenuto con il già citato art. 1, comma 1084, della legge n. 145 del 2018, stabilendo che «[l]’articolo 1, comma 87, lettera a), della legge 27 dicembre 2017, n. 205, costituisce interpretazione autentica dell’articolo 20, comma 1, del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131», così attribuendogli efficacia retroattiva.

Pertanto, ad avviso del rimettente, tale «nuova e più ristretta» formulazione del citato art. 20 porrebbe rilevanti e non manifestamente infondate questioni di legittimità costituzionale.

1.2.- In punto di rilevanza, la Corte di cassazione rimettente, dopo aver illustrato analiticamente le ragioni per le quali non ritiene «potenzialmente assorbenti» i sopra illustrati motivi di gravame, diversi dalla questione interpretativa del menzionato art. 20, conclude che non è possibile decidere la controversia senza fare applicazione della norma denunciata, in quanto retroattiva.

1.3.- In punto di non manifesta infondatezza, il giudice *a quo*, ritiene sussistenti «dubbi di incompatibilità del “nuovo” art. 20 con quanto prescritto dagli articoli 3 e 53 della Costituzione».



Osserva il rimettente che la giurisprudenza della Corte di cassazione, nell'interpretare la disciplina in esame, ha costantemente valorizzato il principio «imprescindibile ed anche storicamente radicato» della prevalenza della sostanza sulla forma, che imporrebbe di qualificare l'atto secondo parametri di tipo sostanzialistico, e non nominalistico o di apparenza. Ad avviso del rimettente proprio tale principio «comporta la necessaria considerazione anche di elementi esterni all'atto e, in particolare, anche di elementi desumibili da atti eventualmente collegati con quello presentato alla registrazione», in senso opposto a «quanto oggi portato dall'attuale formulazione dell'art. 20».

Dopo aver segnalato, quale «unica voce dissonante», la sentenza della Corte di cassazione, sezione quinta civile, 27 gennaio 2017, n. 2054, il giudice *a quo* ripercorre i passaggi essenziali del menzionato «vastissimo e del tutto consolidato» orientamento giurisprudenziale di legittimità:

a) la natura di «imposta d'atto» propria dell'imposta di registro, confermata dalla formulazione dell'art. 1 del d.P.R. n. 131 del 1986, relativo all'oggetto dell'imposta, «non osta alla valorizzazione complessiva di elementi interpretativi esterni e di collegamento negoziale», poiché per «atto presentato alla registrazione» deve intendersi l'insieme delle previsioni negoziali preordinate alla regolazione unitaria degli effetti giuridici derivanti dai vari negozi collegati;

b) il recupero di elementi negoziali esterni e collegati all'atto presentato alla registrazione risponde all'esigenza di evidenziare la «causa reale di tale atto [...] che, per sua natura, non può essere lasciata alla discrezionalità delle parti contribuenti né a quello che le parti abbiano dichiarato»;

c) tale «processo di riqualificazione» discende dal richiamo degli istituti civilistici generali della «causa concreta» del contratto e del «collegamento negoziale», per cui, «pur conservando una loro causa autonoma, i diversi contratti legati dal loro collegamento funzionale sono finalizzati ad un unico regolamento dei reciproci interessi»;

d) il riferimento testuale del censurato art. 20 agli «effetti giuridici» dell'atto non preclude che si attribuisca rilevanza a quello «scopo economico unitario» raggiunto dalle parti attraverso la combinazione e il coordinamento degli effetti giuridici dei singoli atti, così disvelandone l'«intrinseca natura»; peraltro, posto che la riqualificazione tributaria del contratto «lascia comunque intatta la validità e l'efficacia del contratto stesso e dello schema negoziale liberamente prescelto dalle parti, risolvendosi unicamente nell'applicazione della disciplina impositiva più appropriata», nessuna menomazione, ai sensi dell'art. 41 Cost., è rilevabile in relazione alla «libera iniziativa economica» e all'«autonomia negoziale delle parti».

Ciò premesso, il rimettente, ricordata l'ampia casistica giurisprudenziale in tema di riqualificazione dell'atto presentato alla registrazione, illustra i dubbi di legittimità costituzionale dell'art. 20 del d.P.R. n. 131 del 1986, come risultante dalle menzionate modifiche normative, con riferimento agli artt. 3 e 53 Cost.

1.3.1.- Avuto riguardo al parametro di cui all'art. 53 Cost., il giudice *a quo* osserva che l'interpretazione del censurato art. 20 seguita dal prevalente orientamento della giurisprudenza di legittimità è «imposta dal criterio generale dell'interpretazione costituzionalmente conforme», in relazione al rispetto dell'effettività dell'imposizione.

Per il rimettente, infatti, il tributo di registro «non è più (se non in minima parte)» una tassa con funzione corrispettiva del servizio di registrazione, assumendo i connotati di un'imposta il cui presupposto è rivelatore di una determinata forza economica, indice di capacità contributiva proprio in ragione del «contenuto reale» e della «natura sottostante» dell'atto.

Nell'ordinanza di remissione viene richiamato l'indirizzo consolidato di questa Corte, per cui rientra nella discrezionalità del legislatore la determinazione dei singoli fatti espressivi della capacità contributiva, al fine di concludere che «nel caso di specie il dubbio verte proprio sul corretto esercizio della discrezionalità legislativa». E infatti, per effetto del censurato art. 20, viene in dubbio la «coerenza interna della struttura dell'imposta con il suo presupposto economico», in quanto «l'esenzione del collegamento negoziale dall'opera di qualificazione giuridica dell'atto produce l'effetto pratico di sottrarre ad imposizione una tipica manifestazione di capacità contributiva», senza che tale effetto sia riconducibile ad altri principi di rango costituzionale.

1.3.2.- Avuto riguardo al parametro di cui all'art. 3 Cost., secondo il rimettente, la norma censurata «provoca ripercussioni anche sul principio di uguaglianza, dal momento che a pari manifestazioni di forza economica (e quindi di capacità contributiva) non possono corrispondere imposizioni di diversa entità». Più precisamente, non sarebbe ragionevole che una disparità di imposizione dipenda dalla circostanza che le parti abbiano stabilito di realizzare il proprio assetto di interessi con un solo atto negoziale «piuttosto che con più atti collegati». L'esclusione, tramite il censurato art. 20 del d.P.R. n. 131 del 1986, della rilevanza interpretativa del collegamento negoziale ai fini dell'applicazione dell'imposta, legittimerebbe quindi un trattamento non omogeneo delle due situazioni prese a comparazione.

1.4.- Il rimettente afferma che non è dirimente l'eventuale obiezione per cui l'amministrazione finanziaria, a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 10-*bis* della legge n. 212 del 2000, potrebbe contestare il collegamento negoziale quando questo sia sintomatico di abuso del diritto (per reprimere l'elusione fiscale) e «non anche di semplice qualificazione giuridica dell'atto». Il rimettente, dopo aver precisato che il citato art. 10-*bis* è sopravvenuto all'avviso di liquidazione opposto, riconosce che, sul tema della rinvenibilità della funzione antielusiva direttamente nel censurato art. 20, «l'orientamento di



legittimità è stato, all'analisi diacronica, effettivamente oscillante». Tuttavia, lo stesso rimettente conclude l'esame dei suoi precedenti osservando che, da ultimo, la propria giurisprudenza si è consolidata nel senso della «indifferenza dell'art. 20 all'abuso del diritto e all'elusione fiscale», tanto che le due disposizioni operano su piani distinti, in quanto «l'espressa inclusione nell'art. 10-bis, comma 2, lettera a), legge n. 212/2000 della fattispecie di collegamento negoziale (invece mancante nella struttura testuale dell'art. 20)», da un lato consente, «previa l'osservanza delle tutele procedurali contenute nella legge», all'amministrazione finanziaria di disconoscere gli effetti degli atti collegati in quanto elusivi e, come tali, privi di sostanza economica diversa dal mero risparmio d'imposta; dall'altro, però, non esclude che il collegamento negoziale continui a rilevare - al di fuori da considerazioni antielusive - «sul piano obiettivo della mera qualificazione giuridica», ai sensi dell'art. 20 del d.P.R. n. 131 del 1986.

1.5.- Per le suesposte argomentazioni, il rimettente afferma, infine, che non è prospettabile un'interpretazione costituzionalmente orientata della norma censurata, sia per l'inequivoca «lettera, *ratio* e contesto di emanazione», sia perché essa «dovrebbe alternativamente identificarsi proprio con quella così espulsa dall'ordinamento», ancorché costantemente adottata dalla giurisprudenza di legittimità.

2.- Con atto depositato in data 16 dicembre 2019, sono intervenute la Total E&P Italia spa e Mitsui E&P Italia A srl, estranee al giudizio principale.

2.1.- A sostegno dell'ammissibilità dell'intervento le società richiamano la giurisprudenza di questa Corte in cui questo è stato consentito anche a soggetti terzi, purché «titolari di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma oggetto di censura (sentenze n. 98 e n. 13 del 2019, n. 180 del 2018)» (vengono citate l'ordinanza n. 204 del 2019, la sentenza n. 13 del 2019 e l'ordinanza 5 marzo 2019, allegata alla sentenza n. 141 del 2019).

Le società ritengono di essere titolari di una posizione differenziata e legittimante l'intervento in quanto parti in un altro giudizio attualmente pendente in Corte di cassazione (in attesa di udienza di trattazione), al quale la norma censurata si applicherebbe unicamente in ragione della sua dichiarata natura interpretativa e, conseguentemente, retroattiva, cosicché l'eventuale pronuncia di illegittimità costituzionale inciderebbe su quel diverso giudizio, senza lasciar loro alcuna possibilità di difesa nel giudizio di costituzionalità.

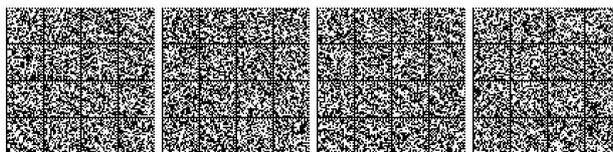
2.2.- Le società intervenienti, premesse diverse ragioni di inammissibilità delle questioni, nel merito ne deducono l'infondatezza ritenendo che la norma denunciata rientri nell'ambito dell'ampia discrezionalità che questa stessa Corte ha riconosciuto al legislatore nell'individuazione degli indici rivelatori di ricchezza, forza economica e, quindi, di capacità contributiva, non avendo le caratteristiche di una norma derogatoria o agevolativa, bensì di accertamento del presupposto d'imposta.

Ad avviso delle intervenienti, quanto sopra comporta l'infondatezza delle censure formulate dal rimettente, ciò anche considerando che, ogniquale volta sorga l'esigenza di una rideterminazione d'imposta sulla base di più atti, dovranno essere applicate le garanzie sostanziali e procedurali imposte dalla disciplina generale antiabuso di cui all'art. 10-bis della legge n. 212 del 2000.

3.- Con atto depositato il 17 dicembre 2019, si è costituita la contribuente SGD srl a socio unico (incorporante, come già accennato, la Di Trani srl), chiedendo la dichiarazione di inammissibilità o il rigetto delle questioni di legittimità costituzionale.

3.1.- Preliminarmente la società eccepisce la manifesta inammissibilità delle questioni prospettate dalla Corte di cassazione in ragione della non corretta o implausibile motivazione in ordine alla rilevanza della questione, in quanto essa è incentrata sull'«addotta esistenza di un consolidato orientamento giurisprudenziale di legittimità su (una delle varie) letture interpretative dell'art. 20 D.P.R. 131/86 nella versione pre-vigente alle modifiche normative», oggetto dell'odierna censura. Ad avviso della contribuente il rimettente, a sostegno della rilevanza, avrebbe dovuto argomentare non solo la compatibilità di tale orientamento con la disposizione censurata, ma anche che esso - pur consolidato nella giurisprudenza di legittimità - fosse l'unico imposto dalla Costituzione. Ciò a maggior ragione trattandosi di un orientamento «invero avversato dalla unanime dottrina [...] e da parte della giurisprudenza, sia della stessa Cassazione - *cf.* in particolare sent. 2054/2017 - sia, soprattutto, di merito».

3.2.- Ad avviso della parte privata, il rimettente si limita a sostenere l'irragionevolezza (senza motivare un'eventuale manifesta irragionevolezza, arbitrarietà o irrazionalità) della normativa denunciata, rientrante invece nel perimetro della discrezionalità legislativa. In particolare, con gli interventi normativi del 2017 e 2018, il legislatore, mediante una norma di interpretazione autentica e in attuazione del canone della certezza giuridica, avrebbe «semplicemente chiarito (circostanza invero già ricavabile dalla natura e dalla storia dell'imposta del registro) che l'accertamento dell'effettiva operazione negoziale valorizzando lo scopo economico o la causa reale trova spazio solamente nell'ambito delle norme anti-elusive».



3.3.- La contribuente argomenta, inoltre, le ragioni per le quali, a suo avviso, sarebbe «del tutto erronea e fuorviante» l'affermazione del rimettente per cui, in materia tributaria, il principio della prevalenza della sostanza sulla forma sarebbe «imprescindibile ed anche storicamente radicato».

Sul punto la società osserva: *a)* quanto al profilo della imprescindibilità, che (eccettuate alcune specifiche ed eccezionali ipotesi introdotte nell'ambito dell'imposizione sui redditi, anche a seguito dell'adeguamento della disciplina nazionale ai cosiddetti principi contabili internazionali) non solo la "prevalenza della sostanza sulla forma" non costituisce un principio della materia tributaria, ma un suo affermarsi nei termini auspicati dal rimettente sovvertirebbe le fonti del diritto, sostituendole «con un diritto vivente del caso singolo e del (mutevole) precedente giurisprudenziale»; *b)* quanto al profilo del radicamento storico, che il principio affermato dal rimettente è stato espressamente superato dall'evoluzione normativa, poiché, a fronte di un originario e generico riferimento, negli antecedenti normativi (art. 7 della legge 21 aprile 1862, n. 585, recante «Sulla tassa di Registro», trasfuso nell'art. 8 del regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3269, recante «Approvazione del testo di legge del registro»), agli «effetti degli atti», si è successivamente specificato (con l'art. 20 del d.P.R. n. 131 del 1986) il rilievo dei soli «effetti giuridici» degli stessi, con ciò espungendo la tesi dell'interpretazione economica degli atti prospettata nel vigore della disciplina anteriore.

Sotto un distinto profilo la società contesta la tesi del rimettente per cui la valorizzazione del collegamento negoziale sarebbe attuazione del menzionato principio della "prevalenza della sostanza sulla forma", al fine dell'individuazione della "causa reale" del singolo atto, poiché essa è contraddetta dalla stessa natura di "imposta d'atto" del tributo di registro e comporta, in violazione dell'art. 53 Cost., la tassazione della «capacità contributiva reddituale due volte, con le imposte sul reddito e [...] con l'imposta di registro».

3.4.- Ad avviso della contribuente, pertanto, la questione prospettata dal rimettente in riferimento all'art. 53 Cost. non sarebbe fondata, poiché finalizzata a eludere l'intervento interpretativo del legislatore, in contrasto con il criterio di tassatività e predeterminazione normativa che, in forza dell'art. 23 Cost., caratterizza il diritto tributario.

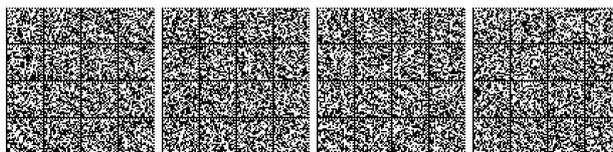
Parimenti non fondata sarebbe la questione prospettata in riferimento all'art. 3 Cost., sotto il profilo della disparità di trattamento. Osserva, infatti, la parte privata che laddove è la disciplina dell'imposta di registro a non parificare le fattispecie, prevedendo per alcune la tassazione proporzionale e per altre quella in misura fissa, il contribuente sarebbe libero di scegliere come far circolare un complesso aziendale senza che possa ritenersi violato il canone dell'uguaglianza.

3.5.- La contribuente osserva, inoltre, che la disciplina dell'imposizione indiretta sui conferimenti di azienda e sul trasferimento di partecipazioni è regolata dalla direttiva 2008/7/CE del Consiglio, del 12 febbraio 2008, concernente le imposte indirette sulla raccolta di capitali. Pertanto, la tassazione proporzionale dei conferimenti di azienda seguiti dalla cessione della partecipazione nella società conferitaria - in adesione alla tesi del rimettente - si porrebbe in contrasto con l'art. 5 della menzionata direttiva che vieta di assoggettare a forme di imposizione indiretta le operazioni di costituzione di una società di capitali e quelle di aumento del capitale sociale mediante conferimento di beni.

3.6.- La parte privata precisa, poi, che la riqualficazione - prospettata dal rimettente - come cessione di azienda o di beni, della cessione di una partecipazione di controllo, anche se preceduta dal conferimento di azienda o di beni, sembra muovere dal presupposto interpretativo del disconoscimento dell'esistenza della società o ente partecipato come autonomo soggetto giuridico: ciò in contrasto sia con gli artt. 2332 e 2523 del codice civile, sia con l'art. 12 della direttiva 2009/101/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 settembre 2009, intesa a coordinare, per renderle equivalenti, le garanzie che sono richieste, negli Stati membri, alle società a mente dell'articolo 48, secondo comma, del trattato per proteggere gli interessi dei soci e dei terzi (ora trasfuso nell'art. 11 della direttiva UE 2017/1132 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 giugno 2017, relativa ad alcuni aspetti di diritto societario).

3.7.- La società costituita contesta, infine, alla Corte di cassazione rimettente l'utilizzo indistinto, nelle argomentazioni svolte (con riferimento ai propri precedenti giurisprudenziali), dei termini «atto» e «operazione», frutto di una contaminazione tra categorie di riferimento tra tributi diretti e indiretti e, di conseguenza, regole giuridiche di interpretazione dei singoli atti (ovverosia il censurato art. 20 del d.P.R. n. 131 del 1986) e regole antiabuso (attualmente disciplinate all'art. 10-*bis* della legge n. 212 del 2000).

In questa prospettiva, ad avviso della contribuente, gli interventi legislativi del 2017 e 2018 in relazione al citato art. 20 sarebbero giustificati da superiori esigenze di certezza del diritto e di unitarietà dell'ordinamento. In particolare, con riferimento a questo ultimo profilo la società ricorda che l'art. 176, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, recante «Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi» (TUIR) riconoscerebbe espressamente piena legittimità all'operazione di conferimento di azienda in nuova società e successiva cessione a terzi di tale società, per concludere che una riqualficazione della medesima fattispecie, operata in forza del menzionato art. 20 del d.P.R. n. 131 del 1986, si porrebbe in contrasto proprio con il principio di unitarietà dell'ordinamento, oltre che con il canone di ragionevolezza.



3.8.- La società costituita, da ultimo, contesta la svalutazione operata dal rimettente della disciplina antiabuso del citato art. 10-*bis* della legge n. 212 del 2000 in materia di imposta di registro, pur nell'attuale vigenza dell'espresso richiamo operato dall'art. 53-*bis* del d.P.R. n. 131 del 1986 alla disciplina generale antiabuso sopra indicata. Nel nuovo e coerente assetto normativo, risultante all'esito degli interventi del 2017 e del 2018, «le sequenze negoziali possono essere eventualmente riqualificate soltanto se siano integrati i presupposti dell'abuso del diritto» e, pertanto, il percorso interpretativo prospettato dal rimettente, che prima accomuna e poi allontana il censurato art. 20 e le regole antiabuso apparirebbe - ad avviso della parte privata - debole e contraddittorio.

4.- Con atto depositato il 17 dicembre 2019, è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili o infondate.

4.1.- L'Avvocatura eccepisce preliminarmente l'inammissibilità delle questioni perché il rimettente non avrebbe sufficientemente argomentato le ragioni per le quali non riterrebbe possibile pervenire a un'interpretazione costituzionalmente conforme del censurato art. 20 del d.P.R. n. 131 del 1986, come successivamente modificato, nella parte in cui prevede che l'applicazione dell'imposta debba prescindere dagli elementi extratestuali e dagli atti collegati a quello presentato per la registrazione.

Ad avviso della difesa dello Stato, il significato alquanto ampio, attribuito dalla Corte di cassazione alle locuzioni utilizzate dal legislatore nell'intervento normativo del 2017, non sarebbe l'unico possibile, potendosi pervenire a «un significato più restrittivo, idoneo a superare i dubbi di costituzionalità sollevati».

A sostegno di tale interpretazione adeguatrice l'Avvocatura osserva che il significato della locuzione «elementi extratestuali» non dovrebbe essere individuato in modo astratto, dovendosi fare riferimento a categorie concettuali proprie dei settori normativi di riferimento, nella specie il diritto civile e il diritto tributario (e più precisamente la disciplina dell'imposta di registro).

Con riferimento al diritto civile - ad avviso della difesa erariale - detta locuzione rileva secondo le norme che disciplinano i modi e le forme di esercizio dell'autonomia privata (artt. 1321, 1346 e 1325 cod. civ.) e l'interpretazione del negozio giuridico (art. 1362 cod. civ.), che valorizza il comportamento successivo delle parti, con ciò includendo la valutazione degli elementi extratestuali.

Quanto alla disciplina dell'imposta di registro, osserva l'Avvocatura, essa sottopone al tributo non l'«atto-documento», ma l'«atto-negozio», dalla cui corretta qualificazione giuridica potrebbe dipendere l'assoggettamento a un differente tributo (in caso di alternatività con l'IVA) o ad aliquota inferiore di registro.

Peraltro, ad avviso della difesa statale, la formula del censurato art. 20 costituisce (fin dalla sua originaria introduzione nell'ordinamento postunitario) attuazione del principio di prevalenza della sostanza sulla forma, «mantenuto inalterato anche da parte del legislatore del 2017 (legge di bilancio 2018) che, pur avendo limitato il riferimento agli «effetti giuridici dell'atto sottoposto a registrazione», di fatto ha mantenuto l'aggancio della tassazione alla «sostanza» rispetto alla «forma apparente».

La difesa erariale insiste dunque per la dichiarazione di inammissibilità delle questioni, stante la possibilità di un'interpretazione costituzionalmente conforme della norma denunciata - non esplorata dal rimettente - per cui gli elementi extratestuali esclusi ai fini della valutazione degli effetti giuridici degli atti sarebbero «tutti quegli atti o fatti che siano completamente «extravaganti» rispetto alla volontà e agli effetti immediatamente desumibili dall'interpretazione dell'atto formulata ai sensi dell'art. 1362 e ss. c.c.».

Pertanto, l'Avvocatura conclude nel senso che la zona di irrilevanza degli elementi extratestuali dovrebbe coincidere con l'individuazione degli «interna corporis della volontà delle parti, a contenuto meramente economico e non giuridicamente rilevante». Ad analoghe considerazioni dovrebbe giungersi con riferimento ai negozi collegati, laddove - all'esame del giudice di merito - il collegamento non sia frutto dell'autonomia negoziale, ma «occasionato da fattori causali eteronomi rispetto alla volontà delle parti».

Ancora in punto di inammissibilità per omessa esauriente indagine sulla possibilità di un'interpretazione alternativa a quella posta a fondamento dell'ordinanza di remissione, l'Avvocatura osserva che, proprio nella prospettiva affermata nella giurisprudenza di legittimità (a tal fine richiamata in atti) di una lettura dell'art. 20 del d.P.R. n. 131 del 1986 da effettuarsi alla luce del principio di capacità contributiva, la rilevanza degli elementi esterni all'atto presentato alla registrazione deve intendersi addirittura necessitata.

Di ciò ne sarebbero prova una serie di principi richiamati dallo stesso giudice rimettente: *a)* il principio per cui l'atto presentato alla registrazione non si identifica con l'atto-documento, ma con l'atto-negozio (dando così rilievo alle previsioni negoziali preordinate, mediante collegamento, ad una regolazione unitaria degli effetti giuridici); *b)* il principio della prevalenza della sostanza sulla forma; *c)* il principio secondo cui «solo la considerazione di elementi meta-testuali e di collegamento negoziale individua e misura l'effettiva capacità contributiva sottesa ex art. 53 Cost.,



all'atto presentato alla registrazione»; *d*) il principio per cui la valorizzazione degli elementi negoziali esterni e collegati all'atto presentato alla registrazione risponde all'esigenza di evidenziare la causa concreta e reale dell'atto oggetto di imposizione, «che, per sua natura, non può essere lasciata alla discrezionalità delle parti contribuenti»; *e*) il principio della indisponibilità della qualificazione contrattuale ai fini fiscali.

In altri termini, afferma l'Avvocatura, proprio in ragione dei numerosi e sopra richiamati principi, la Corte di cassazione rimettente avrebbe dovuto più approfonditamente indagare «se da tali argomenti non possano scaturire utili criteri ermeneutici volti a superare sul piano interpretativo i prospettati dubbi di costituzionalità».

4.2.- Nel merito, quanto alle ragioni della manifesta infondatezza o comunque infondatezza delle questioni sollevate, la difesa statale pone in evidenza gli interventi normativi che, con riferimento al censurato art. 20, si sono succeduti nel 2017 e nel 2018, al fine di sottolineare che, nell'intenzione del legislatore, «il collegamento negoziale volontario [...] risulta rilevante ai fini dell'imposta di registro, salve le ipotesi espressamente previste, solo nell'ambito dell'accertamento antielusivo». Per effetto dell'art. 1, comma 87, lettere *a*) e *b*), della legge n. 205 del 2017, il collegamento negoziale privo di valide ragioni economiche e finalizzato a un risparmio di imposta indebito dovrà essere contestato dall'amministrazione finanziaria dopo essere stato oggetto di un contraddittorio endoprocedimentale, pena la nullità dell'atto impositivo.

In altri termini, ad avviso dell'Avvocatura, il principio di prevalenza della sostanza sulla forma andrebbe salvaguardato non già attraverso un'applicazione estensiva dell'art. 20 del d.P.R. n. 131 del 1986, ma attraverso l'art. 10-*bis* della legge n. 212 del 2000, espressamente richiamato dall'art. 53-*bis* del d.P.R. n. 131 del 1986, che impone a carico dell'amministrazione finanziaria la prova dell'abuso del diritto a prescindere dalla qualificazione formale dell'atto.

In questa prospettiva, secondo la difesa dello Stato, l'art. 1, comma 1084, della legge n. 145 del 2018 costituirebbe una conferma della natura di interpretazione autentica dell'intervento normativo del 2017. Pur dando atto che la Corte di cassazione ne aveva affermato la natura innovativa e anche al di là dell'autoqualificazione normativa in termini di interpretazione autentica, l'Avvocatura ritiene che l'art. 1, comma 87, lettera *a*), della legge n. 205 del 2017 abbia effettivamente portata interpretativa.

Per quanto «potrebbero esservi fenomeni rilevanti sotto il profilo della capacità contributiva che potrebbero sfuggire a tassazione (il che potrebbe avvenire qualora non vi fossero i presupposti dell'abuso del diritto)», secondo l'Avvocatura, la scelta operata dal legislatore del 2017 non è né arbitraria, né manifestamente irragionevole, in quanto la coerenza del sistema impositivo resterebbe adeguatamente tutelata dall'applicazione della disciplina antiabusiva di cui al menzionato art. 10-*bis* della legge n. 212 del 2000, senza che si verifichi alcuna violazione degli invocati parametri costituzionali.

5.- Successivamente, in data 19 maggio 2020, le società intervenienti hanno presentato memoria, sostanzialmente ribadendo le già proposte argomentazioni e precisando, nel merito, che la stessa giurisprudenza di legittimità - da ultimo, Corte di cassazione, sezione sesta civile, ordinanza 10 marzo 2020, n. 6790 - avrebbe nuovamente affermato la funzione antielusiva dell'art. 20 del d.P.R. n. 131 del 1986.

6.- In data 20 maggio 2020 la SGD srl ha presentato memoria insistendo per la dichiarazione di infondatezza delle questioni, in quanto basate sull'asserita e indimostrata immanenza nell'ordinamento giuridico di un principio di prevalenza della sostanza sulla forma.

7.- In pari data anche l'Avvocatura generale ha presentato memoria.

La difesa dello Stato, dopo aver confutato gli argomenti spesi dalla parte privata costituita, insiste per l'inammissibilità delle questioni sollevate, adducendo la possibilità di un'interpretazione costituzionalmente conforme precisando che questa sarebbe ulteriormente avvalorata: *a*) dalla natura interpretativa dell'intervento normativo di cui all'art. 1, comma 87, lettera *a*), della legge n. 205 del 2017, confermato dall'art. 1, comma 1087, della legge n. 145 del 2018, che dimostrerebbe la volontà del legislatore di collocarsi nel solco della previgente interpretazione dell'art. 20 raggiunta dal diritto vivente; *b*) dalla tecnica normativa utilizzata, che nel mantenere intatto la prima parte della disposizione («secondo la intrinseca natura e gli effetti giuridici dell'atto presentato alla registrazione, anche se non vi corrisponda il titolo o la forma apparente»), avrebbe confermato il principio della prevalenza della sostanza sulla forma, rispetto al quale coordinare nei termini sopra descritti la preclusione della considerazione degli elementi extratestuali e degli atti collegati.

In subordine, conferma la richiesta di dichiarazione di non fondatezza o manifesta infondatezza.

Osserva inoltre l'Avvocatura che del tutto inconferenti sarebbero gli argomenti spesi dalla parte privata con riguardo sia all'art. 5 della direttiva 2008/7/CE, sia all'art. 176, comma 3, TUIR, in quanto del tutto estranei al presente giudizio di costituzionalità e relativi ad aspetti che toccano unicamente il merito, nel giudizio *a quo*, delle questioni.

Da ultimo, la difesa statale eccepisce l'inammissibilità dell'intervento della Total E&P Italia spa e Mitsui E&P Italia A srl, in quanto prive di un interesse differenziato ed incidente sul medesimo rapporto sostanziale del giudizio principale.

8.- Con ordinanza dibattimentale del 10 giugno 2020, che si allega, è stato dichiarato inammissibile l'intervento spiegato delle società Total E&P Italia spa e Mitsui E&P Italia A srl, in quanto relativo a soggetti estranei al giudizio principale e privi di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio.



Considerato in diritto

1.- La Corte di cassazione, sezione quinta civile, con ordinanza del 23 settembre 2019 (reg. ord. n. 212 del 2019), ha sollevato d'ufficio, in riferimento agli artt. 3 e 53 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 20 del decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131 (Approvazione del testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro), così «come risultante dagli interventi apportati dall'art. 1, comma 87» [rectius comma 87, lettera a)], della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020) e dall'art. 1, comma 1084, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), nella parte in cui dispone che, nell'applicare l'imposta di registro «secondo la intrinseca natura e gli effetti giuridici dell'atto presentato alla registrazione, anche se non vi corrisponda il titolo o la forma apparente, si debbano prendere in considerazione unicamente gli elementi desumibili dall'atto stesso, "prescindendo da quelli extratestuali e degli atti ad esso collegati, salvo quanto disposto dagli articoli successivi"».

La Corte di cassazione rimettente, dopo aver illustrato analiticamente le ragioni per le quali non ritiene «potenzialmente assorbenti» i motivi di gravame, diversi dalla questione relativa alla portata del menzionato art. 20, conclude che, per effetto dell'art. 1, comma 1084, della legge n. 145 del 2018, a norma del quale «[l]'articolo 1, comma 87, lettera a), della legge 27 dicembre 2017, n. 205, costituisce interpretazione autentica dell'articolo 20, comma 1, del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131», non è possibile decidere la controversia senza fare applicazione della norma denunciata.

Ciò premesso, secondo il giudice *a quo* tale «nuova e più ristretta» formulazione del citato art. 20 sarebbe lesiva:

a) dell'art. 53 Cost., sotto il profilo dell'effettività dell'imposizione, in quanto - in contrasto con il principio «imprescindibile ed anche storicamente radicato» della prevalenza della sostanza sulla forma - «l'esenzione del collegamento negoziale dall'opera di qualificazione giuridica dell'atto produce l'effetto pratico di sottrarre ad imposizione una tipica manifestazione di capacità contributiva»;

b) dell'art. 3 Cost., sotto il profilo dell'eguaglianza e ragionevolezza, dal momento che «a pari manifestazioni di forza economica (e quindi di capacità contributiva) non possano corrispondere imposizioni di diversa entità [...] a seconda che [...] le parti abbiano stabilito di realizzare il proprio assetto di interessi con un solo atto negoziale piuttosto che con più atti collegati», non essendo il collegamento negoziale un indice di diversificazione di fattispecie legittimante un trattamento non omogeneo delle situazioni prese a comparazione.

2.- Va preliminarmente ribadita l'ordinanza dibattimentale del 10 giugno 2020, con cui è stato dichiarato inammissibile l'intervento spiegato dalle società Total E&P Italia spa e Mitsui E&P Italia A srl, in quanto relativo a soggetti estranei al giudizio principale e privi di un interesse qualificato, inerente in modo diretto ed immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio.

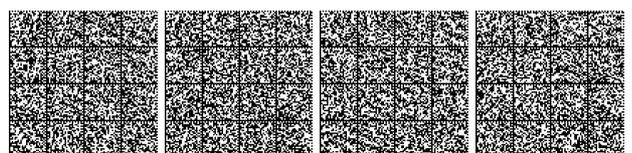
3.- La Saint Gobain Distribuzione srl a socio unico, costituita in giudizio, ha eccepito la manifesta inammissibilità delle questioni prospettate dal rimettente in ragione della non corretta o implausibile motivazione in ordine alla rilevanza delle questioni stesse in quanto esse sarebbero incentrate sull'«addotta esistenza di un consolidato orientamento giurisprudenziale di legittimità su (una delle varie) letture interpretative dell'art. 20 D.P.R. 131/86 nella versione pre-vigente alle modifiche normative», oggetto dell'odierna censura. Ad avviso della parte privata, il rimettente, a sostegno della rilevanza, avrebbe dovuto argomentare non solo la compatibilità di tale orientamento con la disposizione censurata, ma anche che esso - pur consolidato nella giurisprudenza di legittimità - fosse l'unico imposto dalla Costituzione. Ciò a maggior ragione trattandosi di un orientamento «invero avversato dalla unanime dottrina [...] e da parte della giurisprudenza, sia della stessa Cassazione - *cfi*: in particolare sent. 2054/2017 - sia, soprattutto, di merito».

L'eccezione non è fondata.

La Corte di cassazione rimettente, infatti, ha adeguatamente motivato la rilevanza sia precisando che la norma - in quanto dichiaratamente interpretativa e, quindi, con «portata retroattiva» - si applica al giudizio *a quo*, sia richiamando il tenore letterale delle disposizioni oggetto delle questioni. Ciò è sufficiente per riconoscere l'ammissibilità delle questioni, ogni ulteriore considerazione restando riservata all'esame del merito.

4.- L'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito l'inammissibilità delle questioni sotto un distinto profilo.

Ad avviso della difesa statale il rimettente non avrebbe sufficientemente argomentato le ragioni per le quali non sarebbe possibile pervenire a un'interpretazione costituzionalmente conforme del censurato art. 20 del d.P.R. n. 131 del 1986, nella parte in cui prevede che l'applicazione dell'imposta debba prescindere dagli elementi extratestuali e dagli atti collegati a quello presentato per la registrazione.



In particolare, la difesa dello Stato sostiene che il divieto di far ricorso a elementi extratestuali o desumibili da atti collegati, avrebbe solo il significato di escludere la rilevanza degli elementi “fuori contesto” o “extravaganti” «rispetto alla volontà e agli effetti immediatamente desumibili» dall’atto da registrare, perché a questo non fanno alcun riferimento o comunque non incidono sui suoi effetti.

L’eccezione è manifestamente infondata.

L’Avvocatura non considera che il rimettente ha espressamente escluso la possibilità di un’interpretazione costituzionalmente conforme della norma censurata «per lettera, *ratio* e contesto di emanazione», considerandola «assolutamente inequivoca ed invalicabile nel prescrivere l’estromissione degli elementi extratestuali e degli atti collegati dall’opera di qualificazione negoziale».

Tale argomentazione del rimettente rende ammissibili le questioni, perché, come ribadito anche di recente da questa Corte, «[a] fronte di adeguata motivazione circa l’impedimento ad un’interpretazione costituzionalmente compatibile, dovuto specificamente al “tenore letterale della disposizione”, [...] “la possibilità di un’ulteriore interpretazione alternativa, che il giudice *a quo* non ha ritenuto di fare propria, non riveste alcun significativo rilievo ai fini del rispetto delle regole del processo costituzionale, in quanto la verifica dell’esistenza e della legittimità di tale ulteriore interpretazione è questione che attiene al merito della controversia, e non alla sua ammissibilità” (sentenza n. 221 del 2015)» (sentenza n. 217 del 2019).

Ne segue che anche la suddetta eccezione sollevata dalla difesa dello Stato attiene al merito dell’interpretazione della disposizione censurata e non all’ammissibilità delle questioni.

5.- Nel merito, le questioni inerenti alla violazione degli artt. 53 e 3 Cost. non sono fondate.

5.1.- L’art. 20 del d.P.R. n. 131 del 1986, nell’attuale formulazione censurata, dispone che, nell’applicare l’imposta di registro secondo l’intrinseca natura e secondo gli effetti giuridici dell’atto da registrare, indipendentemente dal titolo o dalla forma apparente, si debbano prendere in considerazione unicamente gli elementi desumibili dall’atto stesso (intesi quali effetti giuridici del negozio veicolato in un documento), prescindendo da quelli «extratestuali e dagli atti a esso collegati, salvo quanto disposto dagli articoli successivi».

5.1.1.- Anche il rimettente muove da questa interpretazione letterale della norma censurata: tuttavia ritiene che essa comporti la denunciata violazione degli artt. 53 e 3 Cost. perché la preclusione della valutazione degli elementi extratestuali e degli atti collegati sarebbe in contrasto con il principio di prevalenza della sostanza economica sulla forma giuridica, principio che afferma essere implicato da detti parametri nonché «imprescindibile e [...] storicamente radicato» nell’ordinamento tributario in genere e nella disciplina dell’imposta di registro in particolare.

Più precisamente, il giudice *a quo* oppone, alla novella censurata, l’interpretazione del previgente art. 20 del testo unico quale prospettata dal «vastissimo e del tutto consolidato» orientamento giurisprudenziale di legittimità, secondo cui:

a) la natura di “imposta d’atto” propria dell’imposta di registro, confermata dalla formulazione dell’art. 1 del d.P.R. n. 131 del 1986, relativo all’oggetto dell’imposta, «non osta alla valorizzazione complessiva di elementi interpretativi esterni e di collegamento negoziale», poiché per «atto presentato alla registrazione» deve intendersi l’insieme delle previsioni negoziali preordinate alla regolazione unitaria degli effetti giuridici derivanti dai vari negozi collegati;

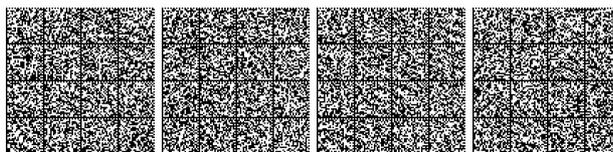
b) il recupero di elementi negoziali esterni e collegati all’atto presentato alla registrazione risponde all’esigenza di evidenziare la «causa reale di tale atto [...] che, per sua natura, non può essere lasciata alla discrezionalità delle parti contribuenti né a quello che le parti abbiano dichiarato»;

c) tale «processo di riqualificazione» discende dal richiamo degli istituti civilistici generali della «causa concreta» del contratto e del «collegamento negoziale», per cui, «pur conservando una loro causa autonoma, i diversi contratti legati dal loro collegamento funzionale sono finalizzati ad un unico regolamento dei reciproci interessi»;

d) il riferimento testuale del censurato art. 20 agli «effetti giuridici» dell’atto non preclude che si attribuisca rilevanza a quello «scopo economico unitario» raggiunto dalle parti attraverso la combinazione e il coordinamento degli effetti giuridici dei singoli atti, così disvelandone l’«intrinseca natura»; peraltro, posto che la riqualificazione del contratto ai fini tributari «lascia comunque intatta la validità e l’efficacia del contratto stesso e dello schema negoziale liberamente prescelto dalle parti, risolvendosi unicamente nell’applicazione della disciplina impositiva più appropriata», nessuna menomazione, ai sensi dell’art. 41 Cost., è rilevabile in relazione alla «libera iniziativa economica» e all’«autonomia negoziale delle parti»;

e) «l’espressa inclusione nell’art. 10-*bis*, comma 2, lettera a), legge n. 212/2000 della fattispecie di collegamento negoziale (invece mancante nella struttura testuale dell’art. 20)» non esclude che il collegamento negoziale continui a rilevare - al di fuori da considerazioni antielusive - «sul piano obiettivo della mera qualificazione giuridica», ai sensi dell’art. 20 del d.P.R. n. 131 del 1986.

5.1.2.- Il rimettente afferma, dunque, che nell’art. 20 il termine «atto» presentato alla registrazione va inteso come negozio complessivo, anche se non interamente espresso in un unico documento, e che per la sua interpretazione debbono necessariamente utilizzarsi tutti gli elementi extratestuali reperibili dall’interprete, compresi gli atti collegati contenuti in distinti



documenti (ancorché non enunciati, né menzionati nell'atto presentato alla registrazione). Nella prospettazione del giudice *a quo*, questa interpretazione - esito della consolidata giurisprudenza di legittimità alla stregua della previgente formulazione dell'art. 20 - costituisce un dato necessitato in base alla Costituzione, cosicché «il dubbio verte proprio sul corretto esercizio della discrezionalità legislativa e sulla corretta applicazione delle scelte del legislatore tributario».

5.1.3.- Tale interpretazione evolutiva, cui la giurisprudenza della Corte di cassazione è pervenuta circa la rilevanza della causa concreta del negozio ai fini della tassazione di registro, tuttavia, non equivale a priori a un'interpretazione costituzionalmente necessitata, come invece ritiene il rimettente.

In proposito deve essere innanzitutto sottolineato che, se certamente esula dal sindacato di questa Corte ogni valutazione circa la correttezza in sé della suddetta interpretazione evolutiva del previgente art. 20 fornita dalla Corte di cassazione in funzione nomofilattica, è invece compito di questa Corte costituzionale stabilire se detta interpretazione sia l'unica consentita dai predetti parametri costituzionali e, quindi, se l'esclusione dalla rilevanza interpretativa degli elementi extratestuali e degli atti collegati, disposta dal legislatore con i menzionati interventi normativi del 2017 e 2018, si ponga in contrasto con i medesimi parametri.

5.2.- Nella specie, ad avviso di questa Corte, proprio muovendo dall'interpretazione del giudice *a quo* circa il significato da attribuire agli interventi legislativi del 2017 e del 2018, che hanno condotto all'attuale formulazione della norma censurata, è possibile ritenere compatibili con la Costituzione anche nozioni diverse, rispetto a quelle utilizzate dal rimettente, di «atto presentato alla registrazione» e di «effetti giuridici», in relazione alle quali considerare la capacità contributiva, tenendo conto dell'individuazione delle voci in tariffa distintamente stabilite dal testo unico dell'imposta di registro.

Tali possibili diverse nozioni, convalidate dalla novella censurata, riguardano lo stesso presupposto d'imposta individuato dall'art. 20 del d.P.R. n. 131 del 1986, che deve essere vagliato alla luce della disciplina del tributo nel suo complesso.

Va però preliminarmente ribadito che il senso fatto palese dal significato proprio delle parole della disposizione denunciata (secondo la loro connessione), i correlativi lavori preparatori (in particolare la relazione illustrativa all'art. 1, comma 87, della legge n. 205 del 2017) e tutti i comuni criteri ermeneutici (in particolare, quello sistematico) convergono univocamente nel far ritenere la disposizione oggetto delle questioni come intesa a imporre che, nell'interpretare l'atto presentato a registrazione, si debba prescindere dagli elementi «extratestuali e dagli atti ad esso collegati», salvo quanto disposto dagli articoli successivi del medesimo d.P.R. n. 131 del 1986.

Non può perciò essere accolta l'interpretazione adeguatrice prospettata dall'Avvocatura generale dello Stato nei suoi diversi scritti difensivi, secondo cui il divieto di far ricorso a elementi extratestuali o desumibili da atti collegati, avrebbe solo il significato di escludere la rilevanza degli elementi «fuori contesto» o «extravaganti» (cioè privi di riferimenti all'atto da registrare o con effetti non incidenti su questo), nonché di quelli sussumibili nell'art. 10-bis della legge 27 luglio 2000, n. 212 (Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente); interpretazione che confermerebbe - sempre secondo la difesa dello Stato - quella del previgente art. 20 del testo unico fornita dal prevalente orientamento della giurisprudenza di legittimità.

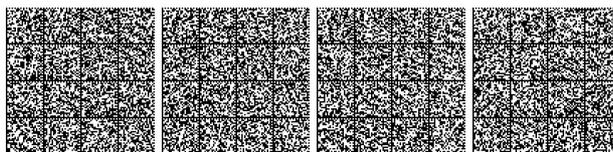
In particolare, deve osservarsi che: a) la lettera delle disposizioni censurate non pone la incerta distinzione, nell'ambito degli elementi extratestuali, tra quelli «fuori contesto» o all'interno del contesto»; b) l'interpretazione adeguatrice, ove comportasse la sostanziale conferma dell'originaria interpretazione dell'art. 20 del d.P.R. n. 131 del 1986 fornita dalla prevalente giurisprudenza della Corte di cassazione, si risolverebbe in un'arbitraria e illogica interpretatio abrogans delle disposizioni censurate.

5.2.1.- In proposito è opportuno precisare che lo stesso rimettente dà conto che le questioni attengono a temi con radici storiche ben risalenti nel diritto tributario.

L'originaria disciplina (art. 7 della legge 21 aprile 1862, n. 585, recante «Sulla tassa di Registro») disponeva, infatti, che «[l]a tassa è applicata secondo la intrinseca natura degli atti e dei contratti, e non secondo la loro forma apparente» (poi trasfusa nell'art. 8 del regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3269, recante «Approvazione del testo di legge di registro»). Già questa formulazione aveva sollecitato, a partire dai primi decenni del Novecento, un vivacissimo dibattito tra chi sosteneva fermamente la necessità di una considerazione della sostanza economica sottostante all'attività giuridica espressa negli atti e chi invece la negava in radice, propendendo a favore di un criterio di tassazione fondato sugli effetti giuridici (seppur potenziali e oggettivizzati) degli schemi negoziali utilizzati.

Il legislatore sembrò, anni dopo, chiudere quel dibattito - che si era riflesso anche nella giurisprudenza - quando, con la riforma tributaria si inserì, con il decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 634 (Disciplina dell'imposta di registro), all'art. 19 relativo all'«interpretazione degli atti», l'esplicito riferimento agli «effetti giuridici», espressione poi recepita dall'attuale testo unico all'art. 20.

Tuttavia, dopo alcuni decenni, soprattutto col diffondersi della prospettiva del contrasto all'abuso del diritto, nella giurisprudenza di legittimità è riemersa un'interpretazione sostanzialista che si è, invero, sviluppata in modo complesso. In particolare, dapprima - e il rimettente ne dà conto - consolidandosi nel sostenere la natura antielusiva dell'art. 20 e, successivamente (con l'introduzione dell'art. 10-bis della legge n. 212 del 2000 recante la disciplina sostanziale e procedimentale per l'accerta-



mento dell'abuso del diritto e dell'elusione d'imposta), convergendo sull'affermazione che l'art. 20 detta una regola meramente interpretativa e non antielusiva, ma tale da consentire in ogni caso di individuare la «reale operazione economica» perseguita dalle parti, in ragione del principio della prevalenza della sostanza sulla forma.

Ciò, comunque, non ha impedito l'insorgere di un isolato contrasto nella giurisprudenza di legittimità, quando si è affermato - in difformità dall'orientamento prevalente - che la riqualificazione «non può travalicare lo schema negoziale tipico nel quale l'atto risulta inquadrabile, pena l'artificiosa costruzione di una fattispecie imponibile diversa da quella voluta e comportante differenti effetti giuridici» (Corte di cassazione, sezione quinta civile, sentenza 27 gennaio 2017, n. 2054, successivamente richiamata dalla Corte di cassazione, sezione quinta civile, sentenza 15 gennaio 2019, n. 722, quest'ultima a sua volta ripresa dalla Corte di cassazione, sezione sesta civile, ordinanza 10 marzo 2020, n. 6790, dove peraltro riaffiora la natura antielusiva dell'art. 20).

Anche in conseguenza di tale contrasto (la citata sentenza della Corte di cassazione n. 2054 del 2017 è menzionata nella relazione illustrativa all'art. 1, comma 87, della legge n. 205 del 2017), il legislatore tributario è intervenuto sull'art. 20 stabilendo espressamente - in sostanziale adesione alla giurisprudenza minoritaria della Corte di cassazione - che, nell'interpretare l'atto presentato a registrazione, ai fini dell'applicazione dell'imposta di registro, si debba prescindere dagli elementi «extratestuali e dagli atti ad esso collegati, salvo quanto disposto dagli articoli successivi».

5.2.2.- A ben vedere, tale presa di posizione del legislatore, nel confermare la tassazione isolata del negozio veicolato dall'atto presentato alla registrazione secondo gli effetti giuridici da esso desumibili, si mostra coerente con i principi ispiratori della disciplina dell'imposta di registro e, in particolare, con la natura di «imposta d'atto» storicamente riconosciuta al tributo di registro dopo la sostanziale evoluzione da tassa a imposta.

Per quanto possa apparire, de iure condendo, in parte obsoleta rispetto all'evoluzione delle tecniche contrattuali, tale natura non risulta superata dal legislatore positivo tenuto conto dell'attuale impianto sistematico della disciplina sostanziale e procedimentale dell'imposta di registro.

In tale contesto, il censurato intervento normativo appare finalizzato a ricondurre il citato art. 20 all'interno del suo alveo originario, dove l'interpretazione, in linea con le specificità del diritto tributario, risulta circoscritta agli effetti giuridici dell'atto presentato alla registrazione (ovverossia al *gestum*, rilevante secondo la tipizzazione stabilita dalle voci indicate nella tariffa allegata al testo unico), senza che possano essere svolte indagini circa effetti ulteriori, salvo che ciò sia espressamente stabilito dalla stessa disciplina del testo unico.

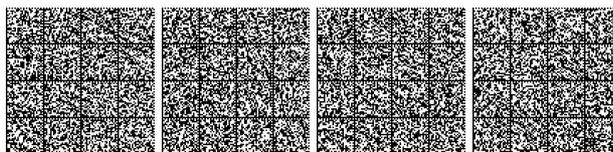
Mette conto, infatti, precisare che, proprio la clausola finale del censurato art. 20 «salvo quanto disposto dagli articoli successivi» concorre ad avvalorare la suddetta valenza sistematica dell'intervento legislativo del 2017 nell'assetto della disciplina del tributo. Invero, per effetto della novella, le ipotesi riconducibili all'accezione restrittiva generale della nozione di «atto» presentato alla registrazione sono individuabili solo al di fuori di quelle, espressamente regolate dallo stesso testo unico, che ammettono la rilevanza degli effetti di separati atti o fatti collegati o, in altri termini, di vicende rientranti nel complessivo programma di azione costituito da un precedente negozio, che incideranno sul regime fiscale di quest'ultimo o comporteranno trattamenti d'imposta diversificati.

5.2.3.- Pertanto, il legislatore, con la denunciata norma ha inteso, attraverso un esercizio non manifestamente arbitrario della propria discrezionalità, riaffermare la natura di «imposta d'atto» dell'imposta di registro, precisando l'oggetto dell'imposizione in coerenza con la struttura di un prelievo sugli effetti giuridici dell'atto presentato per la registrazione, senza che assumano rilievo gli elementi extratestuali e gli atti collegati privi di qualsiasi nesso testuale con l'atto medesimo, salvo le ipotesi espressamente regolate dal testo unico. In tal modo risulta rispettata la coerenza interna della struttura dell'imposta con il suo presupposto economico, coerenza sulla cui verifica verte il giudizio di legittimità costituzionale (su tale esigenza, *ex multis*, sentenze n. 10 del 2015, n. 116 del 2013, n. 223 del 2012 e n. 111 del 1997).

Ne consegue che le questioni prospettate con riferimento agli artt. 3 e 53 Cost. sono non fondate, in quanto si basano sull'assunto del rimettente che, ai fini dell'applicazione dell'imposta di registro, i fatti espressivi della capacità contributiva, indicati negli effetti giuridici desumibili, anche aliunde, dalla causa concreta del negozio contenuto nell'atto presentato per la registrazione, sono i soli costituzionalmente compatibili con gli evocati parametri.

È proprio tale assunto che non può essere accolto: tali parametri, infatti, sul piano della legittimità costituzionale non si oppongono in modo assoluto a una diversa concretizzazione da parte legislatore dei principi di capacità contributiva e, conseguentemente, di eguaglianza tributaria, che sia diretta (come stabilito dalla norma censurata) a identificare i presupposti impostivi nei soli effetti giuridici desumibili dal negozio contenuto nell'atto presentato per la registrazione, senza alcun rilievo di elementi tratti aliunde, «salvo quanto disposto dagli articoli successivi» dello stesso testo unico.

In tal modo, del resto, il criterio di qualificazione e di sussunzione in via interpretativa risulta omogeneo a quello della tipizzazione, secondo le regole del testo unico e in ragione degli effetti giuridici dei singoli atti distintamente individuati dal legislatore nelle relative voci di tariffa ad esso allegata.



5.2.4.- Non varrebbe, infine, obiettare che la normativa di cui si discute, escludendo (salvo per le ipotesi espressamente regolate dal testo unico) la rilevanza interpretativa sia di elementi extratestuali, sia del collegamento negoziale, potrebbe favorire l'ottenimento di indebiti vantaggi fiscali sottraendo all'imposizione, in violazione degli evocati parametri costituzionali, «l'effettiva ricchezza imponibile».

In proposito va sottolineato che detta sottrazione potrebbe rilevare sotto il profilo dell'abuso del diritto. Tuttavia lo stesso rimettente esclude decisamente (indicando a sostegno «l'indirizzo più recente» della giurisprudenza di legittimità) che l'art. 20 del d.P.R. n. 131 del 1986 abbia una specifica funzione antielusiva e nel percorso motivazionale dell'ordinanza di rimessione non si sofferma sull'esistenza e applicabilità in concreto delle singole discipline antiabuso anteriori all'introduzione nell'ordinamento - sopravvenuta rispetto alla fattispecie oggetto del giudizio *a quo* - della esplicita clausola generale di cui all'art. 10-*bis* della legge n. 212 del 2000 (espressamente richiamato per il sistema dell'imposta di registro dall'attuale formulazione dell'art. 53-*bis* del d.P.R. n. 131 del 1986).

Una volta constatato, per quanto sopra detto, che non è manifestamente arbitrario che il legislatore abbia ribadito la *ratio* dell'imposta di registro in sostanziale conformità alla sua origine storica di "imposta d'atto" nei sensi sopra precisati, in caso di collegamento negoziale, qui può solo osservarsi, sul piano costituzionale, che l'interpretazione evolutiva, patrocinata dal rimettente, di detto art. 20 del d.P.R. n. 131 del 1986, incentrata sulla nozione di "causa reale", provocherebbe incoerenze nell'ordinamento, quantomeno a partire dall'introduzione dell'art. 10-*bis* della legge n. 212 del 2000. Infatti, consentirebbe all'amministrazione finanziaria, da un lato, di operare in funzione antielusiva senza applicare la garanzia del contraddittorio endoprocedimentale stabilita a favore del contribuente e, dall'altro, di svincolarsi da ogni riscontro di «indebiti» vantaggi fiscali e di operazioni «prive di sostanza economica», precludendo di fatto al medesimo contribuente ogni legittima pianificazione fiscale (invece pacificamente ammessa nell'ordinamento tributario nazionale e dell'Unione europea).

5.2.5.- In conclusione, la disciplina censurata non si pone in contrasto né con il principio di capacità contributiva, né con quelli di ragionevolezza ed eguaglianza tributaria, con conseguente non fondatezza delle sollevate questioni.

Resta ovviamente riservato alla discrezionalità del legislatore provvedere - compatibilmente con le coordinate stabilite dal diritto dell'Unione europea - a un eventuale aggiornamento della disciplina dell'imposta di registro che tenga conto della complessità delle moderne tecniche contrattuali e dell'attuale stato di evoluzione tecnologica, con riguardo, in particolare, sia al sistema di registrazione degli atti notarili, sia a quello di gestione della documentazione da parte degli uffici amministrativi finanziari.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 20 del decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131 (Approvazione del testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro), come modificato dall'art. 1, comma 87, lettera a), della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), e dall'art. 1, comma 1084, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), sollevate dalla Corte di cassazione, sezione quinta civile, in riferimento agli artt. 3 e 53 della Costituzione, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 giugno 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

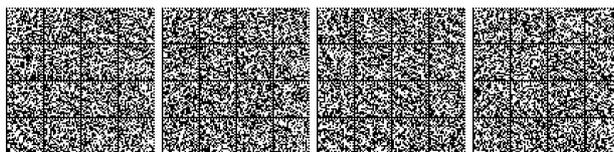
Luca ANTONINI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 21 luglio 2020.

Il Cancelliere

F.to: Roberto MILANA



ALLEGATO:
Ordinanza letta all'udienza del 10 giugno 2020.

ORDINANZA

Ritenuto che nel giudizio di cui all'ordinanza di rimessione della Corte di cassazione, iscritta al n. 212 del registro ordinanze 2019, sono intervenute le società Total E&P Italia spa e Mitsui E&P Italia A srl, le quali, pur non essendo parti del giudizio *a quo*, sostengono di essere titolari di una posizione differenziata e legittimante l'intervento in quanto parti in un altro giudizio attualmente pendente, al quale la norma censurata si applicherebbe unicamente in ragione della sua natura interpretativa e, conseguentemente, retroattiva; che, pertanto, l'eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale inciderebbe su quel diverso giudizio, senza lasciar loro alcuna possibilità di difesa nel giudizio di costituzionalità. Considerato che, per costante giurisprudenza di questa Corte, sono ammessi a intervenire nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale, in base all'art. 25 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), e all'art. 3 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale del 7 ottobre 2008, i soggetti che erano parti del giudizio *a quo* al momento dell'ordinanza di rimessione (fra le altre, sentenza n. 120 del 2018 e allegata ordinanza letta all'udienza del 10 aprile 2018); che l'intervento di soggetti estranei al giudizio principale (art. 4, comma 7, delle Norme integrative), è ammissibile soltanto per i terzi titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma oggetto di censura (*ex plurimis*, sentenze n. 206 del 2019 e n. 217 del 2018, la prima con allegata ordinanza letta all'udienza del 4 giugno 2019); che nel caso in esame le società Total E&P Italia spa e Mitsui E&P Italia A srl non sono parti del giudizio *a quo* e non sono titolari di un interesse direttamente riconducibile all'oggetto del giudizio principale, bensì di un interesse riflesso all'accoglimento della questione, in quanto assoggettate alla norma statale censurata (sentenze n. 217 del 2018 e n. 85 del 2017).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile l'intervento delle società Total E&P Italia spa e Mitsui E&P Italia A srl.

F.to: Marta Cartabia, *Presidente*

T_200158



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

n. 53

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 19 giugno 2020
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Sanità - Norme della Regione Veneto - Autorizzazione alla Giunta regionale di stipulare una convenzione di durata quindicennale con l'Università degli Studi di Padova e l'Azienda ULSS n. 2 Marca Trevigiana per l'attivazione del corso di laurea magistrale a ciclo unico in medicina e chirurgia presso le strutture messe a disposizione dall'Azienda ULSS 2 a Treviso - Assunzione da parte della Regione degli oneri relativi alla chiamata dei docenti di ruolo nonché dei docenti a contratto - Copertura finanziaria con le risorse del Fondo Sanitario Regionale destinate al finanziamento ordinario corrente per la garanzia dei livelli essenziali di assistenza (LEA).

– Legge della Regione Veneto 14 aprile 2020, n. 10 (Attivazione da parte dell'Università degli studi di Padova del corso di laurea in medicina e chirurgia presso l'Azienda ULSS n. 2 Marca Trevigiana. Disposizioni in materia di finanziamento da parte della Regione del Veneto e ulteriori disposizioni), art. 1.

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

Contro la Regione Veneto, in persona del Presidente della Giunta regionale in carica, con sede a Venezia, Palazzo Balbi – Dorsoduro, 3901 – 30123 Venezia;

Per la declaratoria della illegittimità costituzionale, giusta deliberazione del Consiglio dei ministri assunta nella seduta del giorno 5 giugno 2020, dell'art. 1 della legge della Regione del Veneto 14 aprile 2020, n. 10 pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione del Veneto n. 52 del 17 aprile 2020.

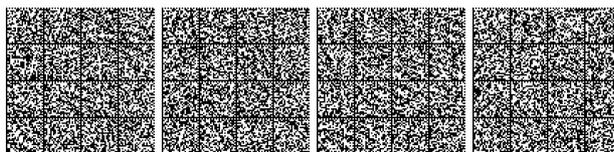
Premessa

In data 17 aprile 2020, sul n. 52 del Bollettino Ufficiale della Regione del Veneto, è stata pubblicata la legge regionale 14 aprile 2020, n. 10, intitolata «Attivazione da parte dell'Università degli studi di Padova del corso di laurea in medicina e chirurgia presso l'Azienda ULSS n. 2 Marca Trevigiana. Disposizioni in materia di finanziamento da parte della Regione del Veneto e ulteriori disposizioni».

Tale legge all'art. 1 autorizza la Giunta regionale a stipulare una convenzione di durata quindicennale con l'Università degli studi di Padova e con l'Azienda ULSS n. 2 Marca Trevigiana per sostenere l'attivazione, da parte della suddetta Università e a decorrere dall'anno accademico 2020/2021, di un corso di laurea magistrale a ciclo unico in medicina e chirurgia presso le strutture messe a disposizione dalla ridetta Azienda sanitaria con assunzione, da parte della Regione, degli oneri relativi alla chiamata del personale docente.

Tale disposizione eccede le competenze legislative regionali ledendo la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni – art. 117, comma 2, lettera *m*) Cost. – e violando altresì principi fondamentali in materia di tutela della salute e coordinamento della finanza pubblica – art. 117, comma 3, Cost.

Essa viene pertanto impugnata con il presente ricorso *ex art. 127 Cost.* affinché ne sia dichiarata l'illegittimità costituzionale e ne sia pronunciato il conseguente annullamento per i seguenti



MOTIVI DI DIRITTO

I

Come s'è anticipato in premessa, l'art. 1 della legge all'esame, ai fini dell'incremento del numero dei posti per le immatricolazioni al corso di laurea magistrale a ciclo unico in medicina e chirurgia, autorizza la Giunta regionale «a stipulare una convenzione di durata quindicennale con l'Università degli studi di Padova l'Azienda ULSS n. 2 Marca Trevigiana per sostenere l'attivazione, da parte dell'Università medesima, a decorrere dall'anno accademico 2020/2021, del corso di laurea magistrale a ciclo unico in medicina e chirurgia presso le strutture messe a disposizione dall'Azienda ULSS 2 a Treviso, con assunzione da parte della Regione degli oneri relativi alla chiamata dei docenti di ruolo nonché dei docenti a contratto ai sensi dell'art. 18 della legge 30 dicembre 2010, n. 240 «Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario» (comma 1).

Il successivo comma 2 dello stesso art. 1 provvede alla copertura finanziaria della spesa stabilendo che «Agli oneri derivanti dall'applicazione del presente articolo, quantificati nel limite massimo di euro 1.570.000,00 annui, si fa fronte con le risorse del Fondo sanitario regionale allocate alla Missione 13 «Tutela della salute», Programma 01 «Servizio sanitario regionale – finanziamento ordinario corrente per la garanzia dei LEA», Titolo 1 «Spese correnti» del bilancio di previsione 2020-2022».

La copertura finanziaria del concorso della Regione Veneto all'attivazione, da parte dell'Università degli studi di Padova, del corso di laurea magistrale a ciclo unico in medicina e chirurgia presso le strutture messe a disposizione dall'Azienda ULSS 2 di Treviso è dunque assicurata dal ricorso alle risorse del Fondo sanitario regionale destinate al finanziamento ordinario corrente dei livelli essenziali di assistenza (LEA).

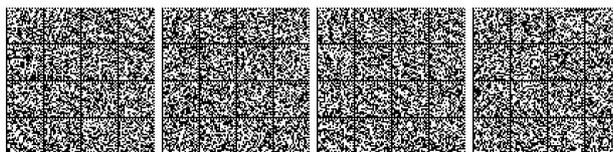
In altri termini, la disposizione che si impugna pone a carico del Fondo sanitario regionale – che, com'è noto, è destinato in via prioritaria al finanziamento degli enti sanitari regionali ai fini dell'erogazione, da parte di questi, dei livelli essenziali di assistenza sanitaria – oneri di natura formativa – quali quelli connessi all'attivazione del corso di laurea in medicina e chirurgia e, nello specifico, alla chiamata del personale docente, di ruolo e a contratto – diversi da quelli sanitari, con conseguente contestuale e proporzionale riduzione delle risorse economiche disponibili per il finanziamento, da parte dello stesso Servizio sanitario regionale, dei LEA.

In particolare, l'art. 1 della legge all'esame, ponendo a carico del Fondo sanitario regionale l'intero costo del personale docente del corso di laurea che si intende attivare - e non soltanto la quota parte riferibile alle attività assistenziali da quello svolte, secondo la regola che, in base al decreto legislativo 21 dicembre 1999, n. 517, presiede ai rapporti tra il Servizio sanitario e le università ai fini del finanziamento del concorso della facoltà di medicina e chirurgia alle finalità di quel Servizio –, viola tanto l'art. 117, comma 2, lettera *m*) Cost. quanto l'art. 117, comma 3, Cost.: esso, infatti, destinando all'integrazione dell'offerta formativa universitaria risorse di bilancio vincolate al finanziamento della spesa sanitaria e, segnatamente, dei livelli essenziali di assistenza, incide illegittimamente e negativamente su questi - e, quindi, e di riflesso, sui livelli di tutela della salute -, nel contempo violando i principi fondamentali che presidono al coordinamento della finanza pubblica in materia sanitaria.

Ed infatti, come in più occasioni affamato da codesta Ecc.ma Corte (v., da ultimo, le sentenze nn. 62/2020 e 197/2019), l'art. 117, comma 2, lettera *m*) Cost., nel garantire su tutto il territorio nazionale «i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali» - diritti sociali tra i quali assume preminente rilievo e pregnanza quello alla salute di cui all'art. 32 della stessa Carta -, vincola il relativo finanziamento, da parte dello Stato, alla loro attuazione da parte delle regioni, demandando allo Stato finanziatore la tutela del vincolo di destinazione posto a garanzia dell'effettiva erogazione dei LEA.

Per altro verso, nel quadro dell'art. 117, comma 3, Cost., l'art. 20 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, dettando norme in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, pone principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica stabilendo «condizioni indefettibili nella individuazione e allocazione delle risorse inerenti ai livelli essenziali delle prestazioni» e specificando «il rispetto dei vincoli di destinazione, che la vigente normativa impone per il finanziamento dei livelli essenziali» (così la sentenza n. 197/2019).

Segnatamente, tale disposizione, prescrivendo che venga data chiara e separata evidenza contabile alle entrate e alle spese destinate al finanziamento e all'erogazione, rispettivamente, dei livelli essenziali di assistenza sanitaria determinati dal legislatore statale e dei livelli di assistenza sanitaria superiori rispetto ai LEA, distingue nettamente i costi «necessari», inerenti alle prestazioni dei primi, dalle altre spese sanitarie, assoggettate al – e condizionate dal – principio della sostenibilità economica (così la sentenza n. 62/2020).



Dal che discende, come s'è detto, l'impossibilità di destinare a spese diverse – anche se di natura sanitaria, ma comunque non essenziali – le risorse specificamente allocate in bilancio per il finanziamento dei livelli essenziali di assistenza e «integralmente vincolate all'erogazione» di questi (in questi termini, ancora una volta, la sentenza n. 62/2020): e, a *fortiori*, l'impossibilità di destinare quelle risorse a spese, come nella specie, di natura non sanitaria.

Donde l'incostituzionalità – per violazione degli indicati parametri costituzionali – di una norma che, come quella qui impugnata, in violazione delle regole e dei principi richiamati, esplicitamente distrae risorse del Fondo sanitario regionale afferenti al «finanziamento ordinario corrente per la garanzia dei LEA» apro della copertura di spese di natura formativa.

II

L'art. 1 della legge regionale in esame è però censurabile anche sotto un altro profilo.

Esso, infatti, prevedendo la stipula di una convenzione di cofinanziamento dell'attivazione di un nuovo corso di laurea magistrale a ciclo unico in medicina e chirurgia al dichiarato fine di incrementare il numero dei posti disponibili per le immatricolazioni al corso di laurea in questione, concorre all'aumento dell'offerta e della capacità formativa dell'Ateneo convenzionato al di fuori di – e a prescindere da – qualsiasi coordinamento con le disposizioni statali che provvedono a definire, su base annuale, il fabbisogno di dirigenti medici.

Com'è noto, il numero degli studenti ammessi a frequentare i corsi di laurea in medicina e chirurgia e quello dei medici ammessi alla formazione specialistica post laurea è infatti determinato in funzione ed in relazione al fabbisogno di personale medico.

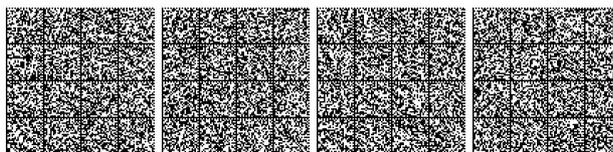
Sul versante del fabbisogno di personale sanitario, l'art. 6-ter del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 – articolo inserito dall'art. 6, comma 1, del decreto legislativo 19 giugno 1999, n. 229, stabilisce infatti che entro il 30 aprile di ciascun anno il Ministro della sanità, sentiti la Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e la Federazione nazionale degli Ordini dei medici chirurghi e odontoiatri, determina il fabbisogno per il Servizio sanitario nazionale, tra gli altri, di medici chirurghi, veterinari e odontoiatri ai fini della programmazione, da parte del Ministero dell'università, degli accessi ai corsi di diploma di laurea, alle scuole di formazione specialistica e ai corsi di diploma universitario (comma 1).

Tale fabbisogno è a sua volta determinato tenendo conto degli obiettivi e dei livelli essenziali di assistenza indicati dal Piano sanitario nazionale e da quelli regionali, dei modelli organizzativi dei servizi nonché dell'offerta e della domanda di lavoro considerando il personale in corso di formazione e il personale già formato, non ancora immesso nell'attività lavorativa (comma 2).

Sul versante della formazione specialistica, l'art. 35 del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 368 – come modificato dalla lettera b) del comma 2-bis dell'art. 21 del decreto-legge 12 settembre 2013, n. 104, nel testo integrato dalla legge di conversione 8 novembre 2013, n. 128 – prevede invece che con cadenza triennale le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano individuino, tenuto conto delle relative esigenze sanitarie e della situazione occupazionale, il fabbisogno dei medici specialisti da formare: e che su tale base il Ministro della sanità, di concerto con quello dell'università, provveda a sua volta a determinare il numero globale degli specialisti da formare annualmente, per ciascuna tipologia di specializzazione, tenuto conto dell'obiettivo di migliorare progressivamente la corrispondenza tra il numero degli studenti ammessi a frequentare i corsi di laurea in medicina e chirurgia e quello dei medici ammessi alla formazione specialistica, nonché del quadro epidemiologico, dei flussi previsti per i pensionamenti e delle esigenze di programmazione delle regioni e delle province autonome con riferimento alle attività del Servizio sanitario nazionale (comma 1).

È di tutta evidenza che la norma in rassegna è completamente avulsa dal quadro programmatico e regolatorio sopra sommariamente tratteggiato: essa, infatti, concorre all'aumento dell'offerta formativa dell'Ateneo padovano – e, quindi, del numero degli ammessi al corso di laurea in medicina e chirurgia e, in prospettiva, del numero dei laureati – al di fuori di qualsiasi riferimento al(l'effettivo) fabbisogno di medici e di specialisti quale periodicamente determinato a livello nazionale sulla base, per un verso, dei dati forniti dalle regioni e dalle province autonome e, per un altro, dei criteri puntualmente indicati dal legislatore statale.

Come tale, essa, non operando alcun richiamo alla vincolante programmazione nazionale del fabbisogno di medici, si pone in contrasto con i principi fondamentali stabiliti in materia dalle norme statali in precedenza richiamate e, per l'effetto, viola, come s'è detto, sotto altro profilo, l'art. 117, comma 3, Cost. e la competenza legislativa concorrente dello Stato in materia di tutela della salute e coordinamento della finanza pubblica.



P. Q. M.

Il Presidente del Consiglio dei ministri chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimo e conseguentemente annullare, per i motivi sopra indicati ed illustrati, l'art. 1 della legge della Regione del Veneto 14 aprile 2020, n. 10 pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione del Veneto n. 52 del 17 aprile 2020.

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno i seguenti atti e documenti:

1. attestazione relativa alla approvazione, da parte del Consiglio dei ministri nella riunione del giorno 5 giugno 2020, della determinazione di impugnare la legge della Regione del Veneto 14 aprile 2020, n. 10 secondo i termini e per le motivazioni di cui alla allegata relazione del Ministro per gli affari regionali e le autonomie;

2. copia della legge regionale impugnata pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione del Veneto n. 52 del 17 aprile 2020.

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

Roma, 13 giugno 2020

Il Vice Avvocato generale dello Stato: MARIANI

20C00155

N. 8

*Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (merito) depositato in cancelleria l'8 luglio 2020
(della Corte d'appello di Brescia)*

Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale per il reato di calunnia aggravata a carico di un senatore, parlamentare europeo all'epoca dei fatti - Deliberazione di insindacabilità del Senato della Repubblica.

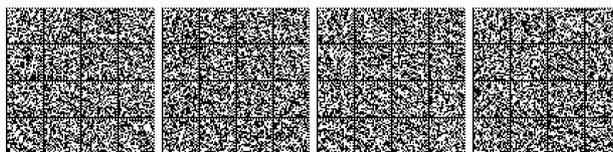
– Deliberazione del Senato della Repubblica del 10 gennaio 2017.

La Corte nell'ambito del giudizio di impugnazione promosso dalla parte civile Alfredo Robledo avverso la sentenza del Tribunale di Brescia pronunciata in data 3 febbraio 2017 che ha assolto Gabriele Albertini dai reati di calunnia aggravata commessi in Milano in data 22 ottobre 2012, ha pronunciato la seguente ordinanza;

Esaminati gli atti;

Premesso che con la citata sentenza Albertini Gabriele è stato assolto dai seguenti addebiti:

«A) del delitto di calunnia aggravata p. e p. dall'art. 368 e 61 n. 10 del codice penale perché, nel processo n. 3856/10 registro generale del Tribunale di Milano a carico di Arosio Carlo ed altri in corso di celebrazione avanti il giudice monocratico della 4^a sezione penale, già sentito in qualità di testimone e quindi pienamente consapevole dei fatti, delle circostanze oggetto del dibattimento nonché delle relative acquisizioni probatorie, con memoria dallo stesso sottoscritta, indirizzata al giudice del dibattimento dott. Maggi e depositata dall'avv.to Michalina Lamanna il 22 ottobre 2012 nella cancelleria della citata sezione penale, memoria il cui deposito e contenuto veniva comunicato alle parti processuali nel corso dell'udienza del 24 ottobre 2012 e successivamente trasmessa il 30 ottobre 2012 dal giudice del dibattimento al Procuratore della Repubblica di Milano "per quanto di competenza", sostenendo che dagli atti processuali sarebbe stata fatta sparire "dolosamente... in fase istruttoria" la documentazione predisposta dagli uffici comunali competenti concernente il calcolo di convenienza economica in relazione alla «emissione di titoli obbligazionari per finanziare l'estinzione anticipata dei finanziamenti a carico del bilancio comunale in essere con la CD. e P. ed altri istituti di credito» [operazione deliberata dal Consiglio comunale in data 16 giugno 2005], definendo altresì come "fantasiosa" l'ipotesi fornita dal pubblico ministero circa l'inesistenza "ab initio" di tale valutazione di convenienza economica e concludendo con la seguente affermazione "... confermo che, ove la documentazione concernente la valutazione di convenienza economica non sia agli atti, ciò non possa che spiegarsi che con la sparizione dolosa dei medesimi, ad esclusivo conforto della tesi accusatoria", pienamente consapevole della innocenza del dott. Alfredo Robledo, [pubblico ministero titolare dell'attività di indagine preliminare ed incaricato di sostenere l'accusa nel relativo dibattimento] in quanto quale sindaco di Milano aveva partecipato alle principali fasi deliberative dell'operazione



economica oggetto del processo penale, deliberazioni all'esito delle quali venne deciso di non affidare il cd. calcolo di convenienza economica richiesto dall'art. 41, comma 11° della legge n. 448/2001 ai competenti uffici comunali bensì alle quattro banche che successivamente avrebbero finanziato l'operazione economica con l'emissione ed il successivo collocamento del bond e che stipularono con il comune il connesso contratto derivato, accusava il predetto magistrato dell'ufficio del pubblico ministero di tutta una serie di reati tra cui quelli di soppressione, distruzione e occultamento di atti pubblici e di abuso di ufficio.

Reato commesso in Milano il 22 ottobre 2012.

B) del delitto di calunnia aggravata p. e p. dall'art. 368 del cp n. 10 del codice penale perché con esposto indirizzato il 22 ottobre 2012 al Ministro di giustizia quale titolare dell'azione disciplinare, sostenendo la sussistenza a carico del dott. Alfredo Robledo — procuratore aggiunto presso la Procura della Repubblica di Milano — di tutta una serie di elementi da cui desumere la reiterata commissione di reati da parte del magistrato nello svolgimento delle indagini che in passato gli erano state assegnate, tra cui abusi d'ufficio, omissioni, violenze private, intralcio alla giustizia ed altro, ed in particolare:

1) segnalando una serie di abusi da parte del dott. Robledo in occasione dell'assunzione di informazioni di Penco Giancarlo avvenuta sia nel pomeriggio che nella notte tra il 21 ed il 22 marzo 2003, escussione avvenuta nell'ambito del procedimento penale n. 9384/03 r.g.n.r. di cui il dottor Robledo era il titolare, abusi che gli sarebbero stati informalmente riferiti dallo stesso Penco e che sarebbero consistiti nell'utilizzo di metodi «da Gestapo» al fine di indurre il teste a rendere dichiarazioni ad esclusivo sostegno della prospettazione accusatoria [sostenendo in particolare che il Penco gli avrebbe riferito di essere stato prelevato da agenti della Guardia di finanza mentre si trovava al lavoro e senza aver ricevuto alcun avviso; che era stato in una stanza per ore alla costante presenza della PG che gli impediva ogni contatto con altre persone; che era stato interrogato ininterrottamente dalle 18,00 alle 2,00 di notte con domande ripetitive ed assillanti anche mediante l'utilizzo di espressioni del tipo «tanto non esci di qui finché non ci dici la verità» «se non dice il vero invece che a casa te ne vai a San Vittore» che «lo avrebbero mandato in totale confusione e indotto a dichiarare quanto secondo lui volevano sentirsi dire i giudici»]; segnalando inoltre che quanto indicato dal dottor Robledo nei verbali di escussione di Penco appariva particolarmente anomalo e poco plausibile in relazione sia all'orario di svolgimento sia soprattutto in ordine alla decisione di procedere alla mezzanotte ad un secondo atto istruttorio, così evidenziando un arbitrario esercizio da parte del magistrato dei poteri e delle facoltà che gli sono riconosciute dalla legge in quanto avrebbe agito all'unico fine di danneggiare alcuni esponenti appartenenti ad una determinata parte politica; segnalando inoltre che il dott. Robledo non avrebbe interrotto l'atto istruttorio omettendo volontariamente di indagare il Penco «visto che gli necessitava quale teste per supportare la tesi accusatoria»; sostenendo infine che nel corso dell'attività istruttorie si erano verificati molti altri strani episodi al punto da ritenere che «la visione processuale del dott. Robledo fosse anche ispirata da fattori non giuridici»;

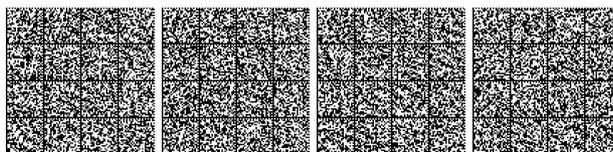
2) segnalando in relazione alla vicenda processuale relativa alla vendita delle azioni della società Serra Valle S.p.a., oggetto del procedimento numero 3543/06 della Procura di Milano, che il dott. Robledo, titolare del procedimento, avrebbe omesso volontariamente di procedere penalmente nei confronti di Filippo Penati, o di richiedere l'archiviazione del procedimento, per impedirne l'opposizione da parte del denunciante Comune di Milano (all'epoca rappresentato dall'Albertini) così da «lasciare nell'oblio il fascicolo al fine di poterne, un giorno, chiederne l'archiviazione, non opponibile per l'intervenuta prescrizione delle ipotesi di reato»; segnalando inoltre, sempre in relazione alla medesima vicenda, il dott. Robledo avrebbe «volutamente cercato di far decorrere i termini di prescrizione» così indicando all'organo ispettivo del Ministero la sussistenza di una «voluta omissione di atti d'ufficio»; segnalando infine che, benché iscritto nel 2006, il procedimento penale sarebbe stato trasmesso per competenza alla Procura della Repubblica di Monza solo nel 2011, pur in assenza di qualsivoglia attività istruttorie fin dal 2007;

3) segnalando come un'abitudine, *rectius* un «vizio», da parte del dott. Robledo quella di «lasciare in *stand by* i fascicoli quando coinvolgono una determinata area politica»; pienamente consapevole della sua innocenza, rivolgendosi con il predetto esposto al Ministro della giustizia che, a sua volta, incaricava per i necessari approfondimenti il capo dell'Ispettorato generale del Ministero che, per gli accertamenti di competenza, ne informava chiedendone contezza il Procuratore generale di Milano, accusava il predetto magistrato dell'ufficio del pubblico ministero di tutta una serie di reati tra cui quelli di abuso d'ufficio, omissione di atti di ufficio, intralcio alla giustizia ed altro.

Reato commesso in Milano il 22 ottobre 2012»;

Premesso che, specificatamente, Albertini Gabriele è stato assolto quanto al capo A) per insussistenza del fatto e quanto al capo B) perché il fatto non costituisce reato;

Premesso che il Senato della Repubblica nella seduta del 10 gennaio 2017 ha deliberato che le dichiarazioni del senatore Albertini nelle missive oggetto dei fatti del presente procedimento penale costituiscono opinioni espresse da un membro del parlamento nell'esercizio delle sue funzioni e ricadono pertanto nella ipotesi di cui all'art. 68, comma 1 della Costituzione;



Premesso che la sentenza di assoluzione è stata appellata dalla Parte civile Robledo Alfredo la quale ha chiesto di sollevare conflitto di attribuzione avanti alla Corte costituzionale evidenziando che al momento delle dichiarazioni in oggetto Albertini non rivestiva ancora la carica di senatore della Repubblica e che comunque si tratterebbe di condotte estranee all'esercizio della funzione parlamentare;

Rilevato che effettivamente Albertini Gabriele all'epoca dei fatti, ovvero alla data del 22 ottobre 2012, non rivestiva ancora la carica di senatore, avendo assunto tale carica dal marzo 2013;

Considerato che pure difetta il nesso funzionale delle opinioni manifestate dall'Albertini con la attività parlamentare, atteso che tali dichiarazioni riguardano processi penali in relazione ai quali non vi è alcuna connessione con l'attività legislativa;

Osservato che tale nesso funzionale, diversamente, dovrebbe consistere non già in una semplice forma di collegamento di argomenti o di contesto con la attività parlamentare, ma più precisamente nella identificabilità delle dichiarazioni quali espressione e forma divulgativa di tale attività, per cui occorre che nella opinione manifestata all'esterno sia riscontrabile una corrispondenza sostanziale di contenuti con l'atto parlamentare (Corte costituzionale numeri 10, 56 e 82/2000);

Considerato che del resto il Senato della Repubblica, nella seduta in data 4 dicembre 2014, ha ritenuto la propria incompetenza a deliberare su alcuni dei fatti in esame, sia pur nell'ambito di un processo civile e che successivamente il Parlamento europeo ha escluso che nei predetti fatti possa configurarsi la insindacabilità delle opinioni espresse dal parlamentare europeo Albertini;

Ritenuto che ai fini della valutazione dei motivi di appello proposti dalla parte civile appare anzitutto necessario investire la Corte costituzionale del conflitto di attribuzione;

P. Q. M.

Visto l'art. 134 della Costituzione e l'art. 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Dispone la sospensione del presente giudizio penale e ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale sollevando conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, chiedendo che la Corte:

dichiari ammissibile il presente conflitto e nel merito dichiari che non spettava al Senato della Repubblica deliberare che le dichiarazioni rese dal senatore Albertini Gabriele nella lettera indirizzata al giudice del Tribunale di Milano dott. Magi e depositata dall'avvocato Michelina Lamanna in data 22 ottobre 2012 nella cancelleria del tribunale, nonché nell'esposto indirizzato al Ministero di giustizia quale titolare del potere disciplinare in pari data concernono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni ai sensi dell'art. 68 della Costituzione.

Ordina che a cura della cancelleria la suesposta ordinanza venga notificata al Presidente del Senato.

Roma, 24 aprile 2020

Il Presidente: VACCHIANO

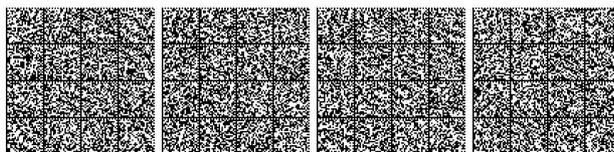
L'ammissibilità del presente conflitto è stata decisa con ordinanza n. 82/2020 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale - 1ª Serie speciale - n. 18 del 29 aprile 2020.

20C00170

MARIO DI IORIO, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2020-GUR-030) Roma, 2020 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



MODALITÀ PER LA VENDITA

La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- presso il punto vendita dell'Istituto in piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-8549866**
- presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti www.ipzs.it 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



**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

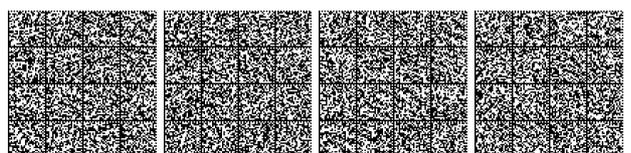
I.V.A. 4% a carico dell'Editore

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.

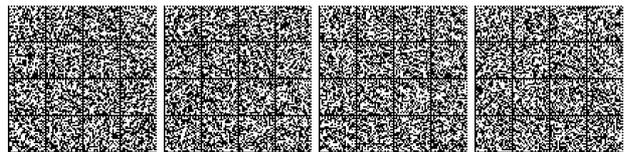
N.B. - La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.

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.



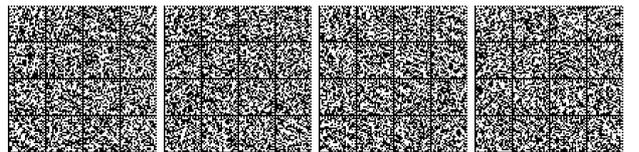
pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca





€ 6,00

