

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 162° - Numero 18

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

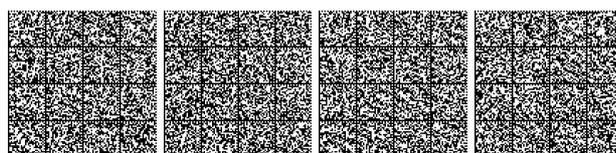
PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 5 maggio 2021

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

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

CORTE COSTITUZIONALE





S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. **80.** Sentenza 10 febbraio - 29 aprile 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Bilancio e contabilità pubblica - Fondo anticipazioni di liquidità (FAL) - Obbligatorio accantonamento di un importo pari all'ammontare complessivo delle anticipazioni incassate negli esercizi precedenti e non ancora rimborsate nel corso dell'esercizio 2019 - Possibile destinazione diversa dal pagamento dei debiti pregressi - Violazione dei principi di equilibrio del bilancio, di sana gestione finanziaria, di copertura pluriennale della spesa, di responsabilità del mandato elettivo, di equità intergenerazionale, nonché elusione del divieto di indebitamento per spese diverse da quelle di investimento - Illegittimità costituzionale.

– Decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162, convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 2020, n. 8, art. 39-ter, commi 2 e 3.

– Costituzione, artt. 81, 97, primo comma, 119, sesto comma, e 136. Pag. 1

N. **81.** Ordinanza 25 febbraio - 29 aprile 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Paesaggio - Norme della Regione Calabria - Approvazione, per singole attività, del Piano paesaggistico regionale - Edificazione in zona agricola - Possibilità consentita anche su superficie fondiaria inferiore ai 10.000 metri quadrati - Ricorso del Governo - Successiva rinuncia in mancanza di costituzione in giudizio della resistente - Estinzione del processo.

– Legge della Regione Calabria 16 dicembre 2019, n. 61, artt. 1 e 2.

– Costituzione, artt. 9, 97, secondo comma, 117, commi secondo, lettera s), e terzo, e 120, secondo comma. Pag. 12

N. **82.** Sentenza 24 marzo - 30 aprile 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Imposte e tasse - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Disposizioni in materia di gestione dei rifiuti - Modifiche alla Tabella che fissa gli importi del tributo per il deposito in discarica dei rifiuti solidi - Calcolo dell'importo aumentato in ragione della provenienza dei rifiuti esterna alla Regione - Ricorso del Governo - Cessazione della materia del contendere.

Imposte e tasse - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Disposizioni in materia di gestione dei rifiuti - Modifiche alla Tabella che fissa gli importi del tributo per il deposito in discarica dei rifiuti solidi - Calcolo dell'importo aumentato in ragione della provenienza dei rifiuti esterna alla Regione - Violazione della libera circolazione di cose tra Regioni - Illegittimità costituzionale parziale.

– Legge della Regione Valle d'Aosta 11 febbraio 2020, n. 1, art. 38, comma 2; legge della Regione Valle d'Aosta 13 luglio 2020, n. 8, art. 10, che sostituisce la Tabella di cui all'allegato A alla legge della Regione Valle d'Aosta 3 dicembre 2007, n. 31.

– Costituzione, artt. 3, 41, 97, 117, secondo comma, lettere e) ed s), 119 e 120, primo comma; statuto speciale per la Valle d'Aosta, artt. 2 e 3. Pag. 14



N. 83. Sentenza 25 marzo - 30 aprile 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Spese di giustizia - Eredità giacente - Compenso del curatore - Anticipazione erariale ove la procedura sia stata attivata d'ufficio, non vi siano eredi accettanti e l'eredità sia incapiente - Omessa previsione - Irragionevolezza e disparità di trattamento - Illegittimità costituzionale.

Spese di giustizia - Eredità giacente - Compenso del curatore - Anticipazione erariale ove la procedura sia stata attivata d'ufficio, non vi siano eredi accettanti e l'eredità sia incapiente - Omessa previsione - Denunciata violazione del diritto alla tutela del lavoro e alla retribuzione - Non fondatezza della questione.

– Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, art. 148, comma 3.

– Costituzione, artt. 3, 35 e 36.

Pag. 26

N. 84. Sentenza 13 - 30 aprile 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Borsa - Intermediazione finanziaria - Inottemperanza alle richieste della CONSOB, nell'esercizio delle sue funzioni di vigilanza, o ritardo recato all'esercizio delle sue funzioni - Sanzione amministrativa pecuniaria nei confronti della persona fisica che si sia rifiutata di fornire risposte che possano far emergere la sua responsabilità per un illecito passibile di sanzioni amministrative di carattere punitivo (nella specie: abuso di informazioni privilegiate), ovvero per un reato - Violazione, anche a seguito delle indicazioni fornite dalla Corte di giustizia in via pregiudiziale, del diritto di difesa, nella forma specifica del diritto al silenzio, come previsto anche dalle fonti europee e convenzionali - Illegittimità costituzionale *in parte qua* del testo vigente al momento del fatto incriminato nel processo *a quo*.

Borsa - Intermediazione finanziaria - Inottemperanza alle richieste della CONSOB o della Banca d'Italia, nell'esercizio delle loro funzioni di vigilanza, o ritardo recato all'esercizio delle loro funzioni - Sanzione amministrativa pecuniaria nei confronti della persona fisica che si sia rifiutata di fornire risposte che possano far emergere la sua responsabilità per un illecito passibile di sanzioni amministrative di carattere punitivo, ovvero per un reato - Violazione del diritto di difesa, nella forma specifica del diritto al silenzio, come previsto anche dalle fonti europee e convenzionali - Illegittimità costituzionale consequenziale *in parte qua* del testo come modificato dal d.l. n. 179 del 2012, come convertito.

Borsa - Intermediazione finanziaria - Inottemperanza alle richieste della CONSOB o della Banca d'Italia, nell'esercizio delle loro funzioni di vigilanza, o ritardo recato all'esercizio delle loro funzioni - Sanzione amministrativa pecuniaria nei confronti della persona fisica che si sia rifiutata di fornire risposte che possano far emergere la sua responsabilità per un illecito passibile di sanzioni amministrative di carattere punitivo, ovvero per un reato - Violazione del diritto di difesa, nella forma specifica del diritto al silenzio, come previsto anche dalle fonti europee e convenzionali - Illegittimità costituzionale consequenziale *in parte qua* del testo come modificato dal d.lgs. n. 129 del 2017.

– Decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, art. 187-*quinquiesdecies*, nel testo originariamente introdotto dall'art. 9, comma 2, lettera *b*), della legge 18 aprile 2005, n. 62, e come successivamente modificato dall'art. 24, comma 1, lettera *c*), del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2012, n. 221, e dall'art. 5, comma 3, del decreto legislativo 3 agosto 2017, n. 179.

– Costituzione, artt. 24, 111 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6; Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, art. 14, comma 3, lettera *g*); Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, artt. 47 e 48.

Pag. 32



N. 85. Ordinanza 14 - 30 aprile 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Ambiente - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Ampliamento della volumetria degli edifici ad uso abitativo o per ferie o per attività di agriturismo - Adozione semplificata di varianti al piano comunale per il territorio e il paesaggio relative ai beni paesaggistici di particolare valore - Partecipazione del sindaco alle commissioni chiamate ad esprimere il parere nei procedimenti per il rilascio dell'autorizzazione di competenza comunale e provinciale - Interventi non autorizzati su beni paesaggistici - Impossibile ripristino dei luoghi - Effettuazione di interventi compensativi equivalenti e/o pagamento di una sanzione pecuniaria da parte del responsabile dell'abuso - Ricorso del Governo - Successiva rinuncia accettata dalla controparte costituita in giudizio - Estinzione del processo.

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 20 dicembre 2019, n. 17, artt. 4, 19, comma 1, 24, comma 2, 25, comma 1, e 34.
- Costituzione, artt. 25, secondo comma, e 117, secondo comma, lettere l), m) ed s); statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, art. 8.....

Pag. 45

N. 86. Sentenza 24 marzo - 5 maggio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Ambiente - Norme della Regione autonoma Sardegna - Gestione dei resti della pianta marina posidonia sulle spiagge - Possibilità, per i Comuni o i gestori concessionari, previa comunicazione alla Regione, di spostare temporaneamente gli accumuli di posidonia in aree idonee appositamente individuate all'interno del territorio del Comune - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - Illegittimità costituzionale in parte qua.

Ambiente - Norme della Regione autonoma Sardegna - Gestione dei resti della pianta marina posidonia sulle spiagge - Divieto di procedere allo smaltimento della posidonia in discarica - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - Illegittimità costituzionale.

Ambiente - Norme della Regione autonoma Sardegna - Gestione dei resti della pianta marina posidonia sulle spiagge - Possibilità di effettuare la vagliatura del materiale organico spiaggiato nel sito in cui è conferita la posidonia - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - Illegittimità costituzionale in parte qua.

Ambiente - Norme della Regione autonoma Sardegna - Gestione dei materiali e biomasse vegetali depositati sulle sponde di laghi e fiumi e sulla battigia del mare, diversi dalla pianta marina posidonia - Applicazione della normativa sui rifiuti - Esclusione - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Sardegna 21 febbraio 2020, n. 1, art. 1, commi 1, 4, 5 e 8.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera s); statuto speciale per la Sardegna, artt. 3 e 4.....

Pag. 48

N. 87. Sentenza 10 marzo - 5 maggio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Procedimento civile - Spese processuali - Spese per la consulenza tecnica d'ufficio nel procedimento preventivo ai fini della composizione di lite in relazione alle controversie di risarcimento del danno derivante da responsabilità sanitaria - Possibilità per il giudice di addebitare, in tutto o in parte, il costo della consulenza a carico di una parte diversa da quella ricorrente - Omessa previsione - Denunciata violazione della tutela giurisdizionale, del diritto di difesa e di azione - Non fondatezza delle questioni.

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, art. 8; codice di procedura civile, artt. 91, 669-septies e 669-quaterdecies; legge 8 marzo 2017, n. 24, art. 8, commi 1 e 2.
- Costituzione, artt. 2, 3, 24 e 32.....

Pag. 59



N. 88. Sentenza 24 marzo - 5 maggio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Impiego pubblico - Norme della Regione Toscana - Autorizzazioni e vigilanza sulle attività di trasporto sanitario - Ulteriori competenze assegnate ai soggetti autorizzati a svolgere le attività di trasporto sanitario di soccorso avanzato e di primo soccorso - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza statale nella materia concorrente delle professioni - Inammissibilità della questione.

Impiego pubblico - Norme della Regione Toscana - Autorizzazioni e vigilanza sulle attività di trasporto sanitario - Composizione dell'equipaggio delle autoambulanze gestite dai soggetti diversi dalle aziende sanitarie, dalle amministrazioni statali e dall'associazione italiana della Croce Rossa - Inclusione dell'autista soccorritore - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza statale nella materia concorrente delle professioni - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Toscana 30 dicembre 2019, n. 83, artt. 2, comma 2, e 4, commi 1, lettera a), 2, lettera a), 3, lettera a), e 4.
- Costituzione, art. 117, terzo comma. Pag. 67

N. 89. Sentenza 25 marzo - 5 maggio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Procedimento civile - Controversie in materia di liquidazione degli onorari e dei diritti di avvocato - Ordinanza a contenuto decisorio basata su errore di fatto - Possibile revocazione - Esclusione - Denunciata irragionevole disparità di trattamento e violazione del diritto di agire e difendersi in giudizio - Non fondatezza delle questioni, nei sensi di cui in motivazione.

- Codice di procedura civile, art. 395, numero 4), in combinato disposto con l'art. 14 del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150.
- Costituzione, artt. 3 e 24. Pag. 72

N. 90. Sentenza 14 aprile - 5 maggio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Impiego pubblico - Norme della Regione Lazio - Avvocati già in servizio presso l'Avvocatura regionale - Inquadramento, a domanda, nel relativo ruolo professionale, previa apposita selezione tecnico-pratica - Ricorso del Governo - Lamentata violazione del principio del pubblico concorso - Inammissibilità della questione.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Lazio - Concessione di contributi alle associazioni animaliste di volontariato per interventi in materia di controllo del randagismo - Ricorso del Governo - Lamentata disparità di trattamento - Manifesta infondatezza della questione.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Lazio - Concessione di contributi alle associazioni animaliste di volontariato per specifici progetti realizzati in collaborazione con i Comuni, le scuole o le ASL competenti - Ricorso del Governo - Lamentata disparità di trattamento - Successiva rinuncia - Cessazione della materia del contendere.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Lazio - Contributi ai Comuni per sostenere e valorizzare le iniziative dei cittadini attivi, delle associazioni e dei comitati di quartiere volte alla cura ed alla rigenerazione dei beni comuni urbani - Necessaria iscrizione di tali soggetti nel registro unico del terzo settore o, nelle more della sua costituzione, nei registri attualmente previsti dalle normative di settore - Omessa previsione - Ricorso del Governo - Lamentata discriminazione nei confronti di associazioni iscritte nei registri del terzo settore - Successiva rinuncia - Cessazione della materia del contendere.

- Legge della Regione Lazio 28 dicembre 2018, n. 13, artt. 4, commi 8 e 53, e 21, commi 1 e 21.
- Costituzione, artt. 2, 3, 51, primo comma, 97 e 118. Pag. 81



N. 91. Sentenza 14 aprile - 5 maggio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sanità pubblica - Norme della Regione Liguria - Costituzione di società *in house* nell'ambito di aziende ed enti del Servizio sanitario regionale - Previsione che le procedure assunzionali del personale di tali società si conformano alle disposizioni del t.u. in materia di società a partecipazione pubblica - Incarichi dirigenziali - Disciplina dei presupposti per la configurabilità dell'incarico quale struttura organizzativa complessa - Soppressione del requisito soggettivo del possesso dell'incarico da almeno un quinquennio - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale nelle materie della tutela della concorrenza e dell'ordinamento civile - Inammissibilità delle questioni.

– Legge della Regione Liguria 27 dicembre 2019, n. 31, artt. 5, 6 e 31, commi 1 e 2.

– Costituzione, art. 117, secondo comma, lettere e) ed l).

Pag. 86

N. 92. Sentenza 14 aprile - 5 maggio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza - Pensioni del pubblico impiego - Personale non contrattualizzato (nella specie: personale militare) - Proroga del blocco delle progressioni economiche, disposte negli anni 2011, 2012 e 2013, al 31 dicembre 2014 - Permanenza degli effetti, relativamente al trattamento pensionistico, anche successivamente al 1° gennaio 2015 - Denunciata irragionevolezza e disparità di trattamento - Manifesta infondatezza delle questioni.

Previdenza - Pensioni del pubblico impiego - Personale non contrattualizzato (nella specie: personale militare) - Proroga del blocco delle progressioni economiche, disposte negli anni 2011, 2012 e 2013, al 31 dicembre 2014 - Permanenza degli effetti, relativamente al trattamento pensionistico, anche successivamente al 1° gennaio 2015 - Applicazione ai militari che abbiano beneficiato, nel periodo del blocco, della speciale promozione cosiddetta "alla vigilia" - Denunciata irragionevolezza e disparità di trattamento - Non fondatezza delle questioni.

– Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 9, comma 21, terzo periodo; decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, art. 16, comma 1, lettera b); decreto del Presidente della Repubblica 4 settembre 2013, n. 122, art. 1, comma 1, lettera a).

– Costituzione, art. 3.

Pag. 91

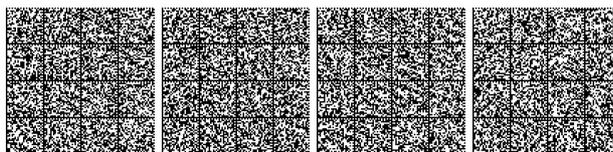
ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 24. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 20 aprile 2021 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

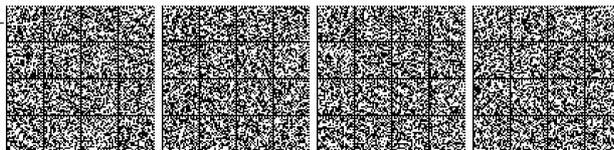
Impiego pubblico - Nome della Regione Veneto - Modifiche alla legge regionale n. 63 del 1979 recante norme per l'istituzione e il funzionamento dell'Istituto regionale per le ville venete (I.R.V.V.) - Previsione che, a decorrere dal 1° gennaio 2018, i fondi destinati al trattamento economico accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, dell'ente possono essere incrementati in misura non superiore alla differenza tra il valore medio individuale del trattamento economico accessorio del personale dell'amministrazione regionale, calcolato con riferimento all'anno 2016, e quello corrisposto al personale in servizio alla medesima data presso l'Istituto - Previsione che, a decorrere dal 1° gennaio 2020, al personale dell'Istituto regionale ville venete si applica quanto disposto dall'ultimo periodo del comma 1 dell'art. 33 del decreto-legge n. 34 del 2019.

– Legge della Regione Veneto 10 febbraio 2021, n. 3 (Modifiche alla legge regionale 24 agosto 1979, n. 63 "Norme per l'istituzione e il funzionamento dell'Istituto regionale per le ville venete "I.R.V.V.", ed ulteriori disposizioni), art. 1.

Pag. 99



- N. 25. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 20 aprile 2021 (del Presidente del Consiglio dei ministri).
Paesaggio - Norme della Regione Siciliana - Tutela dei boschi e delle foreste - Modifiche all'art. 37 della legge regionale n. 19 del 2020 - Prevista applicazione del decreto legislativo n. 34 del 2018 - Abrogazione dell'art. 10 della legge regionale n. 16 del 1996 - Soppressione, alla lettera e) del comma 1 dell'articolo 15 della legge regionale n. 78 del 1976, delle parole da "dal limite" fino a "forestali e" - Livelli di tutela.
 - Legge della Regione Siciliana 3 febbraio 2021, n. 2 (Intervento correttivo alla legge regionale 13 agosto 2020, n. 19, recante norme sul governo del territorio), art. 12, nella parte in cui sostituisce i commi 4, 5 e 6 dell'art. 37 della legge regionale 13 agosto 2020, n. 19 (Norme per il governo del territorio). Pag. 106
- N. 53. Ordinanza del Tribunale di Lecce del 16 febbraio 2021
Lavoro e occupazione - Procedura selettiva finalizzata ad assumere alle dipendenze dello Stato, a decorrere dal 1° marzo 2020, il personale impegnato per almeno dieci anni, anche non continuativi, purché includano il 2018 e il 2019, presso le istituzioni scolastiche ed educative statali, per lo svolgimento dei servizi di pulizia e ausiliari, in qualità di dipendente a tempo indeterminato di imprese titolari di contratti per lo svolgimento dei predetti servizi - Mancata previsione dell'esclusione, per i lavoratori che abbiano partecipato alla selezione e siano stati assunti dal Ministero dell'istruzione, dell'applicazione della disciplina relativa ai licenziamenti collettivi e della risoluzione di diritto del rapporto di lavoro con le imprese titolari dei relativi appalti di servizi contestualmente all'assunzione alle dipendenze dello Stato.
 - Decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2013, n. 98, art. 58, commi 5-bis, 5-ter e 5-quater, in combinato disposto con gli articoli 5, comma 3, e 24 della legge 23 luglio 1991, n. 223 (Norme in materia di cassa integrazione, mobilità, trattamenti di disoccupazione, attuazione di direttive della Comunità europea, avviamento al lavoro ed altre disposizioni in materia di mercato del lavoro) e con l'art. 18, primo comma, 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). Pag. 116
- N. 54. Ordinanza della Corte dei conti - Sezione giurisdizionale per la Regione Lazio del 22 giugno 2020
Pensioni - Legge di bilancio 2019 - Trattamenti pensionistici diretti a carico del Fondo pensioni lavoratori dipendenti, delle gestioni speciali dei lavoratori autonomi, delle forme sostitutive, esclusive ed esonerative dell'assicurazione generale obbligatoria e della Gestione separata di cui all'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995, i cui importi complessivamente considerati superano 100.000 euro lordi su base annua - Intervento di decurtazione percentuale, per la durata di cinque anni, dell'ammontare lordo annuo.
 - Legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), art. 1, commi da 261 a 268. Pag. 129
- N. 55. Ordinanza della Corte dei conti - Sezione giurisdizionale per la Regione Lazio del 22 giugno 2020
Pensioni - Legge di bilancio 2019 - Trattamenti pensionistici diretti a carico del Fondo pensioni lavoratori dipendenti, delle gestioni speciali dei lavoratori autonomi, delle forme sostitutive, esclusive ed esonerative dell'assicurazione generale obbligatoria e della Gestione separata di cui all'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995, i cui importi complessivamente considerati superano 100.000 euro lordi su base annua - Intervento di decurtazione percentuale, per la durata di cinque anni, dell'ammontare lordo annuo.
 - Legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), art. 1, commi da 261 a 268. Pag. 147



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 80

Sentenza 10 febbraio - 29 aprile 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Bilancio e contabilità pubblica - Fondo anticipazioni di liquidità (FAL) - Obbligatorio accantonamento di un importo pari all'ammontare complessivo delle anticipazioni incassate negli esercizi precedenti e non ancora rimborsate nel corso dell'esercizio 2019 - Possibile destinazione diversa dal pagamento dei debiti pregressi - Violazione dei principi di equilibrio del bilancio, di sana gestione finanziaria, di copertura pluriennale della spesa, di responsabilità del mandato elettivo, di equità intergenerazionale, nonché elusione del divieto di indebitamento per spese diverse da quelle di investimento - Illegittimità costituzionale.

- Decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162, convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 2020, n. 8, art. 39-ter, commi 2 e 3.
- Costituzione, artt. 81, 97, primo comma, 119, sesto comma, e 136.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 39-ter, commi 2 e 3, del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162 (Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica), convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 2020, n. 8, promosso dalla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Puglia, nel giudizio per l'esame del piano di riequilibrio finanziario pluriennale approvato dal Comune di Lecce, con ordinanza dell'8 giugno 2020, iscritta al n. 103 del registro ordinanze 2020 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 36, prima serie speciale, dell'anno 2020.

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

udito nella camera di consiglio del 10 febbraio 2021 il Giudice relatore Angelo Buscema;

deliberato nella camera di consiglio del 10 febbraio 2021.



Ritenuto in fatto

1.- Con l'ordinanza iscritta al n. 103 del registro ordinanze del 2020, la Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Puglia, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 39-ter, commi 2 e 3, del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162 (Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica), convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 2020, n. 8, in riferimento agli artt. 81, 97, primo comma, 119, sesto comma, e 136 della Costituzione.

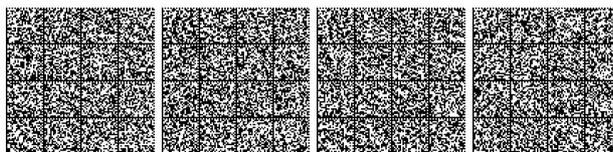
L'art. 39-ter del d.l. n. 162 del 2019, come convertito, così dispone: «1. Al fine di dare attuazione alla sentenza della Corte costituzionale n. 4 del 28 gennaio 2020, in sede di approvazione del rendiconto 2019 gli enti locali accantonano il fondo anticipazione di liquidità nel risultato di amministrazione al 31 dicembre 2019, per un importo pari all'ammontare complessivo delle anticipazioni di cui al decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, e successivi rifinanziamenti, incassate negli esercizi precedenti e non ancora rimborsate alla data del 31 dicembre 2019. 2. L'eventuale peggioramento del disavanzo di amministrazione al 31 dicembre 2019 rispetto all'esercizio precedente, per un importo non superiore all'incremento dell'accantonamento al fondo anticipazione di liquidità effettuato in sede di rendiconto 2019, è ripianato annualmente, a decorrere dall'anno 2020, per un importo pari all'ammontare dell'anticipazione rimborsata nel corso dell'esercizio. 3. Il fondo anticipazione di liquidità costituito ai sensi del comma 1 è annualmente utilizzato secondo le seguenti modalità: a) nel bilancio di previsione 2020-2022, nell'entrata dell'esercizio 2020 è iscritto, come utilizzo del risultato di amministrazione, un importo pari al fondo anticipazione di liquidità accantonato nel risultato di amministrazione 2019 e il medesimo importo è iscritto come fondo anticipazione di liquidità nel titolo 4 della missione 20 - programma 03 della spesa dell'esercizio 2020, riguardante il rimborso dei prestiti, al netto del rimborso dell'anticipazione effettuato nell'esercizio; b) dall'esercizio 2021, fino al completo utilizzo del fondo anticipazione di liquidità, nell'entrata di ciascun esercizio del bilancio di previsione è applicato il fondo stanziato nella spesa dell'esercizio precedente e nella spesa è stanziato il medesimo fondo al netto del rimborso dell'anticipazione effettuato nell'esercizio. 4. La quota del risultato di amministrazione accantonata nel fondo anticipazione di liquidità è applicata al bilancio di previsione anche da parte degli enti in disavanzo di amministrazione».

1.1.- Il giudice *a quo* riferisce di essere stato chiamato a deliberare sulla congruenza del piano di riequilibrio finanziario pluriennale (PRFP) del Comune di Lecce, ai sensi dell'art. 243-*quater* del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante «Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali» (TUEL), e di aver sospeso il giudizio in attesa della decisione di questa Corte sulla legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 6, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2015, n. 125, come interpretato autenticamente dall'art. 1, comma 814, 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), in considerazione della pregiudizialità di tale pronuncia.

Questa Corte, con sentenza n. 4 del 2020, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle predette norme «poiché consentono di utilizzare le anticipazioni di liquidità al di fuori dei ristretti limiti del pagamento delle passività pregresse nei termini sanciti dal d.l. n. 35 del 2013 e, in particolare, di “utilizzare la quota accantonata nel risultato di amministrazione a seguito dell'acquisizione delle erogazioni, ai fini dell'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità nel risultato di amministrazione”, risultando in contrasto con gli artt. 81, 97 e 119, sesto comma, Cost.».

A seguito della richiamata sentenza, durante l'*iter* parlamentare di conversione in legge del d.l. n. 162 del 2019 è stato inserito l'art. 39-ter, rubricato «Disciplina del fondo anticipazione di liquidità degli enti locali».

Risultando cessata la causa della sospensione, la sezione regionale di controllo per la Puglia della Corte dei conti è stata nuovamente convocata al fine di deliberare in ordine al piano di riequilibrio. In tale occasione, il Comune di Lecce ha evidenziato: a) di aver previsto, a seguito della sentenza n. 4 del 2020, l'accantonamento per il 2019 di complessivi euro 29.363.416,07, corrispondenti all'ammontare delle anticipazioni di cui al decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35 (Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, incassate negli esercizi precedenti e non ancora rimborsate al 31 dicembre 2019, rideterminando pertanto il risultato di amministrazione presunto del 2019 rispetto al risultato del 2018; b) di aver conseguentemente rideterminato l'obiettivo del piano al 31 dicembre 2019 (da euro 69.244.351,37 a euro 98.607.812,44), per effetto delle citate anticipazioni (euro 29.363.461,07), da contabilizzare separatamente tra le quote accantonate del risultato di amministrazione; c) che ciò ha prodotto uno scostamento di euro 6.893.592,12, rispetto all'obiettivo così rideterminato, del risultato presunto di amministrazione del 2019 (pari a euro 105.501.404,56).



Nell'espone gli impatti del rientro dai diversi deficit sul bilancio previsionale 2020-2022, l'ente locale ha osservato che, per effetto del comma 2 dell'art. 39-ter del d.l. n. 162 del 2019, il peggioramento del disavanzo di amministrazione del 2019 rispetto al 2018 causato dall'accantonamento al fondo anticipazione di liquidità (FAL) sarebbe stato ripianato annualmente, a decorrere dall'anno 2020, per un ammontare pari a quello dell'anticipazione rimborsata nel corso dell'esercizio. Inoltre, per effetto dei commi 3 e 4 dello stesso art. 39-ter, il Comune di Lecce avrebbe finanziato la quota capitale della rata annuale da rimborsare per l'anticipazione non più con entrate correnti, come avvenuto fino a ora, ma con l'utilizzo della quota accantonata del risultato di amministrazione.

L'incremento del predetto disavanzo (pari a circa euro 30.000.000,00) corrispondente al nuovo accantonamento a titolo di FAL nel risultato di amministrazione del 2019, secondo quanto disposto dall'art. 39-ter del d.l. n. 162 del 2019, come convertito, verrebbe quindi ripianato in un arco temporale corrispondente a quello del piano di restituzione dell'anticipazione di liquidità (fino a un massimo di trenta anni).

1.2.- In punto di non manifesta infondatezza, secondo il rimettente, le norme censurate - nel disciplinare le modalità di ripianamento dell'eventuale peggioramento del disavanzo di amministrazione derivante dall'accantonamento del FAL (comma 2) e nel determinare le modalità di contabilizzazione e utilizzo del fondo stesso (comma 3) - contrasterebbero con gli artt. 81 e 97, primo comma, Cost. sotto il profilo della lesione dell'equilibrio del bilancio e della sana gestione finanziaria, e con gli interdipendenti principi di copertura pluriennale della spesa e di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo, il quale ultimo postula che ciascun amministratore risponda del proprio operato di fronte agli amministrati. Il comma 3, inoltre, violerebbe l'art. 119, sesto comma, Cost., per contrasto con il divieto di destinare le somme derivanti da prestiti a spese diverse da quelle di investimento.

1.3.- Espone il giudice *a quo* che, con il comma 2 dell'art. 39-ter, l'eventuale peggioramento del disavanzo al 31 dicembre 2019 rispetto all'esercizio precedente - per un importo non superiore all'incremento dell'accantonamento al FAL effettuato in sede di rendiconto 2019 - andrebbe incontro a un sistema di rientro, scisso e indipendente dagli esercizi nei quali il disavanzo si è formato, calibrato sulla restituzione delle rate annuali residue delle anticipazioni di liquidità, aventi un orizzonte massimo trentennale.

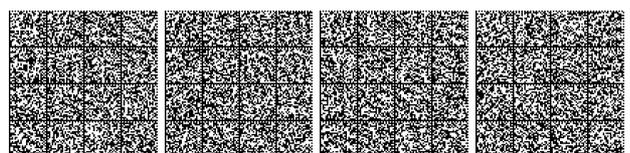
Tale meccanismo comporterebbe una rilevante deroga al normale regime di rientro dal disavanzo previsto dall'art. 9 della legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione), e dall'art. 188 TUEL; ciò in assenza di circostanze eccezionali, espresse o comunque rinvenibili nell'ordinamento finanziario degli enti locali, che possano giustificare tale divaricazione.

La norma in esame - prosegue il rimettente - abbandonando la disciplina ordinaria, ne vulnererebbe i principi ispiratori, consentendo il trasferimento dell'onere del debito (disavanzo) dalla generazione che ha goduto dei vantaggi della spesa corrente a quelle successive, ampliando indebitamente il deficit e prevedendo un'ulteriore dilazione del ripiano in tempi incompatibili con i principi di responsabilità del mandato elettivo e dell'equità intergenerazionale. Non corrispondendo a tale dilazione alcun intervento di investimento, la soluzione provocherebbe un impoverimento dell'ente, traslando sui futuri amministrati soltanto il disavanzo.

1.4.- Ad avviso del giudice *a quo*, il comma 3 dell'art. 39-ter del d.l. n. 162 del 2019, come convertito, sarebbe, invece, costituzionalmente illegittimo, in quanto consentirebbe di finanziare la restituzione delle quote annuali dell'anticipazione di liquidità con la medesima quota accantonata come FAL nel risultato di amministrazione, generando un potenziale fattore di rischio e di alterazione degli equilibri di bilancio, in contrasto con gli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., per violazione dei principi della sana gestione finanziaria e dell'equilibrio di bilancio, e consentendo che le somme ricevute a prestito a titolo di anticipazione di liquidità siano distratte per spese diverse da quelle di investimento, in violazione dell'art. 119, sesto comma, Cost.

Tale meccanismo sarebbe in contrasto con la disciplina desumibile dal principio contabile di cui all'Allegato n. 4/2 (Principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria), punto 3.20-bis (introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera a, del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 1° agosto 2019, recante «Aggiornamento degli allegati al decreto legislativo n. 118 del 2011»), al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), che richiede, per gli enti locali beneficiari dell'anticipazione di liquidità, l'acquisizione di nuove risorse per il pagamento della restituzione della rata annuale di cui al d.l. n. 35 del 2013, come convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 giugno 2013, n. 64.

Il giudice *a quo* evidenzia al riguardo che la Corte dei conti, sezione delle autonomie, con le deliberazioni 18 dicembre 2015, n. 33, e 19 dicembre 2017, n. 28 - entrambe rese nell'esercizio della funzione prevista dall'art. 6, comma 4, 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 modi-



ficazioni, nella legge 7 dicembre 2012, n. 213, richiamate dal citato punto 3.20-*bis* - ha ritenuto che gli oneri relativi al rimborso della quota capitale dell'anticipazione non potranno trovare copertura nell'anticipazione di liquidità iscritta in entrata, ma dovranno essere finanziati con risorse da individuare *ex novo*, ovvero disponibili per effetto della riduzione strutturale della spesa, al fine di non incorrere nel divieto di indebitamento di cui all'art. 119, sesto comma, Cost. o nella violazione degli equilibri del bilancio garantiti dall'art. 81 Cost.

In proposito, la Corte dei conti, sezione delle autonomie, nella deliberazione n. 33 del 2015 afferma che sarebbe, infatti, «naturale [...] che l'anticipazione di liquidità, per il suo carattere neutrale rispetto alla capacità di spesa dell'ente, sia finalizzata esclusivamente al pagamento dei debiti scaduti, non già anche al rimborso di se stessa».

La necessità di assicurare una copertura effettiva a tale peculiare forma di indebitamento dovrebbe, quindi, impedire che ogni anno il FAL possa essere impiegato per finanziare la stessa quota di rimborso della medesima anticipazione. Tale evenienza trasformerebbe, nella sostanza, l'anticipazione di liquidità in una forma di indebitamento, utilizzata per spese diverse da quelle di investimento, in contrasto con l'art. 119, sesto comma, Cost., ampliando illegittimamente la spesa corrente e alterando il risultato di amministrazione.

In tal modo, il comma 3 dell'art. 39-*ter* lederebbe anche il principio di solidarietà verso le generazioni future, facendo venir meno il carattere di eccezionalità delle anticipazioni di liquidità che, come da ultimo evidenziato nella sentenza n. 4 del 2020, sono «un rimedio contingente, non riproducibile serialmente nel tempo e inidoneo a risanare bilanci strutturalmente in perdita».

1.5.- Secondo il giudice *a quo*, inoltre, i commi 2 e 3 dell'art. 39-*ter* del d.l. n. 162 del 2019 violerebbero l'art. 136 Cost. per elusione del giudicato costituzionale.

Esponde al riguardo il rimettente che le disposizioni censurate consentirebbero, analogamente alle norme dichiarate costituzionalmente illegittime con la sentenza n. 4 del 2020, l'impiego del FAL non per il pagamento dei debiti pregressi presenti in bilancio, ma per la restituzione delle rate di ammortamento delle medesime anticipazioni, alterando, in tal modo, il risultato di amministrazione e la situazione debitoria.

Le disposizioni censurate integrerebbero quindi un'elusione del giudicato costituzionale, poiché introdurrebbero un metodo di ripiano del disavanzo sostanzialmente equivalente a quello dichiarato costituzionalmente illegittimo, derogatorio della regola generale prevista dall'art. 188 TUEL, in violazione dei principi di equilibrio di bilancio e di copertura della spesa, nonché dei principi di responsabilità del mandato elettivo e di equità intergenerazionale.

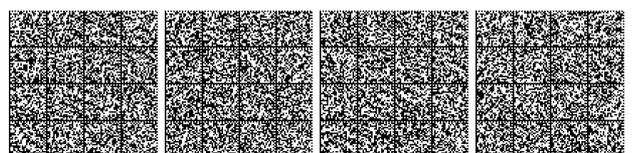
Consentendo l'impiego del FAL, non per pagare debiti pregressi presenti in bilancio, ma per la restituzione delle rate di ammortamento delle medesime anticipazioni, le disposizioni censurate altererebbero il risultato di amministrazione e la situazione debitoria effettiva, analogamente alle norme dichiarate costituzionalmente illegittime con la sentenza n. 4 del 2020, con la quale è stata accertata la violazione degli artt. 81, 97, primo comma, e 119, sesto comma, Cost., perché, con riguardo alla fattispecie normativa all'epoca scrutinata, «[i] tre parametri [...] operano in stretta interdipendenza, cosicché l'anomala utilizzazione delle anticipazioni di liquidità consentita dalle disposizioni impugnate finisce per ledere l'equilibrio del bilancio, il principio di sana gestione finanziaria e, contemporaneamente, viola la "regola aurea" contenuta nell'art. 119, sesto comma, Cost., secondo cui l'indebitamento degli enti territoriali deve essere riservato a spese di investimento [...]. In definitiva, entrambe le disposizioni censurate consentono di utilizzare le anticipazioni di liquidità per modificare il risultato di amministrazione dell'ente locale che le applica, attraverso meccanismi tecnici che convergono nell'elusione dei precetti costituzionali precedentemente richiamati».

1.6.- Il rimettente sostiene che le questioni sarebbero rilevanti nel giudizio *a quo*. L'applicazione delle norme censurate altererebbe, infatti, il risultato di amministrazione, incidendo sulla funzionalità del piano di riequilibrio e sulla sua sostenibilità finanziaria su cui la sezione regionale di controllo della Corte dei conti è chiamata a pronunciarsi; soltanto all'esito del giudizio costituzionale il rimettente potrebbe valutare la legittimità del piano di riequilibrio finanziario pluriennale e deliberarne l'approvazione o il diniego.

Né, infine, sarebbe possibile un'interpretazione costituzionalmente conforme delle disposizioni censurate, non apparendo praticabile un'esegesi diversa da quella letterale, che non lascerebbe dubbi sull'effettiva volontà del legislatore.

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

2.1.- L'Avvocatura generale ritiene che le censure formulate dal giudice *a quo* siano inammissibili per irrilevanza, in quanto le norme in esame si limiterebbero a disciplinare le modalità e i tempi di ripiano del maggior disavanzo di amministrazione (art. 39-*ter*, comma 2), nonché la contabilizzazione e l'utilizzo del fondo anticipazione di liquidità (art. 39-*ter*, comma 3), senza nulla disporre in merito alla provvista delle risorse da destinare al rimborso dell'anticipazione.



Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, il Comune di Lecce intenderebbe provvedere al rimborso dell'anticipazione di liquidità attingendo al fondo medesimo accantonato nel risultato di amministrazione. Tale operazione, tuttavia, dovrebbe ritenersi inammissibile in quanto incompatibile con la funzione dell'anticipazione stessa: l'ente locale dovrebbe, invece, provvedere a tale rimborso con risorse nuove, con eventuali risparmi di spesa (economie di bilancio) ovvero con la riscossione dei residui attivi.

Pertanto, prosegue l'Avvocatura generale, né il comma 2, né il comma 3 dell'art. 39-ter del d.l. n. 162 del 2019, come convertito, consentirebbero utilizzi impropri delle anticipazioni di liquidità ricevute e neppure permetterebbero il ripiano delle anticipazioni in modi diversi da quelli ritenuti legittimi dalla stessa Corte dei conti, in quanto il rimborso annuale della quota capitale dell'anticipazione dovrebbe essere effettuato esclusivamente con risorse nuove, risparmi di spesa o residui attivi.

L'impiego dell'anticipazione di liquidità prospettato dal Comune di Lecce non corrisponderebbe al dettato dell'art. 39-ter, comma 3, del d.l. n. 162 del 2019, come convertito, ma costituirebbe una mera circostanza di fatto, direttamente censurabile da parte della stessa sezione regionale di controllo della Corte dei conti attraverso il diniego di approvazione del PRFP che si fonda su tale utilizzo.

L'Avvocatura dello Stato osserva inoltre che, con l'emanazione delle disposizioni censurate, il legislatore avrebbe colmato il vuoto normativo venutosi a creare dopo la sentenza di questa Corte n. 4 del 2020, tenendo conto dell'impatto sui bilanci degli enti locali della predetta pronuncia. Tali norme, lungi dal violare o eludere il giudicato costituzionale di cui alla sentenza n. 4 del 2020, ne costituirebbero proprio sviluppo e attuazione.

2.2.- Con ulteriore memoria depositata in prossimità dell'udienza, il Presidente del Consiglio dei ministri ha osservato che le norme introdotte con l'art. 39-ter del d.l. n. 162 del 2019, come convertito, sono state adottate tenendo conto sia della necessità di dare esecuzione alla sentenza n. 4 del 2020, sia dell'esigenza di modulare l'impatto sui bilanci degli enti locali di tale pronuncia, inevitabilmente destinata a comportare, nella stragrande maggioranza dei casi, l'emersione di un (maggiore) disavanzo di amministrazione.

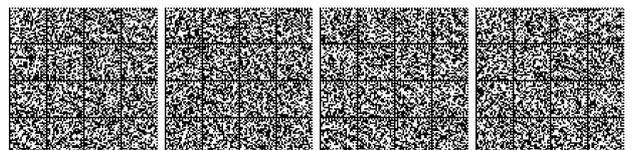
Considerato in diritto

1.- Con l'ordinanza iscritta al n. 103 del registro ordinanze 2020, la Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Puglia, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 39-ter, commi 2 e 3, del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162 (Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica), convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 2020, n. 8, in riferimento agli artt. 81, 97, primo comma, 119, sesto comma, e 136 della Costituzione.

1.1- Il giudice *a quo* riferisce di essere stato chiamato a deliberare sulla congruenza del piano di riequilibrio finanziario pluriennale (PRFP) del Comune di Lecce, ai sensi dell'art. 243-*quater* del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante «Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali» (TUEL), e di aver sospeso la decisione in pendenza della pronuncia di questa Corte sulle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 6, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2015, n. 125, e dell'art. 1, comma 814, 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), in ragione della loro incidenza sulla definizione del piano di riequilibrio dell'ente locale e della conseguente pregiudizialità di tale pronuncia rispetto all'approvazione o al diniego del PRFP stesso.

Questa Corte, con sentenza n. 4 del 2020, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle predette norme, per violazione degli artt. 81, 97 e 119, sesto comma, Cost., «poiché consentono di utilizzare le anticipazioni di liquidità al di fuori dei ristretti limiti del pagamento delle passività pregresse nei termini sanciti dal d.l. n. 35 del 2013 e, in particolare, di «utilizzare la quota accantonata nel risultato di amministrazione a seguito dell'acquisizione delle erogazioni, ai fini dell'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità nel risultato di amministrazione»».

A seguito di tale decisione, in sede di conversione del d.l. n. 162 del 2019, è stato inserito, dalla legge n. 8 del 2020, l'art. 39-ter (Disciplina del fondo anticipazione di liquidità degli enti locali), il quale dispone: «1. Al fine di dare attuazione alla sentenza della Corte costituzionale n. 4 del 28 gennaio 2020, in sede di approvazione del rendiconto 2019 gli enti locali accantonano il fondo anticipazione di liquidità nel risultato di amministrazione al 31 dicembre 2019, per un importo pari all'ammontare complessivo delle anticipazioni di cui al decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35,



convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, e successivi rifinanziamenti, incassate negli esercizi precedenti e non ancora rimborsate alla data del 31 dicembre 2019. 2. L'eventuale peggioramento del disavanzo di amministrazione al 31 dicembre 2019 rispetto all'esercizio precedente, per un importo non superiore all'incremento dell'accantonamento al fondo anticipazione di liquidità effettuato in sede di rendiconto 2019, è ripianato annualmente, a decorrere dall'anno 2020, per un importo pari all'ammontare dell'anticipazione rimborsata nel corso dell'esercizio. 3. Il fondo anticipazione di liquidità costituito ai sensi del comma 1 è annualmente utilizzato secondo le seguenti modalità: a) nel bilancio di previsione 2020-2022, nell'entrata dell'esercizio 2020 è iscritto, come utilizzo del risultato di amministrazione, un importo pari al fondo anticipazione di liquidità accantonato nel risultato di amministrazione 2019 e il medesimo importo è iscritto come fondo anticipazione di liquidità nel titolo 4 della missione 20 - programma 03 della spesa dell'esercizio 2020, riguardante il rimborso dei prestiti, al netto del rimborso dell'anticipazione effettuato nell'esercizio; b) dall'esercizio 2021, fino al completo utilizzo del fondo anticipazione di liquidità, nell'entrata di ciascun esercizio del bilancio di previsione è applicato il fondo stanziato nella spesa dell'esercizio precedente e nella spesa è stanziato il medesimo fondo al netto del rimborso dell'anticipazione effettuato nell'esercizio. 4. La quota del risultato di amministrazione accantonata nel fondo anticipazione di liquidità è applicata al bilancio di previsione anche da parte degli enti in disavanzo di amministrazione».

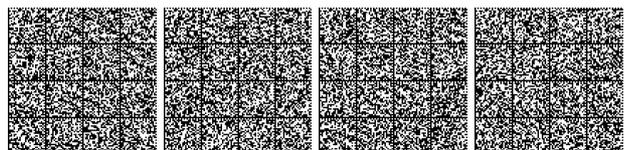
Nel corso dell'esame del PRFP del Comune di Lecce, ripreso dalla sezione regionale di controllo della Corte dei conti, l'ente locale ha esposto: a) di aver previsto, a seguito della sentenza n. 4 del 2020, l'accantonamento per il 2019 di complessivi euro 29.363.416,07, corrispondenti all'ammontare delle anticipazioni di cui al decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35 (Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali), convertito, con modificazioni, nella legge 6 giugno 2013, n. 64, incassate negli esercizi precedenti e non ancora rimborsate al 31 dicembre 2019, rideterminando pertanto il risultato di amministrazione presunto del 2019 rispetto al risultato del 2018; b) di aver conseguentemente rideterminato l'obiettivo del piano al 31 dicembre 2019 (da euro 69.244.351,37 a euro 98.607.812,44), per effetto delle citate anticipazioni (euro 29.363.461,07), da contabilizzare separatamente tra le quote accantonate del risultato di amministrazione; c) che ciò ha provocato uno scostamento di euro 6.893.592,12, rispetto all'obiettivo così rideterminato, del risultato di amministrazione 2019 presunto (euro 105.501.404,56).

Inoltre, il Comune di Lecce ha riferito che il maggiore disavanzo, pari a circa euro 30.000.000,00, causato dall'accantonamento al fondo anticipazione di liquidità (FAL), in conformità a quanto stabilito dall'art. 39-ter, comma 3, del d.l. n. 162 del 2019, come convertito, sarà ripianato in un arco temporale corrispondente a quello del piano di restituzione dell'anticipazione di liquidità (previsto fino a un massimo di trenta anni). Al riguardo, ha evidenziato che la quota capitale della rata annuale da rimborsare dell'anticipazione di liquidità, a decorrere dal 2020, non sarà finanziata più con entrate correnti, come avvenuto finora, ma con l'utilizzo della quota accantonata del FAL nel risultato di amministrazione.

1.2.- Secondo il giudice *a quo*, il comma 2 del citato art. 39-ter violerebbe gli artt. 81 e 97, primo comma, Cost. per contrasto con il principio dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio e con gli interdipendenti principi di copertura pluriennale della spesa e di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo.

Sostiene il rimettente che, per effetto di tale disposizione, l'eventuale peggioramento del disavanzo al 31 dicembre 2019 rispetto all'esercizio precedente - per un importo non superiore all'incremento dell'accantonamento al fondo anticipazione di liquidità effettuato in sede di rendiconto 2019 - verrebbe assoggettato a un meccanismo di rientro, scisso e indipendente dagli esercizi nei quali si è formato, calibrato sulla restituzione delle rate annuali residue delle anticipazioni di liquidità, aventi un orizzonte massimo trentennale. Ciò costituirebbe una rilevante deroga al normale regime di rientro dal disavanzo - sono richiamati l'art. 9 della legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione) e l'art. 188 TUEL - in assenza di circostanze eccezionali, espresse o comunque rinvenibili nell'ordinamento finanziario degli enti locali, che possano giustificare tale divaricazione.

Ad avviso del rimettente, l'art. 39-ter, comma 2, del d.l. n. 162 del 2019, come convertito, abbandonando la disciplina ordinaria, ne vulnererebbe i principi ispiratori, consentendo il trasferimento dell'onere del debito (disavanzo) dalla generazione che ha goduto dei vantaggi della spesa corrente a quelle successive, ampliando indebitamente il deficit e prevedendo un'ulteriore dilazione del ripiano in tempi incompatibili con i principi di responsabilità del mandato elettivo e dell'equità intergenerazionale. Non corrispondendo a tale dilazione alcun intervento di investimento, la soluzione provocherebbe un impoverimento dell'ente e traslerebbe sui futuri amministratori soltanto il disavanzo.



1.3.- Secondo il giudice *a quo*, il comma 3 dell'art 39-ter del d.l. n. 162 del 2019, come convertito, violerebbe anzitutto gli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., in quanto consentirebbe di finanziare la restituzione delle quote annuali dell'anticipazione di liquidità con l'utilizzo della stessa quota accantonata come FAL nel risultato di amministrazione, generando un potenziale fattore di rischio e di alterazione degli equilibri di bilancio.

Ad avviso del rimettente, tale meccanismo si porrebbe in discontinuità rispetto alla disciplina desumibile dal principio contabile contenuto nel punto 3.20-bis (introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera a, del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 1° agosto 2019, recante «Aggiornamento degli allegati al decreto legislativo n. 118 del 2011») dell'Allegato 4/2 («Principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria») al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), che detta le modalità di contabilizzazione in bilancio delle anticipazioni di liquidità di cui al d.l. n. 35 del 2013, nonché le modalità di reperimento delle risorse da destinare a copertura degli oneri di rimborso della quota annuale.

Evidenzia, al riguardo, il rimettente che detto punto 3.20-bis rinvia alle indicazioni contenute nelle deliberazioni 18 dicembre 2015, n. 33, e 19 dicembre 2017, n. 28, della Corte dei conti, sezione delle autonomie, in cui si sottolinea la necessità che gli enti beneficiari delle anticipazioni conseguite in forza del d.l. n. 35 del 2013, come convertito, reperiscano in bilancio le risorse effettive per il pagamento della restituzione della rata annuale.

Diversamente, per effetto della previsione contenuta nell'art. 39-ter, comma 3, del d.l. n. 162 del 2019, come convertito, ogni anno il FAL verrebbe impiegato per rimborsare la relativa quota annuale ed essa diventerebbe un mezzo di ampliamento della spesa corrente, in grado di alterare il risultato di amministrazione e l'equilibrio del bilancio.

1.4.- Laddove poi la liquidità conseguita con la predetta anticipazione fosse utilizzata per sostenere la spesa corrente, secondo la sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Puglia, l'operazione contrasterebbe anche con l'art. 119, sesto comma, Cost., in virtù del quale gli enti territoriali possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento.

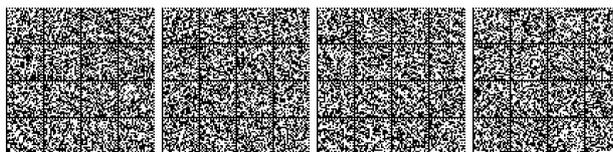
1.5.- Infine, il giudice *a quo* ritiene che i commi 2 e 3 dell'art. 39-ter del d.l. n. 162 del 2019, come convertito, violino l'art. 136 Cost. per elusione del giudicato costituzionale, in quanto introdurrebbero un metodo di ripianamento del disavanzo analogo a quello previsto dalle norme dichiarate costituzionalmente illegittime con la sentenza n. 4 del 2020, derogatorio della regola generale prevista dall'art. 188 TUEL, in violazione dei principi di equilibrio di bilancio e di copertura della spesa, nonché dei principi di responsabilità del mandato elettivo e di equità intergenerazionale.

Le norme censurate, consentendo l'impiego del FAL non per pagare debiti pregressi presenti in bilancio, bensì per la restituzione delle rate di ammortamento delle medesime anticipazioni, altererebbero il risultato di amministrazione e la situazione debitoria effettiva. Si tratterebbe di censure già accolte, con riferimento ai medesimi parametri, con la sentenza n. 4 del 2020, che il rimettente richiama, rilevando, nel caso di specie, analoghi vulnere ai parametri costituzionali allora evocati.

2.- Anzitutto, deve riconoscersi la legittimazione della sezione regionale di controllo della Corte dei conti a sollevare incidente di legittimità costituzionale in sede di esame della congruenza del PRFP deliberato dal Comune di Lecce ai sensi dell'art. 243-*quater* TUEL. Questa Corte, infatti, ha ravvisato tale legittimazione in sede di controllo di legittimità-regolarità sui bilanci degli enti locali (sentenze n. 105 e n. 18 del 2019), assimilato alla parifica dei rendiconti regionali (sentenze n. 49 del 2018, n. 40 del 2014 e n. 60 del 2013), e, in particolare, l'ha riconosciuta in esito a «un'attenta ricognizione delle modalità di svolgimento della funzione attribuita dalla legge [...] con riguardo all'attuazione e al rispetto del piano di riequilibrio finanziario pluriennale, che costituisce il fulcro della procedura di predisposto. [La] legittimazione è stata riconosciuta (sent. n. 226 del 1976) alla Corte dei conti in ragione della sua particolare posizione istituzionale e della natura delle sue attribuzioni di controllo. Sotto il primo aspetto, viene posta in rilievo la sua composizione di «magistrati, dotati delle più ampie garanzie di indipendenza (art. 100, comma 2, Cost.)», e la sua natura di «unico organo di controllo che goda di una diretta garanzia in sede costituzionale». Sotto il secondo aspetto, viene in evidenza il peculiare carattere del giudizio portato dalla Corte dei conti sugli atti sottoposti a controllo, che si risolve nel valutarne «la conformità [...] alle norme del diritto oggettivo, ad esclusione di qualsiasi apprezzamento che non sia di ordine strettamente giuridico». Una funzione cioè di garanzia dell'ordinamento, di «controllo esterno, rigorosamente neutrale e disinteressato [...] preordinato a tutela del diritto oggettivo» (sentenza n. 384 del 1991)» (sentenza n. 18 del 2019).

I predetti caratteri costituiscono fondamento della legittimazione della Corte dei conti, il cui riconoscimento, legato alla specificità dei suoi compiti nel quadro della finanza pubblica, si giustifica anche con l'esigenza di consentire il sindacato di legittimità costituzionale su norme che difficilmente vi verrebbero, per altra via, sottoposte.

3.- L'esame delle questioni sollevate richiede una, sia pur sintetica, illustrazione del contesto normativo in cui si inseriscono le norme censurate.



Il d.l. n. 35 del 2013, al fine di porre rimedio al ritardo dei pagamenti delle amministrazioni pubbliche, ha introdotto una disciplina di carattere speciale e temporanea, derogatoria del patto di stabilità interno e di altre disposizioni in materia di finanza pubblica.

In particolare, l'art. 1, comma 13, del citato d.l. n. 35 del 2013 ha stabilito che «[g]li enti locali che non possono far fronte ai pagamenti dei debiti certi liquidi ed esigibili maturati alla data del 31 dicembre 2012, ovvero dei debiti per i quali sia stata emessa fattura o richiesta equivalente di pagamento entro il predetto termine a causa di carenza di liquidità [...], chiedono alla Cassa depositi e prestiti S.p.A. [...] l'anticipazione di liquidità da destinare ai predetti pagamenti. L'anticipazione è concessa [...] proporzionalmente e nei limiti delle somme nella stessa annualmente disponibili ed è restituita, con piano di ammortamento a rate costanti, comprensive di quota capitale e quota interessi, con durata fino a un massimo di 30 anni».

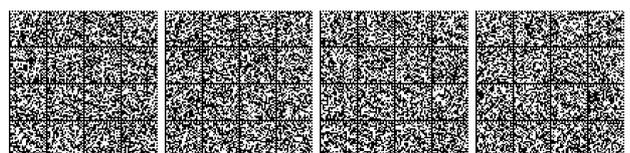
La *ratio* dell'anticipazione di liquidità, quale si ricava dalla genesi del decreto-legge e dai suoi lavori preparatori, è quella di riallineare, nel tempo, la cassa degli enti strutturalmente deficitari con la competenza, attraverso un'utilizzazione limitata al pagamento delle passività pregresse, unita a contestuali risparmi nei bilanci futuri, proporzionati alle quote di debito inerenti alla restituzione dell'anticipazione stessa. Si tratta, sostanzialmente, dell'erogazione di prestiti destinati a sopprimere alle deficienze di cassa degli enti, per consentire il pagamento dei predetti debiti, inerenti a partite di spesa già presenti nei pregressi bilanci di competenza, ma non onorati nei relativi esercizi finanziari. L'anticipazione di liquidità costituisce, quindi, una «anticipazion[e] di cassa di più lunga durata rispetto a quelle ordinarie» (sentenza n. 181 del 2015) che non può finanziare il disavanzo, essendo deputata a fornire una provvista finanziaria per estinguere i residui passivi.

L'art. 3 del decreto ministeriale 1° agosto 2019 ha modificato l'Allegato 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011, introducendo il punto 3.20-*bis*, che detta regole specifiche in ordine all'iscrizione in bilancio delle anticipazioni di liquidità. Tale disposizione, nella versione vigente antecedentemente alle modifiche apportate dall'art. 2 del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 7 settembre 2020 (Aggiornamento degli allegati al decreto legislativo n. 118 del 2011) - prima dell'introduzione dell'art. 39-*ter* del d.l. n. 162 del 2019 ad opera della legge di conversione n. 8 del 2020 - stabiliva che, «[p]er le anticipazioni di liquidità che non devono essere chiuse entro l'anno (a rimborso pluriennale), l'evidenza contabile della natura di “anticipazione di liquidità che non comporta risorse aggiuntive” è costituita dall'iscrizione di un fondo anticipazione di liquidità nel titolo 4 della spesa, di importo pari alle anticipazioni di liquidità incassate nell'esercizio e non restituite, non impegnabile e pagabile, destinato a confluire nel risultato di amministrazione, come quota accantonata. Il meccanismo di creazione del fondo con corrispondente accantonamento in ogni caso costituisce strumento di sterilizzazione degli effetti espansivi della spesa e non deve costituire forma surrettizia di copertura di spese. Si richiamano le modalità di contabilizzazione previste per le seguenti anticipazioni di liquidità: [...] per le anticipazioni di cui al decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, e successivi rifinanziamenti, [...] gli enti locali fanno riferimento alle indicazioni definite in sede nomoflattica dalla Corte dei conti (deliberazioni della Sezione delle autonomie n. 33/2015 e n. 28/2017)».

La sezione delle autonomie della Corte dei conti - nell'esercizio della funzione prevista dall'art. 6, comma 4, 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 - con le deliberazioni n. 35 del 2015 e n. 28 del 2017 ha affermato la necessità di un'adeguata contabilizzazione della quota di rimborso annuale dell'anticipazione di liquidità, da finanziare con risorse da individuare *ex novo*, ovvero disponibili per effetto della riduzione strutturale della spesa.

L'art. 39-*ter*, comma 3, del d.l. n. 162 del 2019, come convertito, ha poi ulteriormente disciplinato l'utilizzo annuale del FAL, costituito ai sensi del precedente comma 1 del medesimo articolo, prevedendo che: «a) nel bilancio di previsione 2020-2022, nell'entrata dell'esercizio 2020 è iscritto, come utilizzo del risultato di amministrazione, un importo pari al fondo anticipazione di liquidità accantonato nel risultato di amministrazione 2019 e il medesimo importo è iscritto come fondo anticipazione di liquidità nel titolo 4 della missione 20 - programma 03 della spesa dell'esercizio 2020, riguardante il rimborso dei prestiti, al netto del rimborso dell'anticipazione effettuato nell'esercizio; b) dall'esercizio 2021, fino al completo utilizzo del fondo anticipazione di liquidità, nell'entrata di ciascun esercizio del bilancio di previsione è applicato il fondo stanziato nella spesa dell'esercizio precedente e nella spesa è stanziato il medesimo fondo al netto del rimborso dell'anticipazione effettuato nell'esercizio».

Da ultimo, l'art. 2, comma 1, lettere da a) a i), del d.m. 7 settembre 2020 ha modificato il contenuto del punto 3.20-*bis* del citato Allegato 4/2 a decorrere dal 2 ottobre 2020. In particolare, con tale novella è stato stabilito che, per le anticipazioni di cui al d.l. n. 35 del 2013, come convertito, e successivi rifinanziamenti, gli enti locali applicano l'art. 39-*ter* del d.l. n. 162 del 2019, come convertito. Il richiamo rivolto all'art. 39-*ter* ha sostituito, quindi, il precedente riferimento alle indicazioni contenute nelle predette deliberazioni della sezione delle autonomie della Corte dei conti n. 35 del 2015 e n. 28 del 2017.



Inoltre, con riferimento alle anticipazioni di liquidità previste dal d.l. n. 35 del 2013, come convertito, questa Corte ha precisato che «[...] le anticipazioni di liquidità costituiscono una forma straordinaria di indebitamento a lungo termine e - in quanto tali - sono utilizzabili in senso costituzionalmente conforme solo per pagare passività pregresse iscritte in bilancio. Esse sono prestiti di carattere eccezionale finalizzati a rafforzare la cassa quando l'ente territoriale non riesce a onorare le obbligazioni passive secondo la fisiologica scansione dei tempi di pagamento. La loro eccezionalità dipende essenzialmente dal fatto: *a)* di essere inscindibilmente collegate a una sofferenza della cassa; *b)* di essere frutto di un rigoroso bilanciamento di interessi rilevanti in sede costituzionale e dell'Unione europea; *c)* di essere un rimedio contingente, non riproducibile serialmente nel tempo e inidoneo a risanare bilanci strutturalmente in perdita» (sentenza n. 4 del 2020).

4.- Alla luce di quanto esposto, non può essere condivisa l'eccezione di inammissibilità per difetto di rilevanza sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri, secondo cui l'utilizzazione del FAL da parte dell'ente locale, per l'ammortamento dell'anticipazione di liquidità, costituirebbe una mera circostanza di fatto ovviabile in sede di controllo della Corte dei conti attraverso il diretto diniego di approvazione del piano. Tale esito, secondo la difesa erariale, dovrebbe ritenersi scontato, in quanto il comma 3 dell'art. 39-ter del d.l. n. 162 del 2019, come convertito, non consentirebbe in alcun modo di provvedere nel senso sostenuto dal Comune di Lecce e fatto proprio dal giudice *a quo*.

In realtà, al contrario di quanto affermato dal Presidente del Consiglio, tale interpretazione delle disposizioni censurate appare fondata sul loro stesso dettato letterale. In particolare, infatti, il comma 3 del citato art. 39-ter consente, con locuzioni inequivocabili, l'utilizzo delle anticipazioni incassate e appostate nel FAL per rimborsare le quote annuali delle anticipazioni medesime.

Giova inoltre evidenziare che la stessa difesa erariale riconosce che l'anticipazione di liquidità è esclusivamente finalizzata al pagamento dei debiti scaduti e non al rimborso del prestito e che il peggioramento del disavanzo di amministrazione conseguente all'accantonamento del FAL non potrebbe essere ripianato con l'utilizzo della quota accantonata del risultato di amministrazione.

5.- Sebbene il giudice *a quo* abbia evocato anche la violazione dell'art. 136 Cost., questione suscettibile di essere valutata logicamente in via prioritaria, questa Corte, facendo ricorso al potere di decidere l'ordine delle questioni da affrontare, eventualmente dichiarando assorbite le altre (*ex multis*, sentenze n. 246 del 2020, n. 258 del 2019 e n. 148 del 2018), ritiene opportuno esaminare, innanzitutto, l'eccezionale violazione degli artt. 81, 97, primo comma, e 119, sesto comma, Cost., che meglio consente di chiarire le relative questioni.

6.- Alla luce delle esposte premesse, le questioni di legittimità costituzionale dei commi 2 e 3 dell'art. 39-ter del d.l. n. 162 del 2019, come convertito, sollevate in riferimento ai predetti parametri, sono fondate.

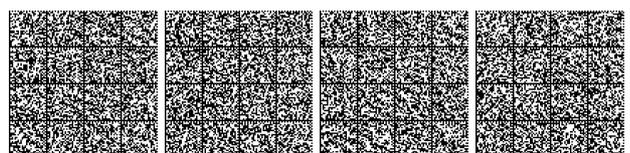
I parametri evocati operano in stretta interdipendenza, poiché l'anomala utilizzazione delle anticipazioni di liquidità consentita dalle disposizioni censurate, autorizzando un illegittimo incremento della capacità di spesa dell'ente locale, preclude un corretto ripiano del disavanzo e finisce per ledere l'equilibrio del bilancio e il principio della sana gestione finanziaria.

6.1.- Più in particolare, il comma 2 dell'art. 39-ter viola gli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., sotto il profilo della lesione dell'equilibrio del bilancio e della sana gestione finanziaria e dell'interdipendente principio di copertura pluriennale della spesa, laddove consente di ripianare annualmente il maggior disavanzo emergente dall'obbligatorio accantonamento dell'anticipazione non rimborsata alla data del 31 dicembre 2019, per un importo corrispondente alla sola quota dell'anticipazione di liquidità rimborsata nel corso dell'esercizio.

La disposizione censurata è stata introdotta per dare attuazione alla sentenza di questa Corte n. 4 del 2020, la quale, in realtà, non abbisognava di alcun intervento attuativo, non essendo necessaria la riapprovazione dei bilanci antecedenti alla pronuncia, mentre dovevano essere ridefinite correttamente tutte le espressioni finanziarie patologiche prodottesi nel tempo, applicando a ciascuna di esse i rimedi giuridici consentiti. In tal modo è possibile ricalcolare il risultato di amministrazione secondo i canoni di legge e, in particolare, per i deficit ulteriormente maturati, in conformità al principio *tempus regit actum*, facendo applicazione delle norme vigenti nel corso dell'esercizio in cui tale ulteriore deficit è maturato. Per cui «[i]l sistema così sinteticamente delineato serve per attribuire "a ciascuno il suo" in termini di responsabilità di gestione, affiancando all'operato del breve periodo la situazione aggiornata degli effetti delle amministrazioni pregresse» (sentenza n. 4 del 2020).

La previsione, contenuta nel comma 2 dell'art. 39-ter del d.l. n. 162 del 2019, come convertito, comporta una diluizione degli oneri di ripianamento omologa allo stesso periodo temporale previsto per il rimborso dell'anticipazione di liquidità, recando un immediato effetto perturbatore degli equilibri di bilancio sin dall'anno 2020, alterando i saldi e consentendo di celare parte delle maggiori passività emerse con la corretta appostazione del FAL.

Tale disposizione introduce una rilevante deroga alle ordinarie regole di ripiano del maggior disavanzo eventualmente emerso, dilatando i tempi di rientro dal deficit, che così si sottraggono all'art. 188 TUEL, disposizione già ritenuta in grado di dettare procedure e adempimenti immediatamente cogenti, funzionali - tra l'altro - a esaltare l'assunzione della responsabilità del disavanzo in capo alle amministrazioni che si sono succedute (sentenza n. 4 del 2020).



Parimenti, questa Corte ha già affermato che la regola fisiologica del rientro dal disavanzo è quella del ripianamento annuale, al massimo triennale, e comunque non superiore allo scadere del mandato elettorale (art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011), e che «[o]gni periodo di durata superiore comporta il sospetto di potenziale dissesto e può essere giustificato solo se il meccanismo normativo che lo prevede sia effettivamente finalizzato al riequilibrio» (sentenza n. 115 del 2020).

L'incremento del deficit strutturale e dell'indebitamento per la spesa corrente ha già indotto questa Corte a formulare chiari ammonimenti circa «la problematicità di soluzioni normative [...] le quali prescrivono il riassorbimento dei disavanzi in archi temporali lunghi e differenziati, ben oltre il ciclo di bilancio ordinario, con possibili ricadute negative anche in termini di equità intergenerazionale» (sentenza n. 18 del 2019).

Analogamente, in tema di piano di riequilibrio finanziario pluriennale, è stata affermata l'illegittimità costituzionale di norme che consentono di alterare il deficit, di sottostimare, attraverso la strumentale tenuta di più disavanzi, l'accantonamento annuale finalizzato al risanamento e che provocano il peggioramento, nel tempo del preteso riequilibrio, del risultato di amministrazione.

Tale è l'effetto del censurato comma 2, il quale consente di separare dal risultato di amministrazione l'«ulteriore» disavanzo, che invece deve essere necessariamente unico (sentenza n. 115 del 2020).

La pluriennale diluizione degli oneri di ripianamento del maggior deficit incorre anche nella violazione dei principi di responsabilità del mandato elettivo e di equità intergenerazionale.

Questa Corte ha già affermato in proposito che la responsabilità politica del mandato elettorale si esercita non solo attraverso il rendiconto di quanto realizzato, ma anche in relazione al consumo delle risorse impiegate; quindi, in tale prospettiva, i deficit causati da inappropriate gestioni devono essere recuperati in tempi ragionevoli e nel rispetto del principio di responsabilità, secondo cui ciascun amministratore democraticamente eletto deve rispondere del proprio operato agli amministrati. È proprio il rispetto dell'equilibrio dinamico ad assicurare la bilanciata congiunzione tra il principio di legalità costituzionale dei conti e l'esigenza di un graduale risanamento del disavanzo, coerente con l'esigenza di mantenere il livello essenziale delle prestazioni sociali durante l'intero periodo di risanamento (sentenze n. 4 del 2020 e n. 18 del 2019).

Il meccanismo prefigurato dal comma 2 dell'art. 39-ter integra una violazione del principio di responsabilità democratica, in quanto, in luogo di un ripianamento rispettoso dei tempi del mandato elettorale, ne introduce uno che consente di differire l'accertamento dei risultati, ivi compresa l'indicazione di idonee coperture, oltre la data di cessazione dello stesso.

Inoltre, considerato che il ripiano del disavanzo segue il medesimo ammortamento trentennale dell'anticipazione di liquidità, tale differimento comporta il trasferimento dell'onere del debito e del disavanzo dalla generazione che ha goduto dei vantaggi della spesa corrente a quelle successive, senza che a queste ultime venga trasmesso alcun beneficio connesso all'utilizzazione di beni durevoli di investimento.

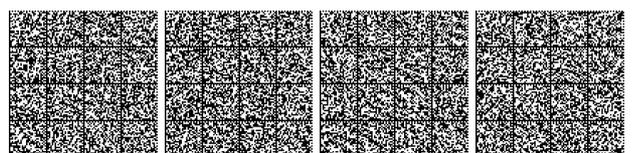
6.2.- Anche il comma 3 dell'art. 39-ter del d.l. n. 162 del 2019, come convertito, viola gli artt. 81 e 97, primo comma, Cost. sotto i medesimi profili sopra enunciati.

Invero, le modalità di contabilizzazione delle anticipazioni di liquidità in bilancio ivi definite completano e aggravano gli effetti della norma introdotta dal precedente comma 2.

Infatti, il censurato comma 3, prevedendo che il FAL sia utilizzato fino al suo esaurimento per rimborsare l'anticipazione medesima, ne consente una destinazione diversa dal pagamento dei debiti pregressi, già iscritti in bilancio e conservati a residui passivi, poiché sostanzialmente permette di reperire nella stessa contabilizzazione del FAL in entrata le risorse (in uscita) per il rimborso della quota annuale dell'anticipazione.

In proposito, questa Corte ha già chiarito, con riferimento alle anticipazioni di liquidità previste dal d.l. n. 35 del 2013, come convertito, che, se la loro *ratio* «“è quella di riallineare nel tempo la cassa degli enti strutturalmente deficitari con la competenza, attraverso un'utilizzazione limitata al pagamento delle passività pregresse unita a contestuali risparmi nei bilanci futuri, [...] così da rientrare dai disavanzi gradualmente ed in modo temporaneamente e finanziariamente proporzionato alla restituzione dell'anticipazione” (sentenza n. 181 del 2015), al di fuori di tale “utilizzazione limitata” il suo impiego risulta in contrasto anche con l'equilibrio di bilancio» (sentenza n. 4 del 2020).

Ne deriva, pertanto, che, tenuto conto della particolare natura di dette anticipazioni e delle circostanze eccezionali che a suo tempo ne hanno giustificato l'adozione, deve essere assicurato dal legislatore che tali disponibilità siano effettivamente destinate all'esclusivo rimborso del pagamento di quelle passività pregresse per le quali erano state ottenute, e parimenti deve essere comunque evitato che la loro contabilizzazione in bilancio possa costituire un surrettizio strumento per ampliare la capacità di spesa dell'ente, con evidente loro distrazione per finalità non consentite.



La norma censurata prevede invece di ripagare un debito (gli oneri di restituzione della quota annuale) con lo stesso debito (l'anticipazione di liquidità). In tal modo, il FAL diminuisce gradualmente, senza che sia realizzata la finalità di legge, e, al contempo, viene incrementata la capacità di spesa dell'ente, senza un'effettiva copertura giuridica delle poste passive. Ciò pregiudica ulteriormente l'equilibrio strutturale dell'ente locale, in quanto alla situazione deficitaria già maturata si aggiunge quella derivante dall'impiego indebito dell'anticipazione.

6.3.- Il comma 3 dell'art. 39-ter del d.l. n. 162 del 2019, come convertito, viola anche l'art. 119, sesto comma, Cost., in quanto l'impiego dello stesso FAL per il rimborso della quota annuale del maggior disavanzo, esonerando l'ente dal rinvenimento in bilancio di effettivi mezzi di copertura, produce un fittizio miglioramento del risultato di amministrazione, con evidente possibilità di liberare ulteriori spazi di spesa che potrebbero essere indebitamente destinati all'ampliamento di quella corrente (sentenza n. 4 del 2020).

In proposito, questa Corte ha più volte osservato che l'utilizzazione dell'anticipazione di liquidità per fini diversi dal pagamento dei residui passivi già iscritti in bilancio è in contrasto con il predetto precetto costituzionale, giacché «l'inidoneità dell'anticipazione a rimuovere situazioni di deficit strutturale risulta non solo implicitamente dal contrasto formale con il precetto contenuto nell'art. 119, sesto comma, Cost., ma anche da dati elementari dell'esperienza, secondo cui solo un investimento efficace può compensare in positivo l'onere debitorio sotteso alla sua realizzazione. In tale contesto, infatti, risulta “di chiara evidenza che destinazioni diverse dall'investimento finiscono inevitabilmente per depauperare il patrimonio dell'ente pubblico che ricorre al credito” (sentenza n. 188 del 2014)» (sentenza n. 4 del 2020).

Si è del pari chiarito, infatti, che l'indebitamento deve essere «finalizzato e riservato unicamente agli investimenti in modo da determinare un tendenziale equilibrio tra la dimensione dei suoi costi e i benefici recati nel tempo alle collettività amministrate» (sentenza n. 18 del 2019).

7.- In sostanza, il combinato disposto delle norme censurate produce un fittizio miglioramento del risultato di amministrazione con l'effetto di esonerare l'ente locale dalle appropriate operazioni di rientro dal deficit, che non vengono parametrize sul disavanzo effettivo ma su quello alterato dall'anomala contabilizzazione del fondo anticipazioni liquidità.

Tale meccanismo, in quanto incidente in modo irregolare sul risultato di amministrazione, che rappresenta la base di partenza per la quantificazione del deficit e del livello di indebitamento, nonché per la definizione dell'equilibrio di bilancio, comporta la violazione degli artt. 81, 97, primo comma, e 119, sesto comma, Cost.

8.- In conclusione, le questioni di legittimità costituzionale sollevate nei confronti dell'art. 39-ter, commi 2 e 3, del d.l. n. 162 del 2019, come convertito, sono fondate.

9.- Restano assorbiti gli ulteriori profili di censura prospettati dal rimettente in relazione all'art. 136 Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 39-ter, commi 2 e 3, del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162 (Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica), convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 2020, n. 8.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 febbraio 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

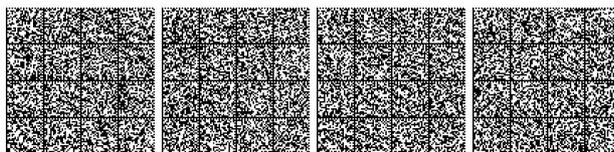
Angelo BUSCEMA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 29 aprile 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



n. 81

Ordinanza 25 febbraio - 29 aprile 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Paesaggio - Norme della Regione Calabria - Approvazione, per singole attività, del Piano paesaggistico regionale - Edificazione in zona agricola - Possibilità consentita anche su superficie fondiaria inferiore ai 10.000 metri quadrati - Ricorso del Governo - Successiva rinuncia in mancanza di costituzione in giudizio della resistente - Estinzione del processo.

- Legge della Regione Calabria 16 dicembre 2019, n. 61, artt. 1 e 2.
- Costituzione, artt. 9, 97, secondo comma, 117, commi secondo, lettera s), e terzo, e 120, secondo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Calabria 16 dicembre 2019, n. 61, recante «Modifiche ed integrazioni alla l.r. 19/2002 (Norme per la tutela, governo ed uso del territorio - Legge urbanistica della Calabria)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso spedito per la notificazione il 14 febbraio 2020, depositato in cancelleria il 19 febbraio 2020, ed iscritto al n. 21 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 13, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Udito nella camera di consiglio del 24 febbraio 2021 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;
deliberato nella camera di consiglio del 25 febbraio 2021.

Ritenuto che, con ricorso spedito per la notificazione il 14 febbraio 2020 e depositato il successivo 19 febbraio (reg. ric. n. 21 del 2020), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Calabria 16 dicembre 2019, n. 61, recante «Modifiche ed integrazioni alla l.r. 19/2002 (Norme per la tutela, governo ed uso del territorio - Legge urbanistica della Calabria)», per contrasto con gli artt. 9, 97, secondo comma, 117, secondo comma, lettera s), e terzo comma, e 120, secondo comma, della Costituzione;

che l'impugnato art. 1 ha modificato l'art. 25-*bis* della legge della Regione Calabria 16 aprile 2002, n. 19 (Norme per la tutela, governo ed uso del territorio - Legge urbanistica della Calabria), aggiungendovi il comma 2-*bis*, a mente del quale «[l]a Giunta regionale approva con atto deliberativo, previa validazione da parte del Comitato tecnico di co-pianificazione di cui al Protocollo d'Intesa e relativo disciplinare attuativo, le singole attività di cui all'articolo 143, comma 1, del decreto legislativo 22 gennaio 2004 (Codice dei beni culturali) che concorrono all'elaborazione del Piano paesaggistico regionale. A far data dalla pubblicazione sul BURC della predetta deliberazione di Giunta regionale le relative previsioni e prescrizioni sono immediatamente cogenti e prevalenti sulle previsioni dei piani territoriali ed urbanistici»;

che il Presidente del Consiglio dei ministri assume che una tale approvazione del piano paesaggistico per «singole attività», anziché in forma complessiva, ne comporterebbe la frustrazione della fondamentale funzione di pianificazione, ponendosi in contrasto con gli artt. 135, comma 1, e 143, comma 2, del decreto legislativo 22 gennaio 2004,



n. 42, recante «Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137» (di seguito: cod. beni culturali) con invasione della competenza legislativa, anch'essa esclusiva dello Stato, nella materia «tutela dell'ambiente», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., e violazione dell'art. 9 Cost., che attribuisce allo Stato in via esclusiva la tutela del paesaggio;

che l'impugnato art. 2 modifica invece il comma 2 dell'art. 52 della legge reg. Calabria n. 19 del 2002, rubricato «Criteri per l'edificazione in zona agricola», aggiungendovi il seguente periodo: «[n]elle more dell'approvazione dei Piani Strutturali Comunali è consentita l'edificazione di cui al presente articolo anche su di [una] superficie fondiaria inferiore ai 10.000 metri quadrati. Nel caso di asservimento di non contigui ai fini dell'attuazione dei rapporti volumetrici e di utilizzazione residenziale o produttiva è obbligo istituire il vincolo di inedificabilità secondo quanto disposto all'articolo 56 della presente legge»;

che secondo il ricorrente tale norma introdurrebbe una possibilità indiscriminata di edificazione in zona agricola, senza alcuna espressa limitazione delle edificazioni a specifiche esigenze inerenti alla conduzione delle aziende agricole, ma potenzialmente anche per scopo residenziale;

che, pertanto, la norma si porrebbe in contrasto con gli artt. 135 e 143 cod. beni culturali, non consentendo, in particolare, di individuare le «misure per il corretto inserimento, nel contesto paesaggistico, degli interventi di trasformazione del territorio, al fine di realizzare uno sviluppo sostenibile delle aree interessate» (art. 143, comma 1, lettera h, cod. beni culturali), con conseguente ed ulteriore violazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost.;

che, inoltre, la stessa norma si porrebbe in contrasto con il principio fondamentale della materia «governo del territorio» espresso dall'art. 9 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo A)» (di seguito: t.u. edilizia), poiché supera i limiti di edificazione nelle cosiddette «zone bianche» che vi sono stabiliti, ed attuerebbe una scelta assunta dalla Regione in modo autonomo e al di fuori del percorso già avviato con lo Stato per la condivisione delle politiche di pianificazione dei beni sottoposti a tutela paesaggistica, con conseguente violazione degli artt. 9, 117, terzo comma, e 120, secondo comma, Cost.;

che, infine, ad avviso del ricorrente detta norma produrrebbe «in via del tutto eventuale, ma non meno pericolosa, [la] difficoltà interpretativa [...] in relazione al parametro legislativo statale, sia con riferimento alle disposizioni transitorie della stessa legge regionale che la norma va a novellare (art. 65 della legge urbanistica regionale n. 19/2002), rispetto alle quali il coordinamento è assai problematico, stante il contrasto evidente», con conseguente lesione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97, secondo comma, Cost. e dell'art. 117, terzo comma, Cost. in relazione alla materia «governo del territorio»;

che il Presidente del Consiglio dei ministri, previa conforme deliberazione del Consiglio dei ministri del 30 settembre 2020, ha rinunciato al ricorso, con atto depositato il 13 ottobre 2020.

Considerato che la rinuncia del Presidente del Consiglio dei ministri si fonda sul presupposto che la Regione Calabria ha integralmente abrogato le disposizioni impugnate, le quali non risultano aver avuto concreta applicazione nel periodo di vigenza ed è quindi «venuto meno l'interesse alla declaratoria di incostituzionalità richiesta con il ricorso originario»;

che, pertanto, ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, la rinuncia al ricorso, in mancanza della costituzione della resistente, comporta l'estinzione del processo (*ex plurimis*, ordinanze n. 51 del 2021, n. 226 del 2020, n. 244, n. 60 e n. 55 del 2018, n. 223, n. 146 e n. 100 del 2017).

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara estinto il processo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 febbraio 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Augusto Antonio BARBERA, *Redattore*

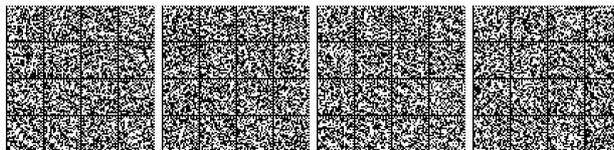
Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 29 aprile 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_210081



n. 82

Sentenza 24 marzo - 30 aprile 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Imposte e tasse - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Disposizioni in materia di gestione dei rifiuti - Modifiche alla Tabella che fissa gli importi del tributo per il deposito in discarica dei rifiuti solidi - Calcolo dell'importo aumentato in ragione della provenienza dei rifiuti esterna alla Regione - Ricorso del Governo - Cessazione della materia del contendere.

Imposte e tasse - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Disposizioni in materia di gestione dei rifiuti - Modifiche alla Tabella che fissa gli importi del tributo per il deposito in discarica dei rifiuti solidi - Calcolo dell'importo aumentato in ragione della provenienza dei rifiuti esterna alla Regione - Violazione della libera circolazione di cose tra Regioni - Illegittimità costituzionale parziale.

- Legge della Regione Valle d'Aosta 11 febbraio 2020, n. 1, art. 38, comma 2; legge della Regione Valle d'Aosta 13 luglio 2020, n. 8, art. 10, che sostituisce la Tabella di cui all'allegato A alla legge della Regione Valle d'Aosta 3 dicembre 2007, n. 31.
- Costituzione, artt. 3, 41, 97, 117, secondo comma, lettere *e*) ed *s*), 119 e 120, primo comma; statuto speciale per la Valle d'Aosta, artt. 2 e 3.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 38, comma 2, della legge della Regione Valle d'Aosta 11 febbraio 2020, n. 1, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste (Legge di stabilità regionale per il triennio 2020/2022). Modificazioni di leggi regionali», e dell'art. 10 della legge della Regione Valle d'Aosta 13 luglio 2020, n. 8 (Assestamento al bilancio di previsione della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste per l'anno 2020 e misure urgenti per contrastare gli effetti dell'emergenza epidemiologica da COVID-19), promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorsi notificati il 10-17 aprile e l'11-17 settembre 2020, depositati in cancelleria il 17 aprile e il 21 settembre 2020, iscritti, rispettivamente, ai numeri 42 e 85 del registro ricorsi 2020 e pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 20 e 45, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visti gli atti di costituzione della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste;

udito nell'udienza pubblica del 23 marzo 2021 il Giudice relatore Luca Antonini;

uditi l'avvocato dello Stato Alfonso Peluso per il Presidente del Consiglio dei ministri, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 16 marzo 2021, e l'avvocato Francesco Saverio Marini per la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste;

deliberato nella camera di consiglio del 24 marzo 2021.



Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 10-17 aprile e depositato il 17 aprile 2020 (reg. ric. n. 42 del 2020), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 38, comma 2, della legge della Regione Valle d'Aosta 11 febbraio 2020, n. 1, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste (Legge di stabilità regionale per il triennio 2020/2022). Modificazioni di leggi regionali», in riferimento agli artt. 3, 41, 117, secondo comma, lettere *e*) ed *s*), 119, secondo comma, e 120 della Costituzione, nonché agli artt. 2 e 3 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta).

La disposizione impugnata sostituisce, con decorrenza dal 1° gennaio 2021, la Tabella di cui all'Allegato A della legge della Regione Valle d'Aosta 3 dicembre 2007, n. 31 (Nuove disposizioni in materia di gestione dei rifiuti), richiamato dall'art. 23, comma 1, della stessa legge regionale, che fissa gli importi del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi, istituito ai sensi dell'art. 3, comma 24, della legge 28 dicembre 1995, n. 549 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica).

1.1.- Il ricorrente premette che, per costante giurisprudenza costituzionale, la disciplina dei rifiuti sarebbe riconducibile in via prevalente alla materia «tutela dell'ambiente», appartenente alla competenza esclusiva statale, abilitata a dettare livelli di tutela uniforme valevoli sull'intero territorio nazionale, in grado di imporsi nei confronti delle Regioni, anche ad autonomia speciale.

Rileva poi che l'anzidetta Tabella, come sostituita dalla disposizione impugnata, introdurrebbe sostanziali differenze per i «rifiuti speciali non pericolosi ammessi allo smaltimento in discarica per inerti», a seconda che la loro provenienza sia regionale o extraregionale. Infatti, la nuova Tabella prevede un tributo speciale per il deposito in discarica, nel primo caso, di euro 10 per tonnellata e, nel secondo caso, di euro 25,82 per tonnellata.

Secondo l'Avvocatura generale tale previsione si porrebbe in contrasto con l'art. 3, comma 29, della legge n. 549 del 1995, che, in relazione ai «rifiuti ammissibili al conferimento in discarica per i rifiuti inerti», fissa l'ammontare del tributo speciale regionale in misura non superiore a euro 0,01 per kg (pari a 10 euro/tonnellata), così violando la competenza esclusiva statale nella materia della tutela dell'ambiente di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.

La difesa statale aggiunge che, disponendo «una imposizione tributaria superiore due volte e mezza la misura massima» prevista dalla norma interposta statale, la previsione impugnata si tradurrebbe di fatto in «un ostacolo alla libera circolazione delle cose», con effetto discriminatorio nei confronti di soggetti collocati fuori dal territorio regionale.

Pertanto, si realizzerebbe un contrasto con «i parametri di cui agli artt. 3, 41 e 120 Cost., atteso che la norma regionale censurata, rispettivamente»:

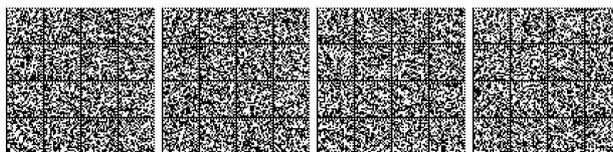
i) determinerebbe «un trattamento sfavorevole per le imprese esercenti l'attività di smaltimento operanti al di fuori del territorio regionale»;

ii) restringerebbe la libertà di iniziativa economica «in assenza di concrete e giustificate ragioni attinenti alla tutela della sicurezza, della libertà e della dignità umana, valori che non [potrebbero] ritenersi posti in pericolo dall'attività di smaltimento controllato e ambientalmente compatibile dei rifiuti»;

iii) introdurrebbe «un ostacolo alla libera circolazione delle cose tra le Regioni senza che sussistano ragioni giustificatrici, neppure di ordine sanitario e ambientale».

A tale ultimo proposito, per l'Avvocatura, nella specie non sussisterebbe nessuno degli elementi che, secondo quanto precisato da questa Corte nella sentenza n. 51 del 1991, permetterebbero di valutare la ragionevolezza delle leggi regionali che limitano i diritti garantiti dall'art. 120 Cost., ovverosia che: «*a*) [...] si sia in presenza di un valore costituzionale in relazione al quale possano essere posti limiti alla libera circolazione delle cose o degli animali; *b*) [...] nell'ambito del suddetto potere di limitazione, la regione posseda una competenza che la legittimi a stabilire una disciplina differenziata a tutela di interessi costituzionalmente affidati alla sua cura; *c*) [...] il provvedimento adottato in attuazione del valore suindicato e nell'esercizio della predetta competenza sia stato emanato nel rispetto dei requisiti di legge e abbia un contenuto dispositivo ragionevolmente commisurato al raggiungimento delle finalità giustificative dell'intervento limitativo della regione, così da non costituire in concreto un ostacolo arbitrario alla libera circolazione delle cose fra regione e regione».

1.2.- Il ricorrente deduce, poi, l'illegittimità costituzionale dello stesso art. 38, comma 2, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., che riserva alla competenza esclusiva dello Stato la materia del sistema tributario statale, e dell'art. 119, secondo comma, Cost., che subordina la possibilità per le Regioni e gli enti locali di stabilire e applicare tributi ed entrate propri al rispetto dei «principi (statali) di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» di cui alla legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione



dell'articolo 119 della Costituzione), e all'art. 8 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 (Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario).

Osserva al riguardo l'Avvocatura che non spetterebbe al legislatore regionale «introdurre modifiche alla normativa statale che non siano da essa espressamente consentite [...] pena l'invasione della competenza esclusiva in materia di tributi statali».

Sulla base di tali premesse l'Avvocatura ritiene che la norma censurata sia frutto dell'illegittimo esercizio della potestà legislativa regionale «in una materia in cui lo Stato ha competenza esclusiva» e che, inoltre, essa ecceda anche le competenze affidate alla Regione dagli artt. 2 e 3 dello statuto di autonomia.

2.- Con atto depositato il 22 maggio 2020 si è costituita la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, deducendo l'inammissibilità e l'infondatezza del ricorso.

2.1.- In merito alla prospettata violazione degli artt. 117, secondo comma, lettere *s*) ed *e*), e 119 Cost., la difesa regionale sostiene che le censure sarebbero inammissibili e, comunque, infondate, in quanto muoverebbero da un presupposto interpretativo errato. La resistente ritiene infatti che l'impugnato art. 38, comma 2, della legge reg. Valle d'Aosta n. 1 del 2020, non contrasti «affatto» con i limiti previsti dal legislatore statale, poiché gli importi del tributo oggetto di censura non riguarderebbero «i rifiuti inerti tout court, ma i rifiuti speciali non pericolosi cui sia riconosciuta la conferibilità in discariche per inerti ai sensi della normativa vigente (d.m. 27.9.2020)».

Le misure del prelievo fissate dal legislatore regionale per i rifiuti speciali non pericolosi (ammessi alle discariche per inerti), pur differenziate in ragione della provenienza dall'interno o dall'esterno della Regione, sarebbero pertanto rispettose delle soglie massime stabilite dal legislatore statale con il citato art. 3, comma 29, della legge n. 549 del 1995.

Da qui - per la Regione autonoma - discenderebbe l'infondatezza di tutte le censure mosse alla disposizione impugnata in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettere *s*) ed *e*), e 119, secondo comma, Cost.

2.2.- Ad avviso della resistente sarebbero altresì infondate le ulteriori doglianze riferite alla disciplina regionale nella parte in cui, differenziando l'importo dell'imposta sul conferimento in discarica a seconda della provenienza, intra o extra regionale, violerebbe gli artt. 3, 41 e 120 Cost.

L'interpretazione di tale disciplina sarebbe infatti «strettamente connessa, e complementare» a quella dell'art. 21 della legge della Regione Valle d'Aosta 11 febbraio 2020, n. 3 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità regionale per il triennio 2020/2022. Modificazioni di leggi regionali e altre disposizioni), recante una norma «sottoposta al vaglio di questa Corte con il ricorso R.R. 40/2020». Con tale articolo il legislatore regionale, preso atto della capacità degli impianti esistenti nel territorio valdostano di garantire lo smaltimento di «rifiuti inerti speciali non pericolosi» prodotti sia all'interno che all'esterno della Regione, avrebbe disincentivato la costruzione di nuovi impianti, altrimenti «inevitabilmente destinati all'importazione di rifiuti da fuori Regione».

In questa prospettiva, la differenziazione tariffaria prevista dall'impugnato art. 38, comma 2, della legge reg. Valle d'Aosta n. 1 del 2020 per detta tipologia di rifiuti, limitata agli impianti attualmente esistenti e in esercizio, concorrerebbe ad evitare un significativo disequilibrio tra i volumi di rifiuti prodotti nel territorio, relativamente esigui e agevolmente «smaltibili a livello interno», e quelli provenienti da altre Regioni, preservando dal rischio che la capacità degli impianti stessi non garantisca agli operatori regionali lo smaltimento nell'impianto più vicino al luogo di produzione. Ciò consentirebbe di non vanificare «la pianificazione territoriale e impiantistica perseguita dal legislatore regionale nell'esercizio delle proprie competenze in materia di governo del territorio, nonché delle competenze pianificatorie riconosciute» dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante «Norme in materia ambientale» (d'ora in poi cod. ambiente).

In particolare, dagli artt. 182 e 182-*bis*, cod. ambiente, si ricaverebbe che il legislatore statale, «pur non affermando rigidamente il principio dell'autosufficienza regionale» per lo smaltimento dei rifiuti speciali (previsto invece per i rifiuti urbani), individuerrebbe «comunque nel principio di prossimità il criterio cardine nello smaltimento di rifiuti speciali, nell'ambito di una rete integrata di impianti».

Per questi motivi, secondo la Regione autonoma, la disposizione impugnata sarebbe coerente con i principi stabiliti dalle richiamate disposizioni statali e perseguirebbe, «nel legittimo esercizio delle competenze regionali di governo del territorio e di tutela della salute ex art. 117, comma 3, Cost., e 10, l. cost. n. 3 del 2001, l'obiettivo di disincentivare la movimentazione di rifiuti oltre quanto necessario».

La stessa giurisprudenza di questa Corte avrebbe, del resto, precisato che la disciplina dei rifiuti si colloca nell'ambito della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di competenza esclusiva statale, ferma restando però la competenza delle Regioni «alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali» (vengono citate le sentenze n. 231 del 2019, n. 249 del 2009 e n. 62 del 2008), sempre che siano garantite condizioni di tutela dell'am-



biente più elevate (sentenze n. 285 del 2013 e n. 61 del 2009). Pertanto l'impugnata disciplina differenziata atterrebbe ad aspetti che pertengono alle prerogative regionali in materia di governo del territorio e tutela della salute, in coerenza con la normativa statale in materia di ambiente.

2.2.1.- In questo contesto - osserva ancora la difesa regionale - sarebbe dunque infondata la dedotta violazione dell'art. 3 Cost., in quanto la differenziazione dell'importo dell'imposta a seconda della provenienza del rifiuto non sarebbe né irragionevole, né discriminatoria, poiché finalizzata a disincentivare il conferimento del rifiuto in discarica, in accordo con lo scopo istitutivo dello stesso tributo. La modificazione tariffaria avrebbe, peraltro, lo scopo di «preservare la capacità recettiva degli impianti esistenti e in esercizio», tutelando un territorio «che sotto il profilo orografico», è caratterizzato da spazi molto esigui, «spesso soggetti a vincoli di tipo idrogeologico», e dove quindi risulta fortemente limitata la disponibilità di siti idonei alla localizzazione di impianti di discarica per i rifiuti speciali non pericolosi.

2.2.2.- Non sarebbe, inoltre, violata neppure la libertà di iniziativa economica di cui all'art. 41 Cost.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, infatti, la lesione della libertà dell'iniziativa economica non sarebbe configurabile laddove l'apposizione di limiti di ordine generale al suo esercizio corrisponda all'utilità sociale, purché essa non appaia arbitraria e gli interventi del legislatore non la perseguano mediante misure palesemente incongrue.

Pertanto, la norma regionale impugnata, essendo funzionale agli obiettivi, di utilità sociale, di «preservare la capacità recettiva impiantistica esistente» e disincentivare il collocamento in discarica dei rifiuti, in linea con quanto prescritto dalla disciplina europea, sarebbe conforme ai principi dell'art. 41 Cost.

2.2.3.- Per analoghe ragioni non sussisterebbe la paventata violazione dell'art. 120, primo comma, Cost.

Secondo la difesa regionale, dalla giurisprudenza di questa Corte si evincerebbe che il divieto di ostacolare in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose non è assoluto, ma consistente «unicamente in limiti che senza alcun fondamento costituzionale» finiscano per restringerla, senza perciò pregiudicare il potere normativo delle Regioni «connaturato allo svolgimento dell'autonomia politica e amministrativa» a esse riconosciuta.

Da qui l'infondatezza della censura, in quanto la norma impugnata: *a)* perseguirebbe i valori costituzionali di tutela ambientale e tutela della salute, anche ottemperando all'obiettivo costituzionale di preservare e governare ragionevolmente il territorio della Valle d'Aosta; *b)* sarebbe espressione di specifiche competenze statutariamente e costituzionalmente riconosciute alla Regione autonoma; *c)* avrebbe un contenuto dispositivo ragionevolmente commisurato al raggiungimento delle finalità giustificative dell'intervento limitativo.

D'altro canto, aggiunge la resistente, la disposizione oggetto di censura sarebbe analoga ad altre mai impugate, come, ad esempio, l'art. 53, comma 8, della legge della Regione Lombardia 24 luglio 2003, n. 10 (Riordino delle disposizioni legislative regionali in materia tributaria - Testo unico della disciplina dei tributi regionali), e successive modificazioni, e non inciderebbe sulla libera circolazione delle cose (cioè sul loro transito), ma costituirebbe solo una «limitazione inerente alla destinazione del rifiuto speciale extraregionale all'interno di una Regione che poi deve assumere l'onere dello smaltimento».

Osserva, infine, la Regione che il divieto posto dall'art. 120, primo comma, Cost. dovrebbe essere interpretato congiuntamente all'art. 117, secondo e terzo comma, Cost. e ai vincoli derivanti dalla normativa europea, ex art. 117, primo comma, Cost., affinché la libera circolazione dei rifiuti speciali sia contenuta dai principi di autosufficienza e prossimità di matrice euro-unitaria, recepiti dalla legislazione statale. Diversamente, essa si tramuterebbe «nell'incattivazione dell'importazione di rifiuti da luoghi di produzione lontani dall'impianto di conferimento», precludendo alle Regioni qualsiasi pianificazione ragionevole del territorio e qualsiasi programmazione della gestione dei rifiuti stessi.

3.- Con ricorso notificato l'11-17 settembre 2020 e depositato il 21 settembre 2020 (reg. ric. n. 85 del 2020), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato, unitamente ad altre disposizioni della medesima legge regionale, l'art. 10 della legge della Regione Valle d'Aosta 13 luglio 2020, n. 8 (Assestamento al bilancio di previsione della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste per l'anno 2020 e misure urgenti per contrastare gli effetti dell'emergenza epidemiologica da COVID-19), ritenendo che tale disposizione ecceda le competenze stabilite dallo statuto di autonomia e violi gli artt. 3, 41, 97, 117, secondo comma, lettera *s)*, e 120 Cost.

L'impugnato art. 10 dispone la sostituzione del comma 2 dell'art. 38 della legge reg. Valle d'Aosta n. 1 del 2020 (oggetto del ricorso iscritto al n. 42 reg. ric. del 2020), novellando, con decorrenza dal 1° gennaio 2021, la Tabella di cui all'Allegato A della già citata legge reg. Valle d'Aosta n. 31 del 2007, recante gli importi tariffari per il tributo speciale di deposito in discarica di rifiuti solidi.

Le censure statali s'incentrano sulle voci della nuova Tabella, le quali stabiliscono che, per i «Rifiuti speciali non pericolosi ammessi allo smaltimento in discariche per rifiuti non pericolosi prodotti in Regione», il tributo è dovuto nella misura di euro 10,00 per tonnellata e che, per i «Rifiuti speciali non pericolosi ammessi allo smaltimento in discarica per rifiuti non pericolosi provenienti da fuori Regione», il tributo è dovuto nella misura di euro 25,82 per tonnellata.



L'Avvocatura generale richiama preliminarmente la disciplina statale del tributo speciale di deposito in discarica stabilita dall'art. 3, comma 29, della legge n. 549 del 1995, ai sensi del quale il relativo ammontare è fissato con legge regionale «per chilogrammo di rifiuti conferiti: [...] in misura non inferiore ad euro 0,00517 [pari a euro 5,17 per tonnellata] e non superiore ad euro 0,02582 [pari a euro 25,82 per tonnellata] per i rifiuti ammissibili al conferimento in discarica per rifiuti non pericolosi e pericolosi ai sensi degli articoli 3 e 4 del medesimo decreto».

Secondo il ricorrente, «in assenza» di una specifica previsione della disciplina statale, che, in relazione ai rifiuti ammissibili al conferimento in discarica per rifiuti non pericolosi, determini l'entità del tributo «in base alla provenienza del rifiuto stesso», la predetta differenza di tassazione, stabilita dalla Regione, oltre a violare il suddetto parametro statale interposto, comporterebbe «di fatto» un ostacolo allo smaltimento dei rifiuti speciali prodotti fuori Regione, «delineando un sistema che viola il principio della libera circolazione sul territorio nazionale dei rifiuti speciali ponendosi, perciò, in contrasto con gli articoli 182 e 182-bis del Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152 che non ammettono alcuna limitazione alla circolazione dei rifiuti speciali da e verso altre Regioni».

L'Avvocatura generale conclude che da ciò deriverebbe il contrasto della norma impugnata con gli artt. 3, 41, 117, secondo comma, lettera, s), e 120 Cost.

A tale ultimo proposito viene precisato, con argomentazioni analoghe a quelle addotte a sostegno del precedente ricorso (reg. ric. n. 42 del 2020), che nella specie non sussisterebbe nessuno dei già ricordati elementi che, secondo la sentenza di questa Corte n. 51 del 1991, permetterebbero di «vagliare la ragionevolezza delle leggi regionali che limitano i diritti [...] garantiti» dall'art. 120 Cost.

4.- Con atto depositato il 15 ottobre 2020 si è costituita la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste deducendo l'inammissibilità e l'infondatezza del ricorso.

4.1.- La Regione premette che la Tabella di cui all'Allegato A in questione era già stata modificata dall'art. 38, comma 2, della legge reg. Valle d'Aosta n. 1 del 2020, poi impugnata dal Governo con il ricorso iscritto al n. 42 reg. ric. del 2020, che sarebbe però basato su un erroneo presupposto interpretativo relativo alla voce «rifiuti speciali non pericolosi ammessi allo smaltimento in discarica per inerti». Secondo la difesa regionale, l'impugnato art. 10 sarebbe quindi stato emanato solo «[p]er chiarezza», prevedendo, in luogo della dizione rifiuti speciali non pericolosi «ammessi allo smaltimento in discarica per inerti», quella specifica di «ammessi allo smaltimento in discariche per rifiuti non pericolosi».

4.2.- Ciò chiarito, la Regione eccepisce in via preliminare l'inammissibilità delle doglianze fondate sulla violazione dei limiti delle competenze statutarie, in quanto l'Avvocatura non si sarebbe premurata «di individuare le competenze normative regionali che rilevano in materia, né le motivazioni per cui il legislatore regionale le avrebbe travalicate».

Sarebbero altresì inammissibili, per genericità, le censure riferite all'art. 97 Cost., menzionato unicamente nella rubrica del motivo, senza alcuna argomentazione a sostegno della sua violazione.

4.3.- Tutte le censure sarebbero, secondo la Regione, comunque infondate.

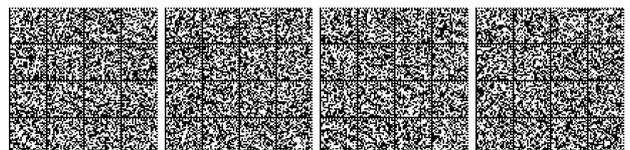
La resistente afferma che l'importo del tributo fissato dal legislatore regionale non travalicherebbe i limiti minimi e massimi stabiliti dalla legge statale e che, conseguentemente, non sussisterebbe la lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione all'art. 3, comma 29, della legge n. 549 del 1995, evocato quale norma interposta.

Ribadisce inoltre argomenti analoghi a quelli spesi nell'atto di costituzione depositato in relazione al ricorso iscritto al n. 42 reg. ric. del 2020, incentrati sull'esigenza di preservare la capacità recettiva degli «impianti attualmente esistenti» e sulla complementarità della norma impugnata con l'art. 21 della legge reg. Valle d'Aosta n. 3 del 2020, che «disincentiva la costruzione di nuovi impianti», «inevitabilmente destinati» a rispondere «a un'offerta esogena».

In particolare, la difesa regionale rimarca che il dedotto vulnus all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. non potrebbe nemmeno dipendere «dal fatto che la disposizione di legge regionale differenzia l'importo dell'ecotassa a seconda della provenienza regionale o extra regionale». E, infatti, la disposizione impugnata non esorbiterebbe dai limiti fissati dal legislatore statale relativamente al quantum del tributo, cosicché al legislatore valdostano non solo non sarebbe precluso «ma anzi [sarebbe] “suggerito”» di disciplinare - in coerenza con la normativa statale in materia di ambiente e, in particolare, con i principi di autosufficienza e di prossimità di cui ai citati artt. 182 e 182-bis, cod. ambiente - relativamente ad aspetti che attengono alla competenza regionale del governo del territorio e della tutela della salute.

Infine, con argomenti del tutto coincidenti a quelli già dedotti nel primo ricorso, la Regione sostiene l'infondatezza delle censure formulate in riferimento agli artt. 3, 41 e 120 Cost.

5.- In relazione al primo ricorso (reg. ric. n. 42 del 2020), la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ha depositato memoria per chiederne la declaratoria di «improcedibilità» per sopravvenuto difetto di interesse del Governo alla decisione. La difesa regionale motiva tale richiesta osservando che, nelle more del giudizio: a) l'impugnato art. 38,



comma 2, della legge reg. Valle d'Aosta n. 1 del 2020 è stato sostituito dall'art. 10 della legge reg. Valle d'Aosta n. 8 del 2020; *b*) tale art. 10 è stato a sua volta censurato dal Governo con ricorso (reg. ric. n. 85 del 2020), fissato in pari data per la pubblica udienza; *c*) entrambe le disposizioni censurate hanno novellato la Tabella di cui all'Allegato A alla legge reg. Valle d'Aosta n. 31 del 2007 con la medesima decorrenza giuridica, ovverosia dal 1° gennaio 2021.

Subordinatamente, la Regione insiste per l'inammissibilità o comunque l'infondatezza delle questioni.

6.- L'Avvocatura generale ha depositato memoria solo in relazione al secondo ricorso (reg. ric. n. 85 del 2020), deducendo preliminarmente l'infondatezza dell'eccezione d'inammissibilità per omessa individuazione delle competenze statutarie rilevanti e per carente motivazione delle ragioni dell'asserita eccedenza di competenza, formulata dalla Regione autonoma.

L'Avvocatura ritiene che l'esclusione, sostenuta nella premessa del ricorso, dell'esistenza di una competenza regionale prevista dallo statuto speciale e la motivata lesione della competenza legislativa dello Stato sarebbero sufficienti a soddisfare l'onere di motivazione, di carattere sostanziale e non formalistico, in ordine alla lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.

In ogni caso, prosegue la difesa statale, il ricorso denuncierebbe altresì la violazione dei principi di uguaglianza e di libertà di iniziativa economica, nonché del divieto di limitazione alla circolazione delle cose tra le Regioni, rispetto ai quali non si porrebbe l'esigenza di alcun raffronto con le competenze statutarie.

Nel merito, l'Avvocatura insiste per l'accoglimento del ricorso in riferimento a tutti i parametri evocati.

In particolare, secondo la difesa statale, non sarebbe condivisibile la tesi della resistente per cui l'impugnato art. 10 della legge reg. Valle d'Aosta n. 8 del 2020, in quanto «complementare» al menzionato art. 21 della legge reg. Valle d'Aosta n. 3 del 2020, sarebbe giustificabile in forza di un asserito principio di autosufficienza regionale nello smaltimento dei rifiuti.

Infatti, per l'Avvocatura, non solo tale principio non sarebbe riferibile ai rifiuti speciali (come sarebbe dimostrato dal d.lgs. n. 152 del 2006 e dalle sentenze n. 10 del 2009 e n. 335 del 2001), ma questa Corte si sarebbe già espressa, in fattispecie analoghe a quella di cui alla norma denunciata, nel senso che siffatte differenze tariffarie pregiudicherebbero il conseguimento delle finalità di smaltimento dei rifiuti in uno degli impianti più vicini, integrando un ostacolo alla libera circolazione delle cose tra Regioni, in contrasto con l'art. 120 Cost., senza che possano essere ricondotte al legittimo esercizio delle competenze normative regionali in materia di governo del territorio e di tutela della salute (è citata la sentenza n. 244 del 2011).

Ripercorrendo l'ampia giurisprudenza in materia di smaltimento di rifiuti speciali, in particolare in relazione ai principi di autosufficienza e prossimità, la difesa statale afferma poi che «non è affatto vero», come invece sostiene la Regione, che le limitazioni all'ingresso nel territorio regionale dei rifiuti speciali sarebbero ispirate a un fine di utilità sociale, coerente con gli obiettivi del legislatore europeo, inteso a limitare il conferimento in discarica dei rifiuti: tale disciplina risponderrebbe, al contrario, a un interesse «meramente locale e, in fondo, egoistico (not in my backyard)».

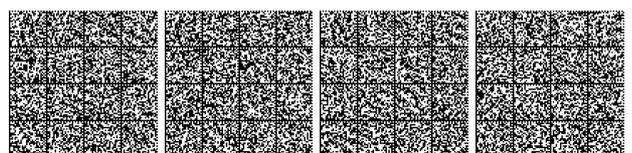
Inoltre, la norma regionale impugnata, restringendo considerevolmente la generale fruibilità delle discariche valdostane, determinerebbe «inevitabilmente» una maggiore movimentazione dei rifiuti sul territorio nazionale. Ciò sarebbe in contrasto con i suddetti principi, con conseguente violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., in quanto detta norma regionale interverrebbe nella materia della «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», attribuita in via esclusiva alla competenza legislativa dello Stato, nella quale rientra la disciplina della gestione dei rifiuti, anche quando interferisca con altri interessi e competenze, ove sia diretta a fissare livelli di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale.

A ulteriore sostegno della censura formulata in riferimento all'art. 120 Cost., l'Avvocatura generale precisa, inoltre, che questa Corte avrebbe già da tempo affermato che «anche alla luce della normativa comunitaria il rifiuto è pur sempre considerato un “prodotto”» (è citata la sentenza n. 335 del 2001).

Infine, sempre ad avviso della difesa statale, sarebbe privo di pregio il generico riferimento della Regione ad altre discipline regionali che avrebbero differenziato la misura del tributo speciale, poiché, per costante giurisprudenza costituzionale, «l'omessa impugnazione da parte dello Stato di precedenti norme regionali, analoghe a quelle oggetto di ricorso, non ha alcun rilievo, atteso che la norma impugnata ha comunque l'effetto di reiterare la lesione da cui deriva l'interesse a ricorrere dello Stato» (sono citate le sentenze n. 198 del 2019, n. 41 del 2017 e n. 231 del 2016).

7.- Anche la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ha depositato memoria in relazione al secondo ricorso (reg. ric. n. 85 del 2020), insistendo per il rigetto integrale di tutte le questioni articolate in riferimento all'impugnato art. 10 della legge reg. Valle d'Aosta n. 8 del 2020.

In particolare, la difesa regionale motiva ulteriormente sull'infondatezza della dedotta illegittimità costituzionale della norma per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. in relazione agli artt. 182 e 182-*bis*, cod. ambiente, ribadendo che la scelta di innalzare l'importo del tributo speciale per i rifiuti speciali provenienti da fuori



Regione sarebbe «volta al buon governo di un territorio con caratteristiche territoriali e orografiche del tutto peculiari». Infatti, siccome «l'importo della ecotassa fissato in precedenza dal legislatore valdostano era nettamente inferiore a quello praticato dalle Regioni limitrofe», si era «incentivato il conferimento in Valle d'Aosta di rifiuti provenienti anche da zone molto distanti», al punto che la quasi totalità dei rifiuti conferiti nelle discariche regionali sarebbero di provenienza extraregionale, come comproverebbe l'allegata relazione sui dati di conferimento in discariche di rifiuti speciali non pericolosi. La resistente conclude pertanto nel senso che la norma impugnata non configurerebbe un ostacolo alla libera circolazione dei rifiuti, essendo piuttosto legittima espressione di una «congrua e ragionevole gestione del territorio», diretta a «evitare il sovra-conferimento di rifiuti esterni rispetto a quelli regionali».

Considerato in diritto

1.- Con ricorso notificato il 10-17 aprile e depositato il 17 aprile 2020 (reg. ric. n. 42 del 2020), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 38, comma 2, della legge della Regione Valle d'Aosta 11 febbraio 2020, n. 1, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste (Legge di stabilità regionale per il triennio 2020/2022). Modificazioni di leggi regionali», in riferimento agli artt. 3, 41, 117, secondo comma, lettere e) ed s), 119, secondo comma, e 120 della Costituzione, nonché agli artt. 2 e 3 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta).

La disposizione impugnata sostituisce, con decorrenza dal 1° gennaio 2021, la Tabella di cui all'Allegato A della legge della Regione Valle d'Aosta 3 dicembre 2007, n. 31 (Nuove disposizioni in materia di gestione dei rifiuti), richiamato dall'art. 23, comma 1, della stessa legge regionale, che fissa gli importi del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi, istituito ai sensi dell'art. 3, comma 24, della legge 28 dicembre 1995, n. 549 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica).

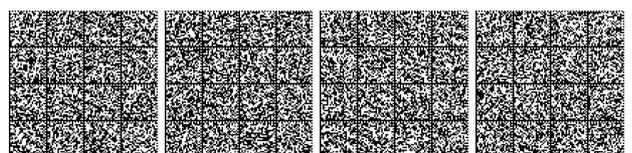
Le censure statali s'incentrano sulle voci della nuova Tabella con le quali viene stabilito che per i «Rifiuti speciali non pericolosi ammessi allo smaltimento in discariche per inerti prodotti in Regione» il tributo è dovuto nella misura di euro 10,00 per tonnellata e che per i «Rifiuti speciali non pericolosi ammessi allo smaltimento in discarica per inerti provenienti da fuori Regione» il tributo è dovuto nella misura di euro 25,82 per tonnellata.

Secondo il ricorrente, l'impugnato comma 2 dell'art. 38 della legge reg. Valle d'Aosta n. 1 del 2020, così disponendo, si porrebbe in contrasto con l'art. 3, comma 29, della legge n. 549 del 1995, che, in relazione ai «rifiuti ammissibili al conferimento in discarica per i rifiuti inerti», fissa l'ammontare dell'imposta da applicare a livello regionale in misura non inferiore a euro 0,001 per kg (pari a 1 euro/tonnellata) e non superiore a euro 0,01 per kg (pari a 10 euro/tonnellata), così violando la competenza legislativa esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

La disciplina regionale, dunque, stabilendo per i soli rifiuti provenienti da fuori Regione «una imposizione tributaria superiore due volte e mezza la misura massima» prevista dalla norma interposta statale, si tradurrebbe di fatto in «un ostacolo alla libera circolazione delle cose», con effetto discriminatorio nei confronti di soggetti collocati fuori dal territorio regionale, in violazione degli artt. 3, 41 e 120 Cost.

In particolare, nella specie non sussisterebbe nessuno degli elementi indicati nella sentenza n. 51 del 1991 di questa Corte che, in riferimento all'art. 120 Cost., permetterebbero di valutare la ragionevolezza delle leggi regionali limitative dei diritti garantiti da tale parametro, ovvero sia che: 1) vi sia un valore costituzionale in relazione al quale possano essere posti limiti alla libera circolazione delle cose e degli animali; 2) la Regione abbia competenza per una disciplina differenziata a tutela di interessi costituzionali affidati alla sua cura; 3) il provvedimento emanato sia stato emanato nel rispetto di tale competenza nonché dei requisiti di legge e sia ragionevolmente commisurato al raggiungimento delle finalità giustificative dell'intervento limitativo, così da non costituire un ostacolo arbitrario alla libera circolazione delle cose tra Regione e Regione.

Il ricorrente afferma, altresì, che la norma impugnata violerebbe gli artt. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia del «sistema tributario statale», e 119, secondo comma, Cost., che subordina la possibilità per le Regioni e gli enti locali di stabilire e applicare tributi ed entrate propri al rispetto dei «principi (statali) di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», in relazione agli interposti parametri statali individuati nella legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), e nell'art. 8 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 (Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determina-



zione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario). Ciò in quanto, in materia di tributi statali - al cui novero dovrebbe essere ascritto il tributo speciale di deposito in discarica - non spetterebbe al legislatore regionale introdurre modifiche alla normativa statale che non siano da essa espressamente consentite.

2.- Con successivo ricorso notificato l'11-17 settembre 2020 e depositato il 21 settembre 2020 (reg. ric. n. 85 del 2020), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato, unitamente ad altre disposizioni della medesima legge regionale, l'art. 10 della legge della Regione Valle d'Aosta 13 luglio 2020, n. 8 (Assestamento al bilancio di previsione della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste per l'anno 2020 e misure urgenti per contrastare gli effetti dell'emergenza epidemiologica da COVID-19), in quanto eccederebbe le competenze stabilite dallo statuto di autonomia e violerebbe gli artt. 3, 41, 97, 117, secondo comma, lettera s), e 120 Cost.

La disposizione impugnata dispone la sostituzione del comma 2 dell'art. 38 della legge reg. Valle d'Aosta n. 1 del 2020 (oggetto del precedente ricorso, iscritto al n. 42 reg. ric. del 2020), modificando, con decorrenza dal 1° gennaio 2021, la Tabella di cui all'Allegato A della già citata legge reg. Valle d'Aosta n. 31 del 2007, recante gli importi tariffari per il tributo speciale di deposito in discarica di rifiuti solidi.

Le censure statali s'incentrano sulle novellate voci di Tabella recanti gli importi tariffari per il deposito in discarica dei «Rifiuti speciali non pericolosi ammessi allo smaltimento in discariche per rifiuti non pericolosi prodotti in Regione», per i quali il tributo viene stabilito nella misura di euro 10,00 per tonnellata, e dei «Rifiuti speciali non pericolosi ammessi allo smaltimento in discarica per rifiuti non pericolosi provenienti da fuori Regione», relativamente ai quali esso viene fissato nella misura di euro 25,82 per tonnellata.

Ad avviso del ricorrente, la predetta differenza di tassazione stabilita dalla Regione, da un lato violerebbe il parametro statale interposto di cui all'art. 3, comma 29, della legge n. 549 del 1995, che individua, senza riferimenti al criterio di provenienza dei rifiuti, nel minimo e nel massimo gli importi del tributo rimessi alla competenza regionale; dall'altro comporterebbe «di fatto» un ostacolo allo smaltimento dei rifiuti speciali prodotti fuori Regione, «delineando un sistema che viola il principio della libera circolazione sul territorio nazionale dei rifiuti speciali ponendosi, perciò, in contrasto con gli articoli 182 e 182-bis del Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152 che non ammettono alcuna limitazione alla circolazione dei rifiuti speciali da e verso altre Regioni».

L'Avvocatura generale afferma che da ciò deriverebbe il contrasto della norma impugnata con gli artt. 3, 41, 117, secondo comma, lettera s), e 120 Cost.

A tale ultimo proposito viene precisato, con argomentazione analoghe a quelle addotte a sostegno del precedente ricorso (reg. ric. n. 42 del 2020), che nella specie non sussisterebbe nessuno dei già ricordati elementi che, secondo la sentenza di questa Corte n. 51 del 1991, permetterebbero di «vagliare la ragionevolezza delle leggi regionali che limitano i diritti [...] garantiti» dall'art. 120 Cost.

3.- Riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso iscritto al n. 85 del registro ricorsi 2020, i giudizi vanno riuniti in ragione della stretta connessione che lega le disposizioni oggetto dei due ricorsi qui in esame e l'ampia sovrapposibilità delle censure prospettate.

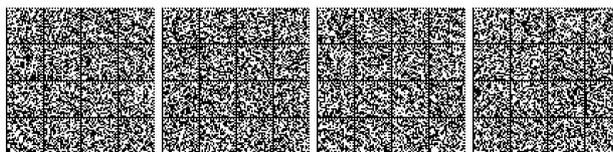
4.- Quanto al giudizio di cui al ricorso iscritto al n. 42 reg. ric. del 2020, concernente le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 38, comma 2, della legge reg. Valle d'Aosta n. 1 del 2020, va dichiarata la cessazione della materia del contendere.

Nelle more del giudizio, infatti, la citata disposizione è stata sostituita dall'art. 10 della legge reg. Valle d'Aosta n. 8 del 2020, anch'esso modificativo, con la medesima decorrenza dal 1° gennaio 2021, della menzionata Tabella di cui all'Allegato A alla legge reg. Valle d'Aosta n. 31 del 2007, recante gli importi del tributo speciale di deposito in discarica.

Secondo il consolidato orientamento di questa Corte, la modifica normativa, intervenuta nel corso del giudizio, della disposizione oggetto della questione di legittimità costituzionale promossa in via principale, determina la cessazione della materia del contendere quando si verificano, nel contempo, due condizioni: «il carattere satisfattivo delle pretese avanzate con il ricorso e il fatto che la disposizione censurata non abbia avuto medio tempore applicazione (*ex plurimis*, da ultimo, sentenze n. 200, n. 70 e n. 25 del 2020; n. 287 e n. 56 del 2019)» (sentenza n. 7 del 2021).

Nella specie, ricorrono ambedue i requisiti appena detti.

La circostanza che la suddetta sostituzione normativa sia intervenuta prima della decorrenza della data (1° gennaio 2021) da cui la norma oggetto di impugnazione avrebbe prodotto effetti comprova difatti, con certezza, che quest'ultima non ha mai potuto trovare applicazione (per un caso simile, sentenza n. 78 del 2020).



Quanto poi al carattere soddisfacente delle pretese avanzate nel primo ricorso, esso è determinato dalla circostanza che la più recente disposizione ha abrogato ab origine la norma impugnata, introducendo una nuova norma, che è oggetto del secondo ricorso statale qui considerato.

È, del resto, significativo che, nel corso della trattazione in pubblica udienza, l'Avvocatura generale non si sia espressamente opposta alla richiesta di «improcedibilità» del ricorso formulata dalla Regione autonoma, anzi osservando che per una pronuncia di «cessazione della materia del contendere» non sarebbe necessaria la previa accettazione da parte della Presidenza del Consiglio dei ministri.

5.- Quanto al secondo ricorso (reg. ric. n. 85 del 2020) debbono essere preliminarmente vagliate le eccezioni di inammissibilità delle questioni sollevate dalla Regione.

5.1.- Secondo la resistente, tali questioni sarebbero inammissibili in quanto, pur avendo il Governo contestato la violazione dei limiti delle competenze statutarie, non sarebbero state individuate «le competenze normative regionali che rilevano in materia, né le motivazioni per cui il legislatore regionale le avrebbe travalicate».

L'eccezione non è fondata.

Nessun raffronto con le competenze statutarie si rende, infatti, necessario con riguardo ai parametri di costituzionalità di cui agli artt. 3, 41 e 120 Cost., evocati, rispettivamente, in riferimento al principio di uguaglianza, a quello di libertà di iniziativa economica privata e al divieto di limitazione alla circolazione delle cose tra le Regioni, trattandosi di principi che si impongono a tutti i soggetti dell'ordinamento, ivi comprese le autonomie speciali (da ultimo, sentenza n. 52 del 2021).

Quanto poi alla censura prospettata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., va ricordato che questa Corte ha precisato che «[l]a Regione Valle d'Aosta difetta tanto di una competenza statutaria generale in materia di tutela dell'ambiente quanto di un titolo statutario specifico in materia di rifiuti, sicché qualsiasi motivazione del ricorrente in proposito sarebbe stata ultronea, essendo peraltro evidente che questo tipo di valutazione fuoriesce dall'ambito dell'ammissibilità» (sentenza n. 61 del 2009; analogamente, sentenza n. 118 del 2019).

Anche sotto tale profilo, pertanto, il ricorso supera il vaglio di ammissibilità, giacché risulta «intrinsecamente coerente» che la difesa statale, assumendo che la disposizione impugnata rientri per giurisprudenza consolidata nella materia «tutela dell'ambiente», ometta di illustrare le ragioni dell'applicabilità alla Regione delle norme del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, anziché di quelle dello statuto speciale (sentenza n. 153 del 2019).

5.2.- La resistente eccepisce inoltre l'inammissibilità della censura riferita all'art. 97 Cost. in quanto tale parametro viene solo evocato, senza essere corredato di alcuna motivazione.

L'eccezione è fondata.

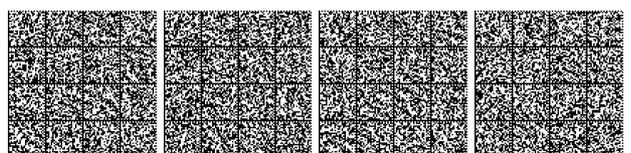
Questa Corte anche di recente ha ribadito che il vaglio di ammissibilità nei ricorsi in via principale «richiede una motivazione adeguata e non meramente apodittica» e che tale esigenza si pone «in termini ancora più rigorosi nei giudizi proposti in via principale rispetto a quelli instaurati in via incidentale» (sentenza n. 78 del 2021). Siccome nel caso in esame difetta un qualsiasi impianto argomentativo va dunque dichiarata inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge reg. Valle d'Aosta n. 8 del 2020, promossa in riferimento all'art. 97 Cost.

6.- Nel merito va premesso che in relazione all'art. 10 della legge reg. Valle d'Aosta n. 8 del 2020 deve essere prioritariamente esaminata, per economia di giudizio, la questione promossa in riferimento all'art. 120, primo comma, Cost.

Fermo restando che la Corte può discrezionalmente e insindacabilmente decidere l'ordine delle questioni da affrontare (*ex plurimis*, sentenze n. 246 del 2020; n. 258 del 2019; n. 148 del 2018), proprio la natura tributaria della norma censurata rende, infatti, opportuno, ai fini del vaglio di legittimità, il preliminare confronto con il suddetto parametro, introdotto nell'ordinamento costituzionale quale deterrente all'insorgere di un uso improprio dell'autonomia impositiva regionale.

Va, infatti, precisato che, nell'originaria formulazione proposta in sede di seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, il divieto di istituire dazi di importazione, di esportazione o di transito veniva stabilito subito dopo un primo comma che riconosceva l'autonomia finanziaria delle Regioni, in modo da chiarire, come sostenuto dall'on. Ezio Vanoni nella seduta del 28 novembre 1946, che non potesse essere mai adottato da parte di queste «alcun provvedimento, né di natura fiscale né di qualsiasi altra natura, che possa creare ostacoli alla libera circolazione dei beni fra una Regione e l'altra».

Il suddetto divieto quindi presuppone logicamente (risultando altrimenti del tutto superfluo) il riconoscimento dell'autonomia impositiva delle Regioni, alle quali, per quanto qui interessa, non sono precluse né la possibilità di intervenire negli spazi di manovra ad esse consentiti dai tributi erariali ambientali, né quella di istituire, nel rispetto dei principi di coordinamento, tributi propri autonomi in relazione a fenomeni in cui l'effetto inquinante è prevalentemente limitato al proprio territorio (produzione di rifiuti, impatti da flussi turistici, emissioni degli impianti di riscaldamento, eccetera).



Si tratta di una prospettiva che - radicata nella doverosità, sul piano costituzionale, di una diffusa tutela dell'ambiente quale bene comune - è stata consapevolmente accolta dal legislatore ordinario: l'art. 8 del d.lgs. n. 68 del 2011, ad esempio, ha inserito un tributo ambientale in senso stretto (l'imposta sulle emissioni sonore degli aeromobili civili) tra quelli ceduti alle Regioni e ha poi configurato come parzialmente ceduto un tributo ambientale solo in senso funzionale quale è la tassa automobilistica. L'art. 2, comma 2, lettera *q*), numero 1), della legge n. 42 del 2009, ha inoltre previsto, in via generale e residuale, che la legge regionale possa istituire tributi propri autonomi «con riguardo ai presupposti non assoggettati ad imposizione da parte dello Stato»; tra questi, come è ormai tipico di altri ordinamenti regionali europei, possono appunto rientrare anche quelli funzionali alla tutela (tassandone il consumo) dei beni comuni di carattere ambientale.

Attraverso queste forme impositive si può certo sviluppare, sul territorio nazionale, una differenziazione fisiologicamente connessa al perimetro operativo dell'autonomia impositiva regionale (sentenza n. 2 del 2006); quest'ultima non può, però, mai degenerare in un'ulteriore differenziazione stabilita solo in ragione del mero transito di un determinato bene attraverso il confine regionale. Si tratterebbe, infatti, proprio di quell'uso patologico dell'autonomia impositiva che il Costituente ha inteso scongiurare con l'art. 120 della Carta fondamentale.

In altri termini, l'esercizio dell'autonomia finanziaria regionale consistente nel differenziare l'entità del tributo speciale per il deposito in discarica di quella speciale "merce" (o "prodotto") a rilevanza ambientale costituita dai rifiuti non è sufficiente di per sé a garantire la legittimità costituzionale di una differenziazione del prelievo a seconda della provenienza regionale o extraregionale del rifiuto da smaltire. Ciò neppure se l'entità del tributo speciale sia stata fissata (come nella specie) nel rispetto dei limiti della manovra quantitativa consentita alla Regione dalla normativa statale di cui all'art. 3, comma 29, della legge n. 549 del 1995, in forza del quale il relativo ammontare è fissato con legge regionale «per chilogrammo di rifiuti conferiti: [...] in misura non inferiore ad euro 0,00517 [pari a euro 5,17 per tonnellata] e non superiore ad euro 0,02582 [pari a euro 25,82 per tonnellata] per i rifiuti ammissibili al conferimento in discarica per rifiuti non pericolosi e pericolosi ai sensi degli articoli 3 e 4 del medesimo decreto».

6.1.- Su queste premesse, occorre dunque verificare se la limitazione prevista dalla norma impugnata presenti margini di tollerabilità costituzionale, dovendosi, in ogni caso, vagliare, secondo il test che la giurisprudenza di questa Corte ha elaborato con riguardo all'art. 120, primo comma, Cost., «la ragionevolezza delle leggi regionali che limitano i diritti con esso garantiti» (sentenza n. 107 del 2018).

Tale scrutinio, come già anticipato, richiede di valutare: *a*) se si sia in presenza di un valore costituzionale in relazione al quale possano essere posti limiti alla libera circolazione delle cose o degli animali; *b*) se, nell'ambito del suddetto potere di limitazione, la regione posseda una competenza che la legittimi a stabilire una disciplina differenziata a tutela di interessi costituzionalmente affidati alla sua cura; *c*) se il provvedimento adottato in attuazione del valore suindicato e nell'esercizio della predetta competenza sia stato emanato nel rispetto dei requisiti di legge e abbia un contenuto dispositivo ragionevolmente commisurato al raggiungimento delle finalità giustificative dell'intervento limitativo della regione, così da non costituire in concreto un ostacolo arbitrario alla libera circolazione delle cose fra regione e regione» (sentenza n. 51 del 1991).

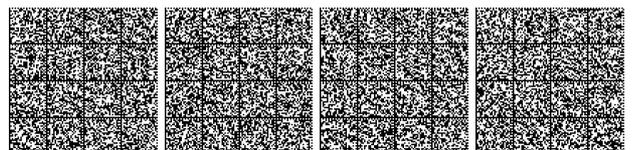
Va aggiunto, tuttavia, che la suddetta verifica deve essere particolarmente rigorosa in presenza di una disposizione regionale che appare sussumibile nella categoria del dazio, dal momento che l'art. 120, primo comma, Cost. ne fa oggetto di un precipuo divieto, distinguendolo dalla più generale ipotesi di «provvedimenti che ostacolano in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni».

6.2.- Nello svolgimento del suddetto test occorre innanzitutto considerare che la norma impugnata interviene a disciplinare aspetti del tributo speciale per il deposito in discarica e in impianti di incenerimento senza recupero energetico dei rifiuti solidi, meglio noto come "ecotassa", tributo proprio derivato istituito dall'art. 3, commi da 24 a 40, della legge n. 549 del 1995.

Si tratta di un tributo ambientale che mira a correggere, tassandole, le esternalità negative date dall'incidenza ambientale ritenuta indesiderabile (discariche e rifiuti ivi sversati): il prelievo, infatti, è istituito «[a] fine di favorire la minore produzione di rifiuti e il recupero dagli stessi di materia prima e di energia» (comma 24 del citato art. 3 della legge n. 549 del 1995).

6.3.- Rispetto a tale tributo la difesa della Regione sostiene che la scelta di innalzarne l'importo per i rifiuti speciali provenienti da fuori Regione sarebbe giustificabile sotto un triplice profilo.

In primo luogo perché «volta al buon governo di un territorio con caratteristiche territoriali e orografiche del tutto peculiari», dove spazi esigui e vincoli idrogeologici limitano la disponibilità di siti idonei alla localizzazione di impianti di discarica per i rifiuti speciali non pericolosi. In tali impianti, inoltre, siccome «l'importo della ecotassa fissato in precedenza dal legislatore valdostano era nettamente inferiore a quello praticato dalle Regioni limitrofe», si era «incattivato il conferimento in Valle d'Aosta di rifiuti provenienti anche da zone molto distanti».



Di qui il secondo argomento, incentrato sui principi di autosufficienza e, in particolare, di prossimità di cui agli artt. 182 e 182-*bis*, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante «Norme in materia ambientale» (d'ora in poi cod. ambiente): la maggiorazione del tributo per i rifiuti prodotti fuori dai confini regionali sarebbe diretta a «evitare il sovra-conferimento di rifiuti esterni» e quindi la probabile maggiore movimentazione degli stessi.

Infine, la Regione autonoma adduce, quale terzo argomento, che la differenziazione attuata dal legislatore regionale non esorbiterebbe dai limiti fissati dalla normativa statale istituiva dell'ecotassa relativamente al quantum del tributo; in particolare, la norma impugnata non solo non si porrebbe in contrasto con un divieto espresso previsto dalla legge statale, ma anzi ne costituirebbe un opportuno, naturale, svolgimento con riguardo ad aspetti attinenti alla competenza regionale del governo del territorio e della tutela della salute.

6.4.- Gli argomenti della difesa regionale non sono sufficienti a superare il test di costituzionalità riferito all'art. 120, primo comma, Cost.

6.4.1.- Su un piano più generale va innanzitutto ricordato che la giurisprudenza di questa Corte si è occupata più volte del problema, posto dalla legislazione delle Regioni, relativo alla legittimità del divieto di smaltimento in ambito regionale di rifiuti di provenienza extraregionale, pervenendo sostanzialmente a due diverse soluzioni a seconda della tipologia dei rifiuti in questione.

Da un lato, infatti, si è statuito che il principio di autosufficienza di cui all'art. 182, comma 5 (ora comma 3, a decorrere dal 25 dicembre 2010, in forza dell'art. 8, comma 1, lettera b, del decreto legislativo 3 dicembre 2010, n. 205, recante «Disposizioni di attuazione della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive»), cod. ambiente, che, identificando nel territorio regionale l'ambito ottimale, vieta lo smaltimento dei rifiuti di produzione extraregionale, è applicabile solo ai rifiuti urbani non pericolosi; dall'altro si è precisato che il suddetto principio non può valere né per quelli speciali pericolosi (sentenze n. 12 del 2007, n. 161 del 2005, n. 505 del 2002, n. 281 del 2000), né per quelli speciali non pericolosi (sentenze n. 10 del 2009 e n. 335 del 2001), per i quali, non essendo preventivabile in modo attendibile la dimensione quantitativa e qualitativa del materiale da smaltire, diviene impossibile individuare «un ambito territoriale ottimale, che valga a garantire l'obiettivo specifico dell'autosufficienza nello smaltimento» (sentenza n. 335 del 2001).

Tali conclusioni rimangono valide anche a seguito delle modifiche al suddetto testo originario dell'art. 182 disposte, aggiungendo anche l'art. 182-*bis*, con il d.lgs. n. 205 del 2010 (sentenza n. 76 del 2021).

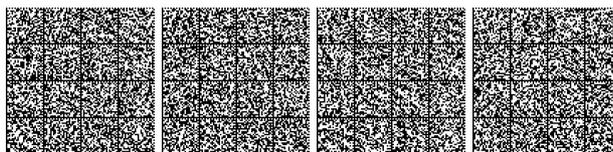
Quest'ultima disposizione infatti, da un lato conferma l'impossibilità di estendere ai rifiuti diversi da quelli urbani non pericolosi il principio dell'autosufficienza regionale e, dall'altro, ribadisce che va invece applicato ai rifiuti speciali, per assicurarne la più efficace gestione, il diverso criterio della specializzazione dell'impianto di smaltimento (art. 182-*bis*, comma 1, lettera b, cod. ambiente).

Tale criterio, peraltro, in particolare per i rifiuti speciali non pericolosi, potrebbe risultare temperato da quello della prossimità al luogo di produzione, in modo da ridurre il più possibile la movimentazione dei rifiuti (Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenza 11 giugno 2013, n. 3215). Tuttavia, rimane fermo - contrariamente a quanto sostenuto dalla resistente - che la necessità di garantire le interconnessioni, che devono sempre sussistere tra i vari siti degli impianti, porta a escludere la possibilità che, al di fuori dei rifiuti urbani, il confine regionale possa essere utilizzato per emanare norme dirette a favorire solo lo smaltimento dei rifiuti prodotti all'interno dello stesso.

Ciò in quanto, in contraddizione con la stessa nozione di «rete integrata ed adeguata di impianti» (art. 182-*bis*, comma 1, cod. ambiente), la discriminazione in base al criterio della provenienza regionale o extraregionale potrebbe pregiudicare proprio il conseguimento della finalità di smaltire tali rifiuti in uno degli impianti appropriati più vicini (sentenza n. 227 del 2020). Infatti, il riferimento al confine regionale, ostacolando la generale fruibilità delle discariche, «determina di necessità una maggiore movimentazione dei rifiuti sul territorio, stante la contrazione dell'offerta di idonei siti disponibili allo smaltimento dei rifiuti speciali non pericolosi» (sentenza n. 244 del 2011), con «un duplice effetto complessivamente negativo sugli obiettivi, sia nazionali, sia regionali» (sentenza n. 231 del 2019).

Sulla base di tali rilievi, questa Corte ha quindi ritenuto che numerose disposizioni regionali, le quali stabilivano ostacoli assoluti o relativi allo smaltimento di rifiuti di provenienza extraregionale diversi da quelli urbani non pericolosi, fossero in contrasto con l'art. 120 Cost., «sotto il profilo dell'introduzione di ostacoli alla libera circolazione di cose tra le regioni, oltre che con i principi fondamentali delle norme di riforma economico-sociale introdotti dal decreto legislativo n. 22 del 1997, e riprodotti dal d.lgs. n. 152 del 2006» (sentenza n. 10 del 2009).

6.4.2.- Alla luce di queste considerazioni, l'argomento speso dalla difesa della Regione autonoma in ordine alla particolare caratterizzazione del proprio territorio regionale non appare dirimente.



La norma in questione, infatti, utilizzando la leva fiscale dell'ecotassa per discriminare i conferimenti in discarica di rifiuti speciali non pericolosi provenienti da fuori Regione, non è in ogni caso riconducibile, come si è visto, a una legittima attuazione dei principi di autosufficienza e prossimità.

Tale norma appare piuttosto dissimulare il tentativo di sottrarsi alle implicazioni, anche in termini di solidarietà, connesse alla necessità di garantire una rete adeguata e integrata per lo smaltimento dei rifiuti speciali non pericolosi.

Essa, infatti, determina, nel differenziale imposto a questi ultimi, l'effetto sostanziale di introdurre, in contrasto con l'espressa previsione dell'art. 120, primo comma, Cost., un "dazio all'importazione", cioè un ostacolo fiscale alla libera circolazione delle merci tra le Regioni.

6.4.3 - Nemmeno può rilevare l'ulteriore argomento svolto dalla difesa regionale, circa l'assenza di un esplicito divieto di una simile differenziazione nella disciplina statale, che consente la manovrabilità, tra un minimo e un massimo, dell'ecotassa. È infatti sottesa a tale silenzio l'ovvia considerazione che nemmeno la legge statale potrebbe, senza violare essa stessa l'art. 120, primo comma, Cost., abilitare una Regione a introdurre dazi o forme impositive ad effetto equivalente.

6.4.4. - Da quanto considerato deriva che la norma impugnata non è in grado di superare l'indicato test di costituzionalità.

Innanzitutto va rilevato che la differenziazione del prelievo in ragione della provenienza regionale o extraregionale del rifiuto non solo non trova giustificazione nei valori costituzionali della tutela ambientale e della salute, ma addirittura si pone in contrasto con essi perché comporterebbe una maggiore movimentazione dei rifiuti sul territorio nazionale (come osservato al punto 6.4.1.).

Tale rilievo sarebbe già sufficiente per l'accoglimento della questione; tuttavia, è evidente che la norma impugnata, determinando un ostacolo fiscale alla libera circolazione delle merci, non è neppure riconducibile a un esercizio legittimo delle competenze regionali, perché queste non possono alterare in peius gli standard ambientali statali (da ultimo, sentenze n. 7 del 2019, n. 139 e n. 74 del 2017).

Deve quindi essere dichiarata l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 120, primo comma, Cost., dell'art. 10 della legge reg. Valle d'Aosta n. 8 del 2020 limitatamente alle voci della Tabella di cui all'Allegato A alla legge reg. Valle d'Aosta n. 31 del 2007 che, discriminando in relazione alla provenienza territoriale, introducono la descritta differenziazione tabellare.

Per escludere la suddetta discriminazione deve essere dunque dichiarata l'illegittimità costituzionale: *a)* della voce di Tabella concernente i «Rifiuti speciali non pericolosi ammessi allo smaltimento in discariche per rifiuti non pericolosi prodotti in Regione», limitatamente alle parole «prodotti in Regione»; *b)* dell'intera voce tabellare concernente i «Rifiuti speciali non pericolosi ammessi allo smaltimento in discarica per rifiuti non pericolosi provenienti da fuori Regione», compreso l'importo del prelievo pari a euro 25,82 per tonnellata.

7.- Le ulteriori censure promosse in riferimento agli artt. 3, 41 e 117, secondo comma, lettera s), Cost. sono assorbite.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separata pronuncia la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso n. 85 del 2020;

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 10 della legge della Regione Valle d'Aosta 13 luglio 2020, n. 8 (Assestamento al bilancio di previsione della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste per l'anno 2020 e misure urgenti per contrastare gli effetti dell'emergenza epidemiologica da COVID-19), nella parte in cui sostituisce la Tabella di cui all'Allegato A della legge della Regione Valle d'Aosta 3 dicembre 2007, n. 31 (Nuove disposizioni in materia di gestione dei rifiuti), limitatamente: a) alle parole «prodotti in Regione» della voce concernente i «Rifiuti speciali non pericolosi ammessi allo smaltimento in discariche per rifiuti non pericolosi prodotti in Regione»; b) all'intera voce concernente i «Rifiuti speciali non pericolosi ammessi allo smaltimento in discarica per rifiuti non pericolosi provenienti da fuori Regione», compreso l'importo del prelievo pari a euro 25,82 per tonnellata;



2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge reg. Valle d'Aosta n. 8 del 2020 promossa, in riferimento all'art. 97 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso iscritto al n. 85 del registro ricorsi 2020;

3) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 38, comma 2, della legge della Regione Valle d'Aosta 11 febbraio 2020, n. 1, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste (Legge di stabilità regionale per il triennio 2020/2022). Modificazioni di leggi regionali», promosse, in riferimento agli artt. 3, 41, 117, secondo comma, lettere e) ed s), 119, secondo comma, e 120 della Costituzione, nonché agli artt. 2 e 3 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso iscritto al n. 42 del registro ricorsi 2020.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 marzo 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Luca ANTONINI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 30 aprile 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_210082

N. 83

Sentenza 25 marzo - 30 aprile 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Spese di giustizia - Eredità giacente - Compenso del curatore - Anticipazione erariale ove la procedura sia stata attivata d'ufficio, non vi siano eredi accettanti e l'eredità sia incapiente - Omessa previsione - Irragionevolezza e disparità di trattamento - Illegittimità costituzionale.

Spese di giustizia - Eredità giacente - Compenso del curatore - Anticipazione erariale ove la procedura sia stata attivata d'ufficio, non vi siano eredi accettanti e l'eredità sia incapiente - Omessa previsione - Denunciata violazione del diritto alla tutela del lavoro e alla retribuzione - Non fondatezza della questione.

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, art. 148, comma 3.
- Costituzione, artt. 3, 35 e 36.

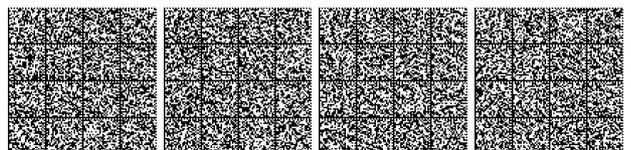
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

Giudici : Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 148 (*recte*: art. 148, comma 3) del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)», promosso dal Tribunale ordinario di Trieste, in composizione monocratica, con ordinanza del 16 gennaio 2020, iscritta al n. 87 del registro ordinanze 2020, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 29, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nella camera di consiglio del 24 marzo 2021 il Giudice relatore Stefano Petitti;
deliberato nella camera di consiglio del 25 marzo 2021.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 16 gennaio 2020 (r.o. n. 87 del 2020), il Tribunale ordinario di Trieste, in composizione monocratica, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 148 (*recte*: art. 148, comma 3) del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)», nella parte in cui non prevede che il compenso del curatore dell'eredità giacente venga anticipato dallo Stato «quale soggetto finale nel cui interesse è svolto il procedimento», ove questo, attivato d'ufficio, si sia concluso senza eredi accettanti e con eredità incapiente.

Atteso che in detta evenienza l'onorario del curatore non potrebbe essere posto a carico di alcuno - né di un erede accettante, e nemmeno dello Stato erede necessario, che risponde solo *intra vires* -, la denunciata omissione normativa violerebbe gli artt. 3, 35 e 36 della Costituzione, per l'intrinseca irragionevolezza di una prestazione non compensata, la mancata tutela del lavoro e la lesione del diritto alla retribuzione.

Sarebbe irragionevole che il curatore possa percepire il compenso quando vi è un erede accettante o quando l'eredità devolutasi allo Stato risulti capiente, e non anche quando la procedura si sia conclusa senza accettazione ereditaria e con asse insufficiente, «pur essendo questo un esito che non dipende da fatto del curatore»; sarebbe poi ingiustificata la disparità di trattamento rispetto al caso nel quale il curatore sia stato nominato su istanza di un soggetto ammesso al patrocinio a spese dello Stato, ipotesi nella quale, pur se non vi è stata accettazione dell'eredità e questa è risultata passiva, l'onorario del curatore è anticipato dall'erario.

1.1.- In punto di rilevanza delle questioni, il giudice *a quo* espone di dover provvedere sull'istanza di liquidazione del compenso presentata dal curatore di un'eredità giacente aperta d'ufficio, rivelatasi negativa e non accettata da alcuno.

Il rimettente assume di non poter operare un'interpretazione adeguatrice, poiché la denunciata omissione normativa non si presterebbe ad essere colmata tramite l'applicazione estensiva degli artt. 49 e 146 del d.P.R. n. 115 del 2002: l'art. 49 riconosce l'onorario a tutti gli ausiliari del magistrato, e «tuttavia nel caso in esame tale disposizione è in concreto inapplicabile, mancando una parte a carico della quale porre le spese»; l'art. 146, che per effetto della sentenza n. 174 del 2006 di questa Corte prevede l'anticipazione erariale dell'onorario al curatore del fallimento senza attivo, non potrebbe essere esteso al curatore dell'eredità giacente, poiché la Corte stessa, nell'ordinanza n. 446 del 2007, ha rimarcato la disomogeneità tra le fattispecie.

2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha chiesto dichiararsi le questioni manifestamente infondate.

Richiamata l'ordinanza n. 446 del 2007, l'interveniente nega che all'onorario del curatore dell'eredità possa estendersi il regime del compenso del curatore fallimentare, attesa la maggiore complessità dell'attività propria di quest'ultimo, «innestata in un procedimento avente anche carattere contenzioso», rispetto all'attività svolta dal curatore dell'eredità «nel corso del relativo procedimento di volontaria giurisdizione».

Secondo l'Avvocatura, mancando di prevedere in termini assoluti la spettanza di un onorario al curatore dell'eredità giacente, il legislatore avrebbe effettuato «un complessivo bilanciamento tra l'interesse economico del curatore all'ottenimento di un compenso per l'attività svolta, e la necessità di assicurare una corretta distribuzione delle limitate risorse statali, avendo cura di garantire, in via prioritaria, ai non abbienti la tutela dei propri diritti».



D'altronde, essendo quello di curatore dell'eredità giacente un incarico non obbligatorio e meramente occasionale, l'eventualità, peraltro del tutto marginale, che esso resti senza compenso non determinerebbe alcun *vulnus* costituzionale, tantomeno in riferimento ai parametri concernenti il lavoro subordinato.

In ogni caso, il curatore che non percepisce l'onorario per incapacità dell'eredità otterrebbe pur sempre una «remunerazione indiretta», connessa al prestigio professionale della collaborazione con l'autorità giudiziaria.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale ordinario di Trieste, in composizione monocratica, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 148 (*recte*: art. 148, comma 3) del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)», in riferimento agli artt. 3, 35 e 36 della Costituzione, nella parte in cui non prevede, al comma 3, che il compenso del curatore dell'eredità giacente venga anticipato dallo Stato «quale soggetto finale nel cui interesse è svolto il procedimento», ove questo, attivato d'ufficio, si sia concluso senza eredi accettanti e con eredità incapiente.

La mancanza di accettazione ereditaria e l'insufficienza del patrimonio relitto impedirebbero al curatore di percepire l'onorario pur essendo tali fattori indipendenti dalla sua opera, sicché l'omessa previsione dell'anticipazione erariale sarebbe intrinsecamente irragionevole, priverebbe di tutela una forma di lavoro e lederebbe il diritto alla giusta retribuzione.

1.1.- Sebbene le censure siano indirizzate dal rimettente all'art. 148 del d.P.R. n. 115 del 2002 nella sua interezza, esse, poiché relative all'omessa previsione di un'anticipazione erariale, devono intendersi riferite specificamente al comma 3 della disposizione, che riguarda appunto le spese anticipate dall'erario nella procedura dell'eredità giacente attivata d'ufficio.

2.- La questione sollevata in riferimento agli artt. 35 e 36 Cost. non è fondata.

Essa postula una sostanziale assimilazione dell'opera professionale dell'ausiliario del giudice al lavoro subordinato e il conseguente accostamento dell'onorario alla retribuzione, mentre, per costante giurisprudenza di questa Corte, la natura occasionale della prestazione dell'ausiliario del magistrato o del difensore d'ufficio impedisce di ricostruirne l'incidenza sulla formazione del reddito complessivo del singolo prestatore e quindi non consente neppure di impostare la valutazione del relativo compenso nei termini della retribuzione adeguata e sufficiente (*ex plurimis*, sentenze n. 90 del 2019, n. 13 del 2016, n. 192 del 2015, n. 41 del 1996 e n. 88 del 1970).

3.- È invece fondata la questione sollevata in riferimento all'art. 3 Cost.

4.- Distribuita tra il codice civile e il codice di procedura civile, la disciplina della figura del curatore ne delinea l'essenzialità per la procedura di giacenza ereditaria, quale sistema di amministrazione interinale ed eventuale liquidazione del patrimonio in successione.

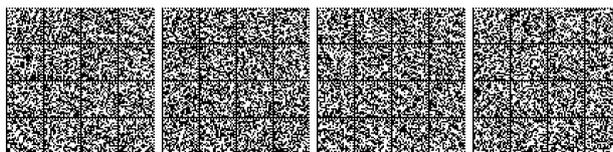
4.1.- Il curatore dell'eredità giacente è nominato dal tribunale del circondario in cui si è aperta la successione, «su istanza delle persone interessate o anche d'ufficio», quando il chiamato non ha accettato l'eredità e non è nel possesso di beni ereditari (art. 528, primo comma, del codice civile).

Già la previsione della nomina officiosa evidenzia che l'attività del curatore, lungi dall'esaurirsi nella dimensione privatistica del trapasso successorio, corrisponde all'interesse pubblico che questo si svolga in modo ordinato e senza dispersione di valore.

In tale prospettiva, la nomina del curatore produce immediati effetti sostanziali, in particolare impedisce l'iscrizione di ipoteche giudiziali sui beni ereditari, quand'anche in base a sentenze pronunziate anteriormente alla morte del debitore (art. 2830 cod. civ.).

Gli obblighi del curatore dell'eredità giacente, elencati dall'art. 529 cod. civ., descrivono un'attività molteplice, talora complessa, poiché egli deve procedere all'inventario dell'eredità, esercitarne e promuoverne le ragioni, rispondere alle istanze proposte contro la medesima, amministrarla, depositare presso le casse postali o un istituto di credito designato dal tribunale il denaro che si trova nell'eredità o si ritrae dalla vendita dei mobili o degli immobili, e, da ultimo, rendere il conto della propria amministrazione.

Il curatore esercita altresì una funzione - seppur eventuale - di tipo liquidatorio, poiché egli può provvedere al pagamento dei debiti ereditari e dei legati, previa autorizzazione del tribunale (art. 530, primo comma, cod. civ.), ma, se alcuno dei creditori o dei legatari fa opposizione, deve provvedere alla liquidazione dell'eredità secondo le norme dell'eredità accettata col beneficio d'inventario (art. 530, secondo comma, cod. civ.).



Il curatore amministra l'eredità «sotto la vigilanza del giudice» (art. 782, primo comma, del codice di procedura civile) e deve vendere i beni mobili che ne fanno parte, nonché i beni immobili ove il tribunale autorizzi di questi ultimi l'alienazione nei casi di necessità o utilità evidente (art. 783 cod. proc. civ.).

Ai sensi dell'art. 193 del regio decreto 18 dicembre 1941, n. 1368 (Disposizioni per l'attuazione del codice di procedura civile e disposizioni transitorie), il curatore dell'eredità giacente, prima d'iniziare l'esercizio delle sue funzioni, deve prestare giuramento davanti al giudice di custodire e amministrare fedelmente i beni dell'eredità.

Dell'amministrazione dei beni ereditari il curatore risponde in modo pieno, quindi anche per colpa lieve, poiché l'art. 531 cod. civ. non gli estende la limitazione di responsabilità concessa dall'art. 491 cod. civ. all'erede con beneficio d'inventario, che viceversa risponde solo per colpa grave.

Sebbene possa chiudersi in tempi brevi in ragione della sopravvenienza dell'accettazione del chiamato - evento che determina la cessazione delle funzioni del curatore (art. 532 cod. civ.) -, la curatela dell'eredità giacente può tuttavia implicare anche un'attività di lungo corso, fino a sfociare, in mancanza di altri successibili, nella successione necessaria dello Stato, a norma dell'art. 586 cod. civ.

Sempre in funzione dell'ordinato svolgimento della vicenda successoria, al curatore dell'eredità giacente l'art. 28, comma 2, del decreto legislativo 31 ottobre 1990, n. 346 (Approvazione del testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta sulle successioni e donazioni), attribuisce l'obbligo di presentare la dichiarazione di successione, e il successivo art. 36, comma 4, prevede che la sua nomina possa essere chiesta anche dall'ufficio del registro.

4.2.- Per diritto vivente, il curatore dell'eredità giacente è un ausiliario del giudice.

Su incarico e sotto la vigilanza del giudice, egli persegue gli obiettivi tipici della procedura giudiziale, rientrando quindi nella «categoria aperta» degli ausiliari, riferita dall'art. 68, primo comma, cod. proc. civ. ad ogni persona che assiste il giudice perché «idonea al compimento di atti che non è in grado di compiere da sé solo» (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 21 novembre 1997, n. 11619).

Anche dopo l'entrata in vigore del d.P.R. n. 115 del 2002 - che all'art. 3, comma 1, lettera *n*), definisce l'ausiliario come «qualunque [...] soggetto competente, in una determinata arte o professione o comunque idoneo al compimento di atti, che il magistrato o il funzionario addetto all'ufficio può nominare a norma di legge» -, la giurisprudenza di legittimità annovera il curatore dell'eredità giacente tra gli ausiliari del giudice (Corte di cassazione, sezione sesta civile, ordinanza 2 settembre 2020, n. 18239, e sezione seconda civile, ordinanza 5 maggio 2009, n. 10328).

Ciò implica, tra l'altro, un più severo inquadramento penalistico dell'eventuale condotta distrattiva del curatore, in passato considerata reato comune di appropriazione indebita, e oggi invece qualificata, appunto perché tenuta da un ausiliario del giudice, come reato proprio di peculato (Corte di cassazione, sezione sesta penale, sentenza 23 settembre 2010, n. 34335), ovvero truffa aggravata dall'abuso di pubblica funzione (Corte di cassazione, sezione sesta penale, sentenza 31 marzo 2015, n. 13800).

5.- Premesso, al comma 1, che «[n]ella procedura dell'eredità giacente attivata d'ufficio alcune spese sono prenotate a debito, altre sono anticipate dall'erario», l'art. 148 del d.P.R. n. 115 del 2002 non menziona l'onorario del curatore, né tra le prime, né tra le seconde, e anzi tace dell'onorario di qualunque ausiliario del magistrato.

Per la procedura fallimentare, invece, con riguardo all'ipotesi in cui tra i beni del fallimento non vi sia denaro sufficiente, l'art. 146, comma 3, lettera *c*), del d.P.R. n. 115 del 2002 stabilisce che l'onorario degli ausiliari del magistrato è anticipato dall'erario.

5.1.- Con la sentenza n. 174 del 2006, questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 146, comma 3, del d.P.R. n. 115 del 2002, nella parte in cui non ricomprende tra le spese anticipate dall'erario le spese e l'onorario del curatore fallimentare.

Precisato che il curatore, quale «organo normale e necessario del procedimento fallimentare», è un «ausiliare della giustizia», piuttosto che un «ausiliare del giudice», e tratta la conseguenza che l'anticipazione erariale prevista dall'art. 146, comma 3, lettera *c*), del d.P.R. n. 115 del 2002 non potesse essere estesa per via interpretativa al curatore fallimentare, tale sentenza ha colto la violazione dell'art. 3 Cost. nell'essere l'anticipazione dell'onorario esclusa per il solo curatore.

Sono stati così superati i precedenti relativi all'art. 91 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa) - medio tempore abrogato dall'art. 299, comma 1, del d.P.R. n. 115 del 2002 -, nei quali la mancata previsione dell'anticipazione erariale dell'onorario del curatore di un fallimento senza attivo era stata giustificata con gli argomenti della possibile gratuità dell'ufficio in ragione della sua volontarietà, dell'impossibilità di assimilare il curatore fallimentare a un lavoratore subordinato e del compenso indiretto che anche una curatela non retribuita pur sempre garantisce in termini di affinamento professionale (sentenza n. 302 del 1985; ordinanze n. 368 del 1994 e n. 488 del 1993).



A tali argomenti la sentenza n. 174 del 2006, da un lato, ha opposto che «[l]a volontarietà e non obbligatorietà dell'incarico e la non assimilabilità della posizione del curatore a quella del lavoratore non escludono il diritto del curatore al compenso, né giustificano la non ricomprensione delle spese e degli onorari al curatore fra quelle che, come le spese e gli onorari agli ausiliari del giudice, sono anticipate dallo Stato, in caso di chiusura del fallimento per mancanza di attivo»; dall'altro lato, circa la tesi della ricompensa indiretta della curatela dei fallimenti "negativi", ha osservato che «l'affinamento professionale non giustifica la negazione del relativo compenso».

5.2.- Nel dichiarare la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, del d.P.R. n. 115 del 2002, sollevata in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., nella parte in cui prevede che, in caso di eredità giacente avviata su istanza dell'interessato e cessata per carenza di attivo, le spese e l'onorario del curatore siano posti a carico dell'istante, anziché dell'erario, questa Corte, con l'ordinanza n. 446 del 2007, ha ritenuto che la sentenza n. 174 del 2006 non potesse essere estesa a detta ulteriore questione, sia per la «disomogeneità» della posizione del curatore fallimentare rispetto a quella del curatore dell'eredità giacente, sia per la peculiarità della fattispecie concreta, nella quale la nomina del curatore dell'eredità giacente era avvenuta ad istanza di parte.

6.- Intervenuto in giudizio per il tramite dell'Avvocatura generale dello Stato, il Presidente del Consiglio dei ministri ha richiamato proprio l'ordinanza n. 446 del 2007 per sostenere la manifesta infondatezza delle odierne questioni.

Tuttavia, il richiamato precedente non si attaglia alla fattispecie ora in esame, poiché questa riguarda la giacenza ereditaria attivata d'ufficio, mentre quello concerne la giacenza ereditaria attivata ad istanza di parte, differenza di ovvia rilevanza, giacché la presenza di un soggetto istante implica l'esistenza di un centro di imputazione degli oneri della procedura.

6.1.- Non è persuasivo neppure l'argomento dell'Avvocatura generale circa la maggiore complessità dell'attività del curatore fallimentare rispetto a quella del curatore dell'eredità giacente, di natura anche contenziosa l'una, solo di volontaria giurisdizione l'altra.

Una maggiore complessità dell'attività del curatore fallimentare può ammettersi solo in via tendenziale, poiché la giacenza ereditaria cessa con l'accettazione del chiamato, e può in questo caso risolversi in un'attività gestoria di modesta portata.

Tuttavia, specie in difetto di una sopravvenuta accettazione, l'opera del curatore dell'eredità giacente può avere anche una lunga durata, includere la liquidazione dei beni ereditari e la formazione dello stato di graduazione dei creditori e legatari, rispetto alla quale ultima possono anche darsi incidenti contenziosi.

La «disomogeneità» tra curatore fallimentare e curatore dell'eredità giacente - sottolineata dall'ordinanza n. 446 del 2007 con richiamo alla giurisprudenza di legittimità, «la quale ha sempre ritenuto che le disposizioni dettate per la liquidazione del compenso al curatore del fallimento non sono applicabili, neppure per analogia, al curatore dell'eredità giacente» - può incidere dunque sul quantum del compenso, non anche sull'an.

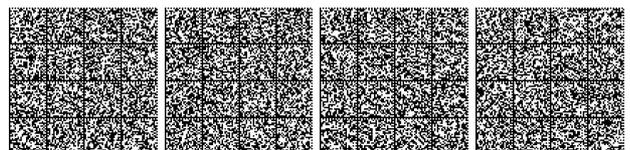
E infatti, come emerge proprio dalla costante giurisprudenza di legittimità, l'onorario spetta anche al curatore dell'eredità giacente, sebbene alla relativa quantificazione il giudice debba provvedere senza poter ricorrere alla tariffa dei curatori fallimentari, «neppure a titolo orientativo, stante l'evidente disomogeneità delle prestazioni», ma «col suo prudente criterio» (Corte di cassazione, sezione seconda civile, sentenza 28 novembre 1991, n. 12767), cioè con una valutazione equitativa correlata alla professione prevalente spesa dal curatore nell'espletamento dell'incarico (Corte di cassazione, sezione seconda civile, ordinanza 25 agosto 2020, n. 17735).

6.2.- Circa gli ulteriori argomenti dell'Avvocatura riferiti al carattere volontario dell'incarico di curatore dell'eredità giacente e ai vantaggi professionali che esso comporta pur in difetto della percezione di un onorario, vale ripetere quanto già osservato nella sentenza n. 174 del 2006, cioè che la non obbligatorietà dell'incarico non ne implica la gratuità e che il giovamento professionale indotto dallo svolgimento di un'opera non assorbe il diritto al compenso per averla resa.

Né la destinazione prioritaria delle risorse statali alla tutela giurisdizionale dei non abbienti - enfatizzata dall'interveniente - è di per sé in grado di privare il curatore di un'eredità incapiente del diritto all'onorario per l'attività svolta nel pubblico interesse, come non è in grado di privare del medesimo diritto il curatore di un fallimento senza attivo.

7.- Ai sensi dell'art. 49, comma 1, del d.P.R. n. 115 del 2002, l'onorario spetta «[a]gli ausiliari del magistrato», insieme alle indennità di viaggio e di soggiorno, alle spese di viaggio e al rimborso delle spese sostenute per l'adempimento dell'incarico.

Per la sua portata generale, questa disposizione concerne tutti gli ausiliari del magistrato, quindi anche il curatore dell'eredità giacente, che, come si è visto, per diritto vivente, fa parte di tale categoria.



La questione si sposta, pertanto, dalla titolarità del diritto al compenso alle condizioni della sua effettività, atteso che - nella giacenza attivata d'ufficio, conclusasi senza accettazione del chiamato e con eredità insufficiente - il diritto del curatore all'onorario esiste attualmente solo in termini virtuali.

7.1.- L'art. 8, comma 1, del d.P.R. n. 115 del 2002 stabilisce che «[c]iascuna parte provvede alle spese degli atti processuali che compie e di quelli che chiede» (salvi gli effetti dell'ammissione al patrocinio a spese dello Stato, cui fa riferimento il comma 2).

Con specifico riguardo all'eredità giacente attivata d'ufficio, l'art. 148, comma 4, del d.P.R. n. 115 del 2002 dispone che «[i]l magistrato pone le spese della procedura a carico dell'erede, in caso di accettazione successiva; a carico del curatore, nella qualità, se la procedura si conclude senza che intervenga accettazione».

Nella giacenza attivata su istanza di parte, quindi, come nella fattispecie di cui all'ordinanza n. 446 del 2007, l'onorario del curatore grava sul soggetto istante in base all'art. 8, comma 1, del d.P.R. n. 115 del 2002 (salvi gli effetti dell'eventuale ammissione dell'istante al patrocinio a spese dello Stato).

Nell'eredità giacente attivata d'ufficio e cessata per sopravvenuta accettazione, l'onorario del curatore grava sull'erede accettante, a norma dell'art. 148, comma 4, primo periodo, del d.P.R. n. 115 del 2002, e in aderenza alla retroattività dell'accettazione ereditaria (art. 459 cod. civ.).

In quella, infine, attivata d'ufficio e cessata per devoluzione allo Stato di un'eredità capiente, l'onorario del curatore grava sullo Stato stesso quale erede ultimo ovvero - come recita l'art. 148, comma 4, secondo periodo, del d.P.R. n. 115 del 2002 - resta «a carico del curatore, nella qualità», e ciò perché la capienza dell'asse tiene salvo il principio per cui lo Stato, quale erede necessario, «non risponde dei debiti ereditari e dei legati oltre il valore dei beni acquistati» (art. 586, secondo comma, cod. civ.).

Nella fattispecie oggetto della questione in scrutinio, viceversa, il diritto al compenso, poiché non assistito dal meccanismo dell'anticipazione erariale, resta privo di effettività. Trattandosi, infatti, di eredità giacente attivata d'ufficio, non accettata dal chiamato e rivelatasi incapiente, l'onorario del curatore non può essere imputato ad alcuno.

Quando la giacenza attivata d'ufficio si conclude con la devoluzione allo Stato di un'eredità incapiente, l'anticipazione erariale dell'onorario corrisponde all'esigenza di garantire l'effettività del diritto al compenso spettante al curatore al pari di ogni altro ausiliario del giudice (in disparte se possa predicarsene la qualità di «ausiliare della giustizia», riferita al curatore fallimentare dalla sentenza n. 174 del 2006); l'impegno erariale riflette, d'altro canto, l'interesse pubblico all'ordinato svolgimento della vicenda successoria, che trascende l'interesse patrimoniale dello Stato-erede e costituisce la *ratio* stessa della nomina officiosa del curatore dell'eredità giacente.

Nell'ipotesi data, quindi, l'omessa previsione dell'anticipazione erariale determina un'irragionevole disparità di trattamento in danno del curatore dell'eredità giacente ed evidenzia un'irragionevolezza intrinseca della norma in rapporto alla sua stessa finalità: tutto ciò integra una lesione del parametro di cui all'art. 3 Cost.

7.2.- Attesa la distinzione tra «prenotazione a debito» e «anticipazione» sancita dalle lettere *s*) e *t*) del comma 1 dell'art. 3 del d.P.R. n. 115 del 2002, l'una definita come «l'annotazione a futura memoria di una voce di spesa, per la quale non vi è pagamento, ai fini dell'eventuale successivo recupero», l'altra come «il pagamento di una voce di spesa che, ricorrendo i presupposti previsti dalla legge, è recuperabile», lo strumento necessario a garantire l'effettività del diritto all'onorario del curatore dell'eredità incapiente va individuato nell'anticipazione erariale, al pari di quanto deciso con la sentenza n. 174 del 2006 per il curatore del fallimento senza attivo.

Invero, come pure sottolineato nella sentenza n. 217 del 2019, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale per irragionevolezza dell'art. 131, comma 3, del d.P.R. n. 115 del 2002, riguardo alla prenotazione a debito dell'onorario dell'ausiliario del magistrato in caso di ammissione al patrocinio a spese dello Stato, l'anticipazione erariale assicura l'effettività del pagamento del compenso, sottraendolo all'alea dell'annotazione a futura memoria, condizionata all'eventualità del recupero della somma.

8.- Per tutto quanto esposto, deve dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 148, comma 3, del d.P.R. n. 115 del 2002, per violazione dell'art. 3 Cost., nella parte in cui non prevede tra le «spese anticipate dall'erario» l'onorario del curatore con riguardo al caso in cui la procedura di giacenza si sia conclusa senza accettazione successiva e con incapienza del patrimonio ereditario.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 148, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)», nella parte in cui non prevede tra le «spese anticipate dall'erario» l'onorario del curatore con riguardo al caso in cui la procedura di giacenza si sia conclusa senza accettazione successiva e con incapacienza del patrimonio ereditario;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 148, comma 3, del d.P.R. n. 115 del 2002, sollevata, in riferimento agli artt. 35 e 36 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Trieste, in composizione monocratica, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 marzo 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*Stefano PETITTI, *Redattore*Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 30 aprile 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_210083

N. 84

Sentenza 13 - 30 aprile 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Borsa - Intermediazione finanziaria - Inottemperanza alle richieste della CONSOB, nell'esercizio delle sue funzioni di vigilanza, o ritardo recato all'esercizio delle sue funzioni - Sanzione amministrativa pecuniaria nei confronti della persona fisica che si sia rifiutata di fornire risposte che possano far emergere la sua responsabilità per un illecito passibile di sanzioni amministrative di carattere punitivo (nella specie: abuso di informazioni privilegiate), ovvero per un reato - Violazione, anche a seguito delle indicazioni fornite dalla Corte di giustizia in via pregiudiziale, del diritto di difesa, nella forma specifica del diritto al silenzio, come previsto anche dalle fonti europee e convenzionali - Illegittimità costituzionale *in parte qua* del testo vigente al momento del fatto incriminato nel processo *a quo*.

Borsa - Intermediazione finanziaria - Inottemperanza alle richieste della CONSOB o della Banca d'Italia, nell'esercizio delle loro funzioni di vigilanza, o ritardo recato all'esercizio delle loro funzioni - Sanzione amministrativa pecuniaria nei confronti della persona fisica che si sia rifiutata di fornire risposte che possano far emergere la sua responsabilità per un illecito passibile di sanzioni amministrative di carattere punitivo, ovvero per un reato - Violazione del diritto di difesa, nella forma specifica del diritto al silenzio, come previsto anche dalle fonti europee e convenzionali - Illegittimità costituzionale consequenziale *in parte qua* del testo come modificato dal d.l. n. 179 del 2012, come convertito.



Borsa - Intermediazione finanziaria - Inottemperanza alle richieste della CONSOB o della Banca d'Italia, nell'esercizio delle loro funzioni di vigilanza, o ritardo recato all'esercizio delle loro funzioni - Sanzione amministrativa pecuniaria nei confronti della persona fisica che si sia rifiutata di fornire risposte che possano far emergere la sua responsabilità per un illecito passibile di sanzioni amministrative di carattere punitivo, ovvero per un reato - Violazione del diritto di difesa, nella forma specifica del diritto al silenzio, come previsto anche dalle fonti europee e convenzionali - Illegittimità costituzionale consequenziale *in parte qua* del testo come modificato dal d.lgs. n. 129 del 2017.

- Decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, art. 187-*quinquiesdecies*, nel testo originariamente introdotto dall'art. 9, comma 2, lettera *b*), della legge 18 aprile 2005, n. 62, e come successivamente modificato dall'art. 24, comma 1, lettera *c*), del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2012, n. 221, e dall'art. 5, comma 3, del decreto legislativo 3 agosto 2017, n. 179.
- Costituzione, artt. 24, 111 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6; Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, art. 14, comma 3, lettera *g*); Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, artt. 47 e 48.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

Giudici : Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 187-*quinquiesdecies* del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52), come introdotto dall'art. 9, comma 2, lettera *b*), della legge 18 aprile 2005, n. 62 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2004), promosso dalla Corte di cassazione, sezione seconda civile, nel procedimento vertente tra D. B. e la Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB), con ordinanza del 16 febbraio 2018, iscritta al n. 54 del registro ordinanze 2018 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 14, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visti l'atto di costituzione di D. B., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

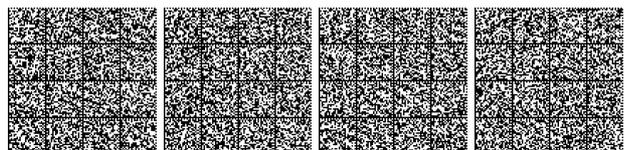
udito nell'udienza pubblica del 13 aprile 2021 il Giudice relatore Francesco Viganò;

uditi gli avvocati Antonio Saitta e Renzo Ristuccia per D. B. e l'avvocato dello Stato Pio Giovanni Marrone per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 13 aprile 2021.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 16 febbraio 2018, la Corte di cassazione, sezione seconda civile, ha sollevato - accanto alle questioni di legittimità costituzionale già definite da questa Corte con la sentenza n. 112 del 2019 - questioni di legittimità costituzionale dell'art. 187-*quinquiesdecies* del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (Testo



unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52), nel testo originariamente introdotto dall'art. 9, comma 2, lettera *b*), della legge 18 aprile 2005, n. 62 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2004), «nella parte in cui detto articolo sanziona la condotta consistente nel non ottemperare tempestivamente alle richieste della CONSOB o nel ritardare l'esercizio delle sue funzioni anche nei confronti di colui al quale la medesima CONSOB, nell'esercizio delle funzioni di vigilanza, contesti un abuso di informazioni privilegiate».

La disposizione è censurata in riferimento agli artt. 24, 111 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), e all'art. 14, paragrafo 3, lettera *g*), del Patto internazionale sui diritti civili e politici (PIDCP), nonché in riferimento agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE).

1.1.- Il giudizio *a quo* trae origine da un procedimento sanzionatorio avviato dalla Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB) nei confronti di D. B., all'esito del quale sono state irrogate a quest'ultimo le seguenti sanzioni amministrative:

a) una sanzione pecuniaria di 200.000 euro in relazione all'illecito amministrativo di abuso di informazioni privilegiate previsto dall'art. 187-*bis*, comma 1, lettera *a*), del d.lgs. n. 58 del 1998, nella versione vigente all'epoca dei fatti, con riguardo all'acquisto, effettuato da D. B. nel febbraio 2009, di 30.000 azioni di una società quotata della quale era socio e consigliere di amministrazione, sulla base del possesso dell'informazione privilegiata relativa all'imminente lancio di un'offerta pubblica di acquisto di tale società, da lui promossa assieme ad altri due soci della medesima società;

b) una sanzione pecuniaria di 100.000 euro in relazione al medesimo illecito amministrativo nell'ipotesi di cui all'art. 187-*bis*, comma 1, lettera *c*), del d.lgs. n. 58 del 1998, sempre nella versione vigente all'epoca dei fatti, per avere D. B. indotto una terza persona ad acquistare azioni della società in questione, essendo in possesso della menzionata informazione privilegiata;

c) una sanzione pecuniaria di 50.000 euro in relazione all'illecito amministrativo di cui all'art. 187-*quinqüesdecies* del d.lgs. n. 58 del 1998, nella versione vigente all'epoca dei fatti, per avere rinviato più volte la data dell'audizione alla quale era stato convocato e, una volta presentatosi alla stessa CONSOB, per essersi rifiutato di rispondere alle domande che gli erano state rivolte;

d) la sanzione accessoria della perdita temporanea dei requisiti di onorabilità per la durata di diciotto mesi, ai sensi dell'art. 187-*quater*, comma 1, del d.lgs. n. 58 del 1998;

e) la confisca di denaro o beni, ai sensi dell'art. 187-*sexies* del d.lgs. n. 58 del 1998, fino a concorrenza dell'importo di 149.760 euro, pari all'intero valore delle azioni acquistate mediante la condotta descritta sub *a*).

Per le stesse condotte di cui ai punti *a*) e *b*), a D. B. era stato altresì contestato, in un separato procedimento penale, il delitto di abuso di informazioni privilegiate previsto dall'art. 184 del d.lgs. n. 58 del 1998. Per tale delitto, D. B. ha concordato con il pubblico ministero la pena, condizionalmente sospesa, di undici mesi di reclusione e 300.000 euro di multa, applicata dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Milano il 18 dicembre 2013.

D. B. aveva proposto opposizione avanti alla Corte d'appello di Roma avverso il provvedimento sanzionatorio della CONSOB, allegando tra l'altro l'illegittimità della sanzione irrogatagli ai sensi dell'art. 187-*quinqüesdecies* del d.lgs. n. 58 del 1998.

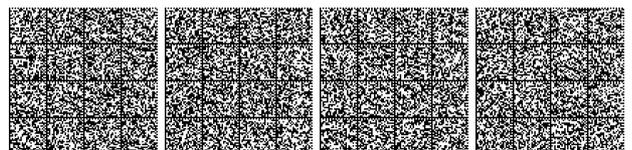
La Corte d'appello di Roma aveva tuttavia rigettato l'opposizione, confermando così il provvedimento sanzionatorio adottato dalla CONSOB, con sentenza depositata il 20 novembre 2013.

Contro tale sentenza D. B. aveva quindi proposto il ricorso per cassazione che ha dato origine al presente giudizio incidentale di legittimità costituzionale.

1.2.- In punto di rilevanza delle questioni, il rimettente osserva che la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 187-*quinqüesdecies* del d.lgs. n. 58 del 1998 inciderebbe sull'esito del giudizio *a quo*, nel quale si controverte (anche) della legittimità di detta sanzione.

Non sarebbe d'altra parte possibile escludere, in via interpretativa, l'applicabilità della sanzione ex art. 187-*quinqüesdecies* a D. B., poiché il soggetto attivo dell'infrazione è «chiunque».

La modifica recata all'art. 187-*quinqüesdecies* dall'art. 24, comma 1, lettera *c*), del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179 (Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2012, n. 221, sarebbe inoltre ininfluenza, atteso che la novella si limita ad estendere alla Banca d'Italia il dovere di collaborazione originariamente previsto nei soli confronti della CONSOB.



Sarebbero parimenti irrilevanti le modifiche apportate dall'art. 5, comma 3, del decreto legislativo 3 agosto 2017, n. 129, recante «Attuazione della direttiva 2014/65/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, relativa ai mercati degli strumenti finanziari e che modifica la direttiva 2002/92/CE e la direttiva 2011/61/UE, così, come modificata dalla direttiva 2016/1034/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 giugno 2016, e di adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) n. 600/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, sui mercati degli strumenti finanziari e che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012, così come modificato dal regolamento (UE) 2016/1033 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 giugno 2016», il quale ha precisato che il ritardo recato all'esercizio delle funzioni della CONSOB è sanzionato con riferimento alle sole funzioni «di vigilanza», ha modificato la cornice edittale delle sanzioni e le ha diversificate a seconda del contravventore (persona fisica o giuridica). Il primo inciso avrebbe infatti valenza meramente esplicativa e non innovativa; mentre la modifica del regime sanzionatorio sarebbe ininfluente, poiché la sanzione irrogata a D. B. si colloca comunque all'interno della forbice edittale, pur modificata, e d'altro canto l'interessato non ha censurato la sua quantificazione.

1.3.- Quanto alla non manifesta infondatezza delle questioni, la Corte di cassazione dubita della legittimità costituzionale dell'art. 187-*quinquiesdecies* del d.lgs. n. 58 del 1998, nella parte in cui esso si applica «anche nei confronti di colui al quale la medesima CONSOB, nell'esercizio delle sue funzioni di vigilanza, contesti un abuso di informazioni privilegiate», assumendo anzitutto il contrasto di tale disciplina con il diritto di difesa di cui all'art. 24 Cost.

Rileva la Corte di cassazione che l'accertamento di un illecito amministrativo come quello di cui è causa è prodromico alla possibile irrogazione, nei confronti di chi ne sia riconosciuto autore, sia di sanzioni propriamente penali, per il delitto di cui all'art. 184 del d.lgs. n. 58 del 1998, sia di sanzioni amministrative di natura sostanzialmente punitiva, come è quella di cui all'art. 187-*bis* del medesimo testo unico; ciò che si è appunto verificato nel caso di specie. Per tale ragione, il soggetto al quale la CONSOB intenda addebitare la commissione di un tale illecito amministrativo dovrebbe godere di tutte le garanzie inerenti al diritto di difesa nei procedimenti penali, così come riconosciute dalla giurisprudenza costituzionale sulla base dell'art. 24 Cost. e, segnatamente, del «diritto di non collaborare alla propria incolpazione» (sono citate l'ordinanza n. 291 del 2002 e la sentenza n. 361 del 1998).

1.4.- La disposizione censurata contrasterebbe inoltre con il «principio della parità delle parti» nel processo, sancito dall'art. 111, secondo comma, Cost., atteso che «[i]l dovere di collaborare con la CONSOB in capo a colui che dalla stessa CONSOB venga sanzionato per l'illecito amministrativo di cui all'art. 187-*bis* [del d.lgs. n. 58 del 1998] non sembra [...] compatibile con la posizione di parità che tale soggetto e la CONSOB debbono rivestire nella fase giurisdizionale di impugnativa del provvedimento sanzionatorio».

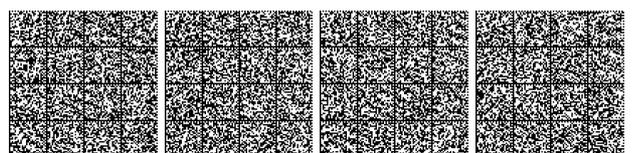
1.5.- L'art. 187-*quinquiesdecies* sarebbe poi contrario all'art. 117, primo comma, Cost. in relazione agli artt. 6 CEDU e 14 PIDCP.

Quanto all'art. 6 CEDU, la Corte di cassazione osserva che, secondo la consolidata giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (sono richiamate le sentenze 5 aprile 2012, *Chambaz contro Svizzera*; 8 febbraio 1996, *John Murray contro Regno Unito*; 17 dicembre 1996, *Saunders contro Regno Unito*; 21 dicembre 2000, *Heaney e McGuinness contro Irlanda*; 3 maggio 2001, *J. B. contro Svizzera*; 4 ottobre 2005, *Shannon contro Regno Unito*; 8 ottobre 2002, *Beckles contro Regno Unito*), il diritto di non cooperare alla propria incolpazione e il diritto al silenzio - anche nell'ambito di procedimenti amministrativi funzionali all'irrogazione di sanzioni aventi natura punitiva - debbono considerarsi come implicitamente riconosciuti da tale norma convenzionale, situandosi anzi «al cuore della nozione di processo equo».

Quanto poi al Patto internazionale sui diritti civili e politici, la Corte di cassazione osserva che il suo art. 14, paragrafo 3, lettera g), riconosce esplicitamente il diritto di ogni individuo accusato di un reato a «non essere costretto a deporre contro sé stesso o a confessarsi colpevole». Tale diritto dovrebbe necessariamente essere riconosciuto anche a colui che sia sottoposto a un'indagine condotta da un'autorità amministrativa, ma potenzialmente funzionale all'irrogazione nei suoi confronti di sanzioni di carattere punitivo.

1.6.- La Corte di cassazione sospetta infine che la disciplina in esame violi gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 47, paragrafo 2, CDFUE.

Rilevato che l'art. 187-*quinquiesdecies*, e più in generale l'intera disciplina del d.lgs. n. 58 del 1998, ricadono nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione europea ai sensi dell'art. 51 CDFUE, il giudice *a quo* osserva che la formulazione dell'art. 47, paragrafo 2, CDFUE è sostanzialmente sovrapponibile a quella dell'art. 6, paragrafo 1, CEDU, e deve pertanto essere interpretata - secondo quanto previsto dall'art. 52, paragrafo 3, CDFUE - in conformità all'interpretazione della corrispondente previsione convenzionale, sopra menzionata, fornita dalla Corte europea dei diritti dell'uomo.



La Corte di cassazione rileva, inoltre, che dalla stessa giurisprudenza della Corte di giustizia UE in materia di tutela della concorrenza si evince il principio secondo cui la Commissione non può imporre all'impresa l'obbligo di fornire risposte attraverso le quali questa sarebbe indotta ad ammettere l'esistenza della trasgressione, che deve invece essere provata dalla Commissione (è citata la sentenza 18 ottobre 1989, in causa C-374/87, Orkem).

La Corte di cassazione sottolinea, tuttavia, come dalla direttiva 2003/6/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2003, relativa all'abuso di informazioni privilegiate e alla manipolazione del mercato (abusi di mercato) - direttiva in attuazione della quale l'art. 187-*quinquiesdecies* è stato introdotto nel d.lgs. n. 58 del 1998 - si evince un generale obbligo di collaborazione con l'autorità di vigilanza, la cui violazione deve essere sanzionata dallo Stato membro ai sensi dell'art. 14, paragrafo 3, della direttiva medesima; ed evidenzia come tale obbligo sia sancito anche dal recente regolamento (UE) n. 596/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, relativo agli abusi di mercato (regolamento sugli abusi di mercato) e che abroga la direttiva 2003/6/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e le direttive 2003/124/CE, 2003/125/CE e 2004/72/CE della Commissione.

Tale considerazione induce il giudice *a quo* a domandarsi se detto obbligo, ove ritenuto applicabile anche nei confronti dello stesso soggetto nei cui confronti si stia svolgendo l'indagine, sia compatibile con l'art. 47 CDFUE; e, conseguentemente, se quest'ultima osti a una disposizione nazionale che, come l'art. 187-*quinquiesdecies* del d.lgs. n. 58 del 1998, presupponga un dovere di prestare collaborazione alle indagini (e conseguentemente di sanzionare l'omessa collaborazione) anche da parte del soggetto nei cui confronti la CONSOB stia svolgendo indagini relative alla possibile commissione di un illecito punito con sanzioni di carattere sostanzialmente penale.

1.7.- Rilevato, dunque, che l'art. 187-*quinquiesdecies* del d.lgs. n. 58 del 1998 si espone a dubbi di illegittimità costituzionale sotto il profilo della sua possibile contrarietà a parametri costituzionali nazionali (artt. 24, secondo comma, e 111, secondo comma, Cost.), nonché sotto il profilo della sua possibile incompatibilità con la CEDU e con la stessa CDFUE - incompatibilità dalla quale deriverebbe pure, in via mediata, la sua illegittimità costituzionale in forza degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost. -, la Corte di cassazione ha ritenuto di dover anzitutto sottoporre tali questioni all'esame di questa Corte.

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

2.1.- L'interveniente - premesso che D. B. è stato sanzionato esclusivamente per l'ingiustificato ritardo nella comparizione innanzi alla CONSOB, sicché la fattispecie sarebbe assimilabile a quella esaminata da questa Corte nella sentenza n. 33 del 2002 - ha sollevato alcune eccezioni preliminari.

Le questioni sarebbero irrilevanti, sia per il carattere ipotetico delle eventuali conseguenze pregiudizievoli in sede penale a carico di D. B., sia perché quest'ultimo ben avrebbe potuto presentarsi all'audizione e rendere dichiarazioni non sfavorevoli o non suscettibili di pregiudicarlo in sede penale.

L'ordinanza di rimessione si fonderebbe inoltre sull'erroneo presupposto interpretativo che l'eventuale trasmissione al pubblico ministero della documentazione raccolta nello svolgimento dell'attività di accertamento dell'illecito di abuso di informazioni privilegiate comporti anche l'effettiva utilizzabilità a fini probatori, nel processo penale, del materiale raccolto. Dal disposto dell'art. 220 del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271 (Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale) e dalla giurisprudenza di legittimità formatasi in materia si ricaverebbe, invece, l'inutilizzabilità delle dichiarazioni rese da persona nei cui confronti siano emersi, nel corso dell'attività ispettiva e di vigilanza, anche semplici dati indicativi di un fatto apprezzabile come reato e le cui dichiarazioni, ciò nonostante, siano state raccolte in violazione delle norme poste a garanzia del diritto di difesa. Le stesse relazioni ispettive dei funzionari della CONSOB sarebbero acquisibili ai sensi dell'art. 234 del codice di procedura penale e utilizzabili nel processo penale limitatamente alle parti riguardanti il rilevamento dei dati oggettivi.

Infine, la premessa interpretativa circa la natura punitiva delle violazioni di cui all'art. 187-*bis* del d.lgs. n. 58 del 1998 non sarebbe adeguatamente argomentata.

2.2.- Nel merito, sarebbe insussistente la denunciata violazione dell'art. 24 Cost., atteso che il diritto costituzionale di difesa «non [potrebbe] concretarsi in comportamenti che ledono l'interesse all'efficiente e trasparente funzionamento del mercato pubblico, tutelato dalla sanzione contemplata dall'art. 187-*quinquiesdecies*».

2.3.- Del pari infondata sarebbe la censura formulata in riferimento all'art. 111 Cost., poiché il dovere di collaborazione presidiato dall'art. 187-*quinquiesdecies* del d.lgs. n. 58 del 1998 non sarebbe suscettibile di alterare la posizione di parità tra l'incolpato e la CONSOB nella fase giurisdizionale di impugnativa del provvedimento, ove spetta alla seconda provare la fondatezza della propria pretesa punitiva, avvalendosi delle risultanze acquisite nel corso del procedimento amministrativo.

2.4.- Per le medesime considerazioni, sarebbe insussistente la violazione - prospettata peraltro in via ipotetica - dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6, paragrafo 1, CEDU.



2.5.- Sarebbe infine infondato il dubbio di costituzionalità dell'art. 187-*quinquiesdecies* in riferimento agli artt. 11 e 117 Cost., in relazione all'art. 47 CDFUE, poiché la direttiva 2003/6/CE - di cui la disposizione censurata costituisce attuazione - sottolinea al trentottesimo considerando la necessità di prevedere sanzioni sufficientemente dissuasive e proporzionate alla gravità della violazione dei divieti e obblighi fissati dalla stessa direttiva, e precisa all'art. 12 che i poteri di vigilanza e di indagine conferiti alle autorità competenti includono il diritto di richiedere informazioni e di convocare in audizione «qualsiasi persona», ivi compreso, dunque, il soggetto cui si contesti l'abuso di informazioni privilegiate.

3.- Si è altresì costituito in giudizio D. B., il quale ha invece sostenuto la fondatezza delle questioni, in relazione a tutti i parametri evocati, ripercorrendo le argomentazioni dell'ordinanza di remissione ed evidenziando - in relazione alla prospettata violazione degli artt. 117, primo comma, Cost. e 6 CEDU - che nelle pronunce Chambaz contro Svizzera e J. B. contro Svizzera la Corte EDU ha escluso la compatibilità con la disposizione convenzionale di sanzioni irrogate a fronte del rifiuto di rispondere a richieste dell'autorità amministrativa o di fornire documenti, nell'ambito di procedimenti fiscali.

4.- Non si è costituita in giudizio la CONSOB, che era parte nel giudizio *a quo*.

5.- Nella memoria illustrativa depositata in prossimità dell'udienza pubblica del 5 marzo 2019, l'Avvocatura generale dello Stato ha richiamato le deduzioni già svolte nell'atto di intervento.

6.- Nella propria memoria illustrativa D. B., contestate le eccezioni di irrilevanza sollevate dalla difesa erariale, ha sottolineato che il diritto di non contribuire alla propria incolpazione non potrebbe ritenersi recessivo rispetto all'interesse all'efficiente funzionamento del mercato pubblico, stanti l'intangibilità del diritto di difesa di cui all'art. 24 Cost. (è citata la sentenza n. 232 del 1989) e la circostanza che la direttiva 2003/6/CE debba rispettare i diritti fondamentali della CDFUE, secondo quanto indicato nel suo quarantaquattresimo considerando.

7.- All'esito dell'udienza pubblica del 5 marzo 2019, con l'ordinanza n. 117 del 2019 questa Corte ha sottoposto alla Corte di giustizia dell'Unione europea, ai sensi dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), le seguenti questioni pregiudiziali:

a) se l'art. 14, paragrafo 3, della direttiva 2003/6/CE, in quanto tuttora applicabile *ratione temporis*, e l'art. 30, paragrafo 1, lettera *b)*, del regolamento (UE) n. 596/2014 debbano essere interpretati nel senso che consentono agli Stati membri di non sanzionare chi si rifiuti di rispondere a domande dell'autorità competente dalle quali possa emergere la propria responsabilità per un illecito punito con sanzioni amministrative di natura "punitiva";

b) se, in caso di risposta negativa a tale prima questione, l'art. 14, paragrafo 3, della direttiva 2003/6/CE, in quanto tuttora applicabile *ratione temporis*, e l'art. 30, paragrafo 1, lettera *b)*, del regolamento (UE) n. 596/2014 siano compatibili con gli artt. 47 e 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, anche alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di art. 6 CEDU e delle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, nella misura in cui impongono di sanzionare anche chi si rifiuti di rispondere a domande dell'autorità competente dalle quali possa emergere la propria responsabilità per un illecito punito con sanzioni amministrative di natura "punitiva"».

8.- Con sentenza del 2 febbraio 2021 (in causa C-481/19, D. B. contro Consob) la grande sezione della Corte di giustizia ha statuito che «[l']articolo 14, paragrafo 3, della direttiva 2003/6/CE [...], e l'articolo 30, paragrafo 1, lettera *b)*, del regolamento (UE) n. 596/2014 [...], letti alla luce degli articoli 47 e 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, devono essere interpretati nel senso che essi consentono agli Stati membri di non sanzionare una persona fisica, la quale, nell'ambito di un'indagine svolta nei suoi confronti dall'autorità competente a titolo di detta direttiva o di detto regolamento, si rifiuti di fornire a tale autorità risposte che possano far emergere la sua responsabilità per un illecito passibile di sanzioni amministrative aventi carattere penale oppure la sua responsabilità penale».

9.- È stata quindi fissata nuova udienza innanzi a questa Corte, per il prosieguo della trattazione del presente giudizio di legittimità costituzionale.

10.- In prossimità dell'udienza pubblica del 13 aprile 2021, l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato un'ulteriore memoria illustrativa, chiedendo alla Corte, in via principale, di dichiarare irrilevanti o infondate le questioni sollevate dalla Corte di cassazione.

10.1.- La difesa erariale ribadisce che D. B. è stato sanzionato dalla CONSOB non per il silenzio serbato in sede di audizione, ma per le reiterate ed ingiustificate richieste di rinvio dell'audizione, sicché la dedotta violazione del diritto al silenzio sarebbe meramente ipotetica, con conseguente irrilevanza delle questioni.

Poiché inoltre, secondo la sentenza D. B. contro Consob della Corte di giustizia, il diritto al silenzio non può giustificare qualsiasi condotta di omessa collaborazione con le autorità competenti, quale il rifiuto a presentarsi a un'audizione o manovre dilatorie tendenti a rinviare lo svolgimento della stessa, le questioni sollevate dalla Corte di cassazione non potrebbero essere accolte, riferendosi a una fattispecie in cui la parte privata è stata sanzionata per avere appunto posto in essere manovre dilatorie.



10.2.- In subordine, l'Avvocatura generale dello Stato chiede che l'eventuale accoglimento delle questioni circoscriva la portata del diritto al silenzio nei termini ricavabili dalla sentenza D. B. contro Consob.

Ivi la Corte di giustizia avrebbe ricostruito il contenuto del diritto al silenzio alla luce della giurisprudenza della Corte EDU, da cui risulterebbe il carattere non assoluto di tale diritto, che assumerebbe rilievo solo nella misura in cui le dichiarazioni rese dall'incolpato su questioni di fatto abbiano influito sulla motivazione della decisione adottata o sulla sanzione inflitta all'esito del procedimento (sono citate le sentenze Murray contro Regno Unito e 19 marzo 2015, Corbet e altri contro Francia, nonché le conclusioni dell'Avvocato generale Pikamäe rese il 27 ottobre 2020 nella causa D. B. contro Consob).

Nell'ambito dei procedimenti innanzi alla CONSOB, la garanzia del diritto al silenzio non dovrebbe essere letta nel senso di «rimettere all'arbitrio individuale di pochi soggetti qualificati che dispongono di tutte le informazioni rilevanti per qualificare come lecite o illecite le singole operazioni, la decisione se collaborare o meno, consentendo loro di stabilire a propria discrezione se la collaborazione richiesta sia potenzialmente pregiudizievole per i loro interessi in quanto li esporrebbe, a loro giudizio, a sanzioni amministrative».

Tale lettura, alla luce dell'«asimmetria informativa che regna nel mercato finanziario», priverebbe di ogni effetto utile le funzioni di vigilanza della CONSOB, la quale non disporrebbe, al fine dell'accertamento di illeciti legati ad abusi di mercato, di poteri autonomamente esercitabili di accesso, perquisizione e sequestro o di intercettazione di comunicazioni.

Occorrerebbe al contrario differire l'operatività della garanzia del diritto al silenzio «ad un momento successivo al completamento delle indagini: vale a dire al momento della decisione circa la sussistenza degli illeciti, o comunque ad un momento successivo alla contestazione formale degli addebiti; momento in cui si potrà realmente valutare se le dichiarazioni doverosamente rese dall'incolpato siano utilizzabili al fine di accertare a sua carico una violazione sanzionata».

Considerato inoltre che, secondo la giurisprudenza della Corte EDU (è citata la sentenza Chambaz contro Svizzera), la garanzia del nemo tenetur se ipsum accusare nell'ambito dei procedimenti amministrativi «acquista consistenza nei casi in cui il mancato riconoscimento di essa possa condurre all'acquisizione di informazioni utilizzabili contro l'interessato nell'ambito di un procedimento penale», detta garanzia non dovrebbe applicarsi fino al momento in cui il presidente della CONSOB procede alla trasmissione al pubblico ministero della documentazione raccolta nel corso dell'indagine ispettiva, ai sensi dell'art. 187-*decies*, comma 2, del d.lgs. n. 58 del 1998.

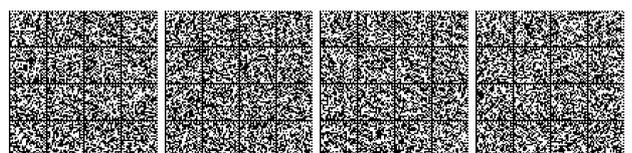
11.- Nella propria ulteriore memoria illustrativa, D. B. chiede invece l'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale, alla luce dell'indicata sentenza resa dalla Corte di giustizia, che ha chiarito come gli artt. 14, paragrafo 3, della direttiva 2003/6/CE e 30, paragrafo 1, lettera b), del regolamento (UE) n. 596/2014 non impongano di sanzionare, ai sensi dell'art. 187-*quinquiesdecies*, anche colui che sia «indagato» dalla CONSOB per l'illecito di abuso di informazioni privilegiate.

11.1.- La parte richiama le considerazioni svolte da questa Corte nell'ordinanza n. 117 del 2019, secondo cui il diritto al silenzio non può di per sé legittimare il rifiuto del soggetto di presentarsi all'audizione disposta dalla CONSOB, né il suo indebito ritardo nel presentarsi alla stessa audizione, «purché sia garantito - diversamente da quanto avvenuto nel caso di specie - il suo diritto a non rispondere alle domande che gli vengano rivolte durante l'audizione stessa».

Nel caso di specie, D. B. non disponeva, nell'ambito del procedimento avviato dalla CONSOB, di detta garanzia, invece contemplata in materia penale dall'art. 64, comma 3, lettera b), cod. proc. pen., nonché dall'art. 3, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2012/13/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 maggio 2012, sul diritto all'informazione nei procedimenti penali, richiamato dal trentunesimo e dal trentaduesimo considerando della direttiva (UE) 2016/343 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, sul rafforzamento di alcuni aspetti della presunzione di innocenza e del diritto di presenziare al processo nei procedimenti penali; sicché le sue richieste di rinvio dell'audizione sarebbero giustificate dall'esercizio del diritto fondamentale al silenzio.

La disposizione censurata sarebbe dunque costituzionalmente illegittima ove utilizzata per sanzionare sia «l'esplicita manifestazione della volontà dell'incolpato di non rispondere», sia «un ritardo rispetto a convocazioni prive di indicazioni circa il diritto di evitare di rendere dichiarazioni autoincriminanti nell'ambito del procedimento sanzionatorio ed in particolare nella sua fase istruttoria».

11.2.- Tanto premesso, la parte ripercorre la giurisprudenza di questa Corte sulla natura fondamentale del diritto al silenzio, corollario del diritto di difesa (è citata la sentenza n. 253 del 2019) e sul carattere punitivo, secondo i criteri Engel, delle sanzioni amministrative in materia di abusi di mercato (sono richiamate le sentenze n. 112 del 2019, n. 63 del 2019, n. 223 del 2018 e n. 68 del 2017), per concludere che il censurato art. 187-*quinquiesdecies* del d.lgs. n. 58



del 1998 «non opera [...] un ragionevole bilanciamento tra il diritto di difesa da un lato e quello al buon andamento della p.a. e della tutela del credito ex art. 47 Cost. dall'altro», così violando l'art. 24 Cost. Osserva inoltre che «sarebbe contraddittorio se l'ordinamento interno riconoscesse natura sostanzialmente penale/punitiva alla sanzione *de qua* [...] per poi non pretendere che in siffatti procedimenti sanzionatori siano assicurate almeno le garanzie fondamentali da sempre riconosciute in quelli penali tra cui, in primis, il “diritto al silenzio”».

11.3.- Con riferimento alla violazione degli artt. 111 Cost. e 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 6 CEDU, 14, comma 3, lettera g), PIDCP, e 47 CDFUE, la parte ripercorre adesivamente le argomentazioni dell'ordinanza di rimessione, dell'ordinanza n. 117 del 2019 di questa Corte e della sentenza D. B. contro Consob della Corte di giustizia, concludendo che l'art. 187-*quinquiesdecies* del d.lgs. n. 58 del 1998 si pone in contrasto con detti parametri e non può essere interpretato in maniera costituzionalmente orientata, sicché dovrebbe essere dichiarato costituzionalmente illegittimo.

Considerato in diritto

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe, la Corte di cassazione, sezione seconda civile, ha sollevato - accanto alle questioni di legittimità costituzionale già definite da questa Corte con la sentenza n. 112 del 2019 - questioni di legittimità costituzionale dell'art. 187-*quinquiesdecies* del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52), nel testo originariamente introdotto dall'art. 9, comma 2, lettera b), della legge 18 aprile 2005, n. 62 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2004), «nella parte in cui detto articolo sanziona la condotta consistente nel non ottemperare tempestivamente alle richieste della CONSOB o nel ritardare l'esercizio delle sue funzioni anche nei confronti di colui al quale la medesima CONSOB, nell'esercizio delle funzioni di vigilanza, contesti un abuso di informazioni privilegiate».

La disposizione è censurata in riferimento agli artt. 24, 111 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), e all'art. 14, comma 3, lettera g), del Patto internazionale sui diritti civili e politici (PIDCP), nonché in riferimento agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE).

2.- Le eccezioni di inammissibilità sollevate dall'Avvocatura generale dello Stato non sono fondate.

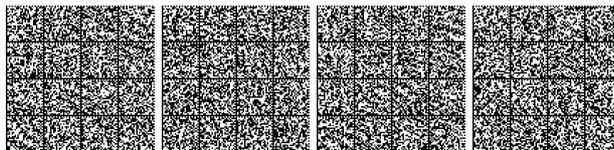
2.1.- Infondata è, anzitutto, l'eccezione di irrilevanza della questione.

L'ordinanza di rimessione dà atto, invero, che il ricorrente nel processo *a quo* è stato sanzionato dalla Corte d'appello di Roma non già per essersi rifiutato di rispondere alle domande poste dalla Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB) in sede di audizione, bensì per il ritardo nel presentarsi all'audizione stessa. Da ciò l'Avvocatura generale dello Stato deduce in sostanza - in particolare nella memoria presentata in prossimità dell'udienza del 13 aprile 2021 - che anche nell'ipotesi di accoglimento delle questioni il ricorrente dovrebbe essere comunque sanzionato, dal momento che il suo diritto al silenzio - secondo quanto espressamente affermato dalla sentenza della grande sezione della Corte di giustizia del 2 febbraio 2021, in causa C-481/19, D. B. contro Consob - non coprirebbe la condotta consistente nel ritardare le funzioni di vigilanza della medesima CONSOB.

Tale rilievo non è, tuttavia, dirimente.

In primo luogo, la rilevanza di una questione di legittimità costituzionale deve essere vagliata ex ante sulla base del *petitum* così come prospettato dal giudice rimettente, non già - ex post - sulla base della decisione di questa Corte, che ben può circoscrivere l'accoglimento della questione in termini che potrebbero anche non giovare alla parte del giudizio *a quo* nel cui interesse la questione stessa è stata formulata. Nel caso ora all'esame, il rimettente ha ritenuto per l'appunto di estendere il *petitum* anche all'ipotesi del procurato ritardo nell'esercizio delle funzioni di vigilanza della CONSOB da parte del ricorrente; ciò che rende di per sé rilevante la questione prospettata.

Inoltre, come più volte precisato da questa Corte (sentenze n. 59 del 2021, n. 254 del 2020, n. 253 e n. 179 del 2019, n. 20 del 2018), la nozione di rilevanza non si identifica con l'utilità concreta dell'auspicata pronuncia di accoglimento per la parte nel procedimento *a quo*: essenziale e sufficiente a conferire rilevanza alla questione prospettata è, infatti, che il giudice debba effettivamente applicare la disposizione della cui legittimità costituzionale dubita nel procedimento pendente avanti a sé (sentenza n. 253 del 2019) e che la pronuncia della Corte «influi[sca] sull'esercizio della funzione giurisdizionale, quantomeno sotto il profilo del percorso argomentativo che sostiene la decisione del processo principale (tra le molte, sentenza n. 28 del 2010)» (sentenza n. 20 del 2016).



Infine, non può non reiterarsi il rilievo - già svolto nell'ordinanza n. 117 del 2019, e ripreso dalla parte nelle proprie difese - per cui, nella valutazione della sanzionabilità del ritardo di D. B. nel presentarsi all'audizione disposta dalla CONSOB, ben potrebbe il giudice del procedimento *a quo* valorizzare la circostanza che il diritto al silenzio non era, all'epoca, garantito; e che pertanto il ricorrente - presentandosi all'audizione - si sarebbe trovato di fronte all'alternativa tra rendere in quella sede dichiarazioni potenzialmente autoaccusatorie, ovvero rischiare di essere sanzionato per il rifiuto di rendere tali dichiarazioni.

2.2.- Infondata è altresì l'ulteriore eccezione (invero non ripresa nella memoria conclusiva) di erroneità del presupposto interpretativo, relativa alla mancata considerazione, da parte dell'ordinanza di rimessione, dell'art. 220 del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271 (Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale). Tale disposizione - nell'interpretazione offerta dalla giurisprudenza di legittimità - escluderebbe l'utilizzabilità delle dichiarazioni rese da persona nei cui confronti siano emersi, nel corso dell'attività ispettiva e di vigilanza, anche semplici dati indicativi di un fatto apprezzabile come reato e le cui dichiarazioni, ciò nonostante, siano state raccolte in violazione delle norme poste a garanzia del diritto di difesa.

Come già rilevato nell'ordinanza n. 117 del 2019, è indubbio che nell'ordinamento italiano non è consentito - ai sensi dell'art. 220 norme att. cod. proc. pen. - utilizzare nel processo penale dichiarazioni rese all'autorità amministrativa nel corso di attività ispettiva o di vigilanza senza l'osservanza delle disposizioni del codice di procedura penale; ma è altrettanto indubbio che tali dichiarazioni - ottenute dall'autorità amministrativa mediante la minaccia di sanzione per il caso di mancata cooperazione - possono in concreto fornire all'autorità stessa (e poi al pubblico ministero) informazioni essenziali in vista dell'acquisizione di ulteriori elementi di prova della condotta illecita, destinati poi a essere utilizzati nel successivo processo penale contro l'autore della condotta, e possono pertanto contribuire, almeno indirettamente, a determinare la sua futura responsabilità penale.

Anche a prescindere da tale considerazione, è peraltro decisivo il rilievo che il diritto al silenzio è qui invocato dal giudice rimettente quale garanzia in capo a colui che possa essere successivamente accusato di avere commesso anche solo un illecito amministrativo, ma suscettibile di dar luogo all'applicazione di una sanzione amministrativa dal carattere punitivo. Independentemente, dunque, dalla eventualità che nei suoi confronti venga effettivamente contestata la commissione di un reato.

2.3.- Ictu oculi infondata è, infine, l'eccezione - anch'essa formulata dall'Avvocatura generale dello Stato soltanto nel primo scritto difensivo - secondo cui il rimettente non avrebbe argomentato sulla natura punitiva delle sanzioni amministrative per l'illecito di abuso di informazioni privilegiate, di cui D. B. fu poi ritenuto responsabile dalla CONSOB. Il rimettente ha, in effetti, ampiamente motivato sul punto (pagine 14 e 15 dell'ordinanza), in termini peraltro corrispondenti ad affermazioni più volte compiute da questa stessa Corte, in epoca precedente (sentenza n. 68 del 2017) e successiva all'ordinanza di rimessione (sentenze n. 112 del 2019, n. 63 del 2019 e n. 223 del 2018, nonché ordinanza n. 117 del 2019).

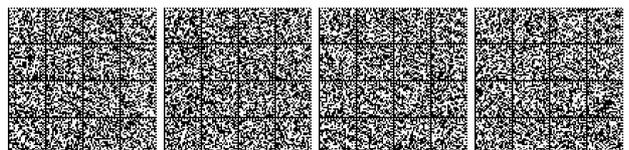
3.- Nel merito, le questioni sollevate dal rimettente sono fondate in riferimento agli artt. 24, 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 6 CEDU e 14, paragrafo 3, lettera g), PIDCP, nonché agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost. in relazione all'art. 47 CDFUE, restando assorbita la questione formulata in riferimento all'art. 111 Cost.

3.1.- Come questa Corte ha già avuto modo di rammentare nell'ordinanza n. 117 del 2019, l'art. 187-*quinquiesdecies* del d.lgs. n. 58 del 1998, nella versione applicabile *ratione temporis* ai fatti di cui è causa nel procedimento *a quo*, prevedeva: «[f]uori dai casi previsti dall'articolo 2638 del codice civile, chiunque non ottempera nei termini alle richieste della CONSOB ovvero ritarda l'esercizio delle sue funzioni è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da euro cinquantamila ad euro un milione».

Tra i poteri attribuiti alla CONSOB si annovera in particolare, ai sensi dell'art. 187-*octies*, comma 3, lettera c), del d.lgs. n. 58 del 1998, quello di «procedere ad audizione personale» nei confronti di «chiunque possa essere informato sui fatti».

Il tenore letterale dell'art. 187-*quinquiesdecies* del d.lgs. n. 58 del 1998, nella versione vigente al momento dei fatti e applicabile nel giudizio *a quo*, appare dunque estendersi anche all'ipotesi in cui l'audizione personale sia disposta nei confronti di colui che la CONSOB abbia già individuato, sulla base delle informazioni in proprio possesso, come il possibile autore di un illecito il cui accertamento ricade entro la sua competenza.

Il giudice *a quo* dubita, tuttavia, che un simile esito sia compatibile con il “diritto al silenzio”, fondato su tutti i parametri costituzionali e sovranazionali poc'anzi rammentati.



3.2.- Nell'ordinanza n. 117 del 2019, questa Corte ha già avuto modo di affermare:

- che il "diritto al silenzio" dell'imputato - pur non godendo di espresso riconoscimento costituzionale - costituisce un «corollario essenziale dell'inviolabilità del diritto di difesa», riconosciuto dall'art. 24 Cost. (ordinanze n. 202 del 2004, n. 485 e n. 291 del 2002), garantendo nel procedimento penale all'imputato la possibilità di rifiutare di sottoporsi all'esame testimoniale e, più in generale, di avvalersi della facoltà di non rispondere alle domande del giudice o dell'autorità competente per le indagini;

- che questa Corte non ha avuto, sinora, l'occasione di stabilire se tale diritto si estenda anche nell'ambito di procedimenti amministrativi funzionali all'irrogazione di sanzioni di natura punitiva secondo i criteri Engel;

- che, tuttavia, in numerose occasioni questa Corte ha ritenuto che singole garanzie costituzionali previste per la materia penale si estendano anche a tali sanzioni e ai relativi procedimenti applicativi (si vedano le sentenze citate nell'ordinanza n. 117 del 2019 al punto 7.1. del Considerato in diritto, cui adde sentenze n. 68 del 2021 e n. 96 del 2020);

- che, d'altra parte, non v'è dubbio che le sanzioni previste dagli artt. 187-*bis* e 187-*ter* del d.lgs. n. 58 del 1998 abbiano natura punitiva (si vedano le sentenze di questa Corte, della Corte EDU e della Corte di giustizia parimenti citate nell'ordinanza n. 117 del 2019 al punto 7.1. del Considerato in diritto);

- che la Corte EDU ha dal canto suo espressamente esteso il diritto al silenzio desumibile dall'art. 6 CEDU - sub specie di diritto a non cooperare alla propria incolpazione e a non essere costretto a rendere dichiarazioni di natura confessoria - anche all'ambito dei procedimenti amministrativi, riconoscendo in particolare il diritto di chiunque sia sottoposto a un procedimento che potrebbe sfociare nella irrogazione di sanzioni di carattere punitivo a non essere obbligato a fornire all'autorità risposte dalle quali potrebbe emergere la propria responsabilità, sotto minaccia di una sanzione in caso di inottemperanza (si vedano le sentenze citate nell'ordinanza n. 117 del 2019 al punto 7.2. del Considerato in diritto);

- che dagli artt. 47 e 48 CDFUE parrebbe parimenti doversi desumere un tale diritto, pur in assenza di una giurisprudenza in termini della Corte di giustizia.

3.3.- Rilevato, peraltro, che l'art. 187-*quinqüesdecies* del d.lgs. n. 58 del 1998 censurato costituisce specifica trasposizione dell'obbligo sancito dall'art. 14, paragrafo 3, della direttiva 2003/6/CE (poi sostituito, in termini analoghi, dall'art. 30, paragrafo 1, lettera b, del regolamento UE n. 596/2014), con l'ordinanza n. 117 del 2019 questa Corte aveva ritenuto di dover sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte di giustizia la duplice domanda pregiudiziale, di interpretazione e di validità, letteralmente riportata *supra* (punto 7 del Ritenuto in fatto). Ciò allo scopo di chiarire, da un lato, se le citate disposizioni della direttiva 2003/6/CE e del regolamento (UE) n. 596/2014, anche alla luce degli artt. 47 e 48 CDFUE, possano essere interpretate nel senso di non vincolare gli Stati membri a sanzionare chi si rifiuti di rispondere a domande dell'autorità competente dalle quali possa emergere la propria responsabilità per un illecito punito con sanzioni amministrative di natura punitiva, esercitando così il proprio diritto al silenzio nell'ambito di tale procedimento; e dall'altro lato se, in caso di risposta negativa a tale prima domanda, le disposizioni in parola siano compatibili con i citati artt. 47 e 48 CDFUE.

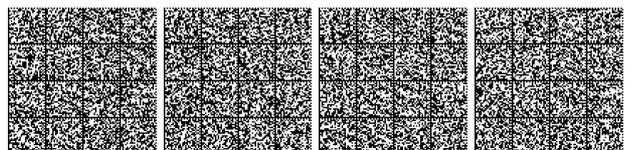
3.4.- Nella propria sentenza D. B. contro Consob, la Corte di giustizia ha in sintesi risposto:

- che, in forza del combinato disposto dell'art. 6, paragrafo 3, del Trattato sull'Unione europea (TUE) e dell'art. 52, paragrafo 3, CDFUE, nell'interpretazione degli artt. 47 e 48 CDFUE occorre tenere conto dei diritti corrispondenti garantiti dall'art. 6 CEDU, come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, in quanto soglia di protezione minima;

- che, secondo la giurisprudenza della Corte EDU sull'art. 6 CEDU, il diritto al silenzio si trova al centro della nozione di equo processo;

- che, «[t]enuto conto che la protezione del diritto al silenzio mira a garantire che, in una causa penale, l'accusa fondi la propria argomentazione senza ricorrere ad elementi di prova ottenuti mediante costrizione o pressioni, in spregio alla volontà dell'imputato [...], tale diritto risulta violato, segnatamente, in una situazione in cui un sospetto, minacciato di sanzioni per il caso di mancata deposizione, o depone o viene punito per essersi rifiutato di deporre» (paragrafo 39);

- che, d'altra parte, tale diritto «non può ragionevolmente essere limitato alle confessioni di illeciti o alle osservazioni che chiamino direttamente in causa la persona interrogata, bensì comprende anche le informazioni su questioni di fatto che possano essere successivamente utilizzate a sostegno dell'accusa ed avere così un impatto sulla condanna o sulla sanzione inflitta a tale persona» (paragrafo 40), ma al tempo stesso non può essere invocato a giustificazione di «qualsiasi omessa collaborazione con le autorità competenti, qual è il caso di un rifiuto di presentarsi ad un'audizione prevista da tali autorità o di manovre dilatorie miranti a rinviare lo svolgimento dell'audizione stessa» (paragrafo 41);



- che il diritto in questione deve essere rispettato anche nell'ambito di procedure di accertamento di illeciti amministrativi, suscettibili di sfociare nell'inflizione di sanzioni amministrative di carattere sostanzialmente penale, come nel caso oggetto del procedimento *a quo*;

- che tale conclusione «non trova smentita nella giurisprudenza della Corte [di giustizia] relativa alle norme dell'Unione in materia di concorrenza, da cui risulta, in sostanza, che, nell'ambito di un procedimento inteso all'accertamento di una violazione di tali norme, l'impresa interessata può essere costretta a fornire tutte le informazioni necessarie relative ai fatti di cui essa può avere conoscenza e a fornire, ove occorra, i documenti pertinenti che siano in suo possesso, anche quando questi possano servire per dimostrare, segnatamente nei suoi confronti, l'esistenza di un comportamento anticoncorrenziale» (paragrafo 46). Ciò perché - da un lato - anche in tale contesto l'impresa non è comunque tenuta a fornire risposte in virtù delle quali essa si troverebbe a dover ammettere l'esistenza di una violazione siffatta, e perché - dall'altro - tale giurisprudenza concerne persone giuridiche, e «non può applicarsi per analogia quando si tratta di stabilire la portata del diritto al silenzio di persone fisiche» come il ricorrente nel giudizio *a quo* (paragrafo 48);

- che nell'interpretazione delle norme del diritto derivato dell'Unione, deve essere sempre preferita «quella che rende la disposizione conforme al diritto primario anziché quella che porta a constatare la sua incompatibilità con quest'ultimo» (paragrafo 50);

- che le disposizioni della direttiva 2003/6/CE e del regolamento (UE) n. 596/2014, oggetto dei quesiti di questa Corte, «si prestano ad una interpretazione conforme agli articoli 47 e 48 della Carta, in virtù della quale essi non impongono che una persona fisica venga sanzionata per il suo rifiuto di fornire all'autorità competente risposte da cui potrebbe emergere la sua responsabilità per un illecito passibile di sanzioni amministrative aventi carattere penale oppure la sua responsabilità penale» (paragrafo 55);

- che, anzi, dal diritto al silenzio garantito dagli artt. 47 e 48 CDFUE, come sopra interpretati, discende l'obbligo, a carico degli Stati membri, di assicurare che una persona fisica non possa essere sanzionata in circostanze siffatte (paragrafo 57).

3.5.- L'interpretazione della Corte di giustizia appena riassunta collima, dunque, con la ricostruzione offerta da questa Corte della portata del diritto al silenzio nell'ambito di procedimenti amministrativi che - come quello che ha interessato il ricorrente nel giudizio *a quo* - siano comunque funzionali a scoprire illeciti e a individuarne i responsabili, e siano suscettibili di sfociare in sanzioni amministrative di carattere punitivo.

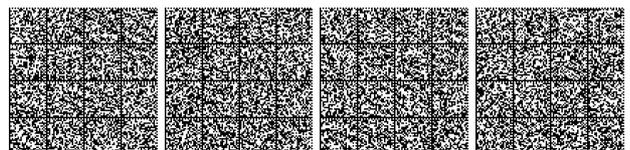
Tale diritto è fondato, assieme, sull'art. 24 Cost., sull'art. 6 CEDU e sugli artt. 47 e 48 CDFUE, questi ultimi nell'interpretazione che ne ha ora fornito la Corte di giustizia; e può essere ricavato altresì dall'art. 14, paragrafo 3, lettera g), PIDCP, laddove alla nozione di «reato» contenuta nell'*incipit* del paragrafo 3 venga assegnato un significato sostanziale, corrispondente a quello gradatamente individuato dalle due corti europee a partire dalla sentenza della Corte EDU 8 giugno 1976, Engel contro Paesi Bassi.

Tutte queste norme, nazionali e sovranazionali, «si integrano, completandosi reciprocamente nella interpretazione» (sentenza n. 388 del 1999, nonché, di recente, sentenza n. 187 del 2019), nella definizione dello standard di tutela delle condizioni essenziali del diritto di difesa di fronte a un'accusa suscettibile di sfociare nell'applicazione di sanzioni a contenuto comunque punitivo, che non possono non comprendere il diritto - con le parole dell'art. 14, paragrafo 3, lettera g), PIDCP - a «non essere costretto a deporre contro se stesso».

3.6.- Resta, a questo punto, soltanto da precisare la portata di tale diritto con riferimento alla specifica questione sottoposta a questa Corte, a fronte della prospettazione del giudice rimettente e delle allegazioni delle parti.

Ritiene questa Corte, sulla base anche delle indicazioni fornite dalla Corte di giustizia in merito alla portata degli artt. 47 e 48 CDFUE, che sia incompatibile con il diritto al silenzio la possibilità di sanzionare una persona fisica la quale, richiesta di fornire informazioni alla CONSOB nel quadro dell'attività di vigilanza svolta da quest'ultima e funzionale alla scoperta di illeciti e alla individuazione dei responsabili, ovvero - a fortiori - nell'ambito di un procedimento sanzionatorio formalmente aperto nei suoi confronti, si sia rifiutata di rispondere a domande, formulate in sede di audizione o per iscritto, dalle quali sarebbe potuta emergere una sua responsabilità per un illecito amministrativo sanzionato con misure di carattere punitivo, o addirittura una sua responsabilità di carattere penale.

Come ha chiarito la Corte di giustizia, non solo il diritto derivato dell'Unione non impone allo Stato italiano di applicare una simile sanzione, ma - anzi - la sua applicazione in un caso siffatto risulterebbe in contrasto con lo stesso diritto primario dell'Unione.



Non può condividersi, in proposito, la lettura restrittiva del diritto al silenzio proposta dall'Avvocatura generale dello Stato nella sua memoria conclusiva, secondo cui l'operatività di tale garanzia andrebbe riservata al momento della decisione circa la sussistenza dell'illecito, o comunque ad un momento successivo alla contestazione formale di esso, quando l'autorità sia in grado di «valutare se le dichiarazioni doverosamente rese dall'incolpato siano utilizzabili al fine di accertare a sua carico una violazione sanzionata». Una tale lettura condurrebbe, infatti, a negare l'essenza stessa del diritto al silenzio, che consiste - precisamente - nel diritto di rimanere in silenzio, ossia di non essere costretto - sotto minaccia di una sanzione, come quella comminata dalla disposizione in questa sede censurata - a rendere dichiarazioni potenzialmente *contra se ipsum*, e dunque a rispondere a domande dalle quali possa emergere una propria responsabilità. Tale garanzia deve potersi necessariamente esplicare anche in una fase antecedente alla instaurazione del procedimento sanzionatorio, e in particolare durante l'attività di vigilanza svolta dall'autorità, al fine di scoprire eventuali illeciti e di individuarne i responsabili.

Peraltro, come parimenti sottolineato dalla Corte di giustizia (paragrafo 41 della sentenza D. B. contro Consob) e come già questa Corte aveva rilevato nell'ordinanza n. 117 del 2019 (punto 4 del Considerato in diritto), il diritto al silenzio non giustifica comportamenti ostruzionistici che cagionino indebiti ritardi allo svolgimento dell'attività di vigilanza della CONSOB, come il rifiuto di presentarsi ad un'audizione prevista da tali autorità, ovvero manovre dilatorie miranti a rinviare lo svolgimento dell'audizione stessa. Né il diritto al silenzio potrebbe legittimare l'omessa consegna di dati, documenti, registrazioni preesistenti alla richiesta della CONSOB, formulata ai sensi dell'art. 187-*octies*, commi 3 e 4, del d.lgs. n. 58 del 1998.

3.7.- Va dunque dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 187-*quinquiesdecies* del d.lgs. n. 58 del 1998, nel testo introdotto dall'art. 9, comma 2, lettera *b*), della legge n. 62 del 2005 e vigente al momento del fatto addebitato al ricorrente nel processo *a quo*, nella parte in cui si applica anche alla persona fisica che si sia rifiutata di fornire alla CONSOB risposte che possano far emergere la sua responsabilità per un illecito passibile di sanzioni amministrative di carattere punitivo, ovvero per un reato.

4.- Ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), la dichiarazione di illegittimità costituzionale deve essere estesa, in via consequenziale, alle disposizioni dell'art. 187-*quinquiesdecies* del d.lgs. n. 58 del 1998 così come modificate, rispettivamente, dall'art. 24, comma 1, lettera *c*), del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179 (Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2012, n. 221, e dall'art. 5, comma 3, del decreto legislativo 3 agosto 2017, n. 129, recante «Attuazione della direttiva 2014/65/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, relativa ai mercati degli strumenti finanziari e che modifica la direttiva 2002/92/CE e la direttiva 2011/61/UE, così, come modificata dalla direttiva 2016/1034/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 giugno 2016, e di adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) n. 600/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, sui mercati degli strumenti finanziari e che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012, così come modificato dal regolamento (UE) 2016/1033 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 giugno 2016».

La prima modifica estende le sanzioni previste dalla norma alle condotte di mancata collaborazione con la Banca d'Italia, tra le quali deve ritenersi compresa anche la mancata risposta a domande formulate dalla stessa Banca d'Italia, che possano far emergere la responsabilità della persona fisica per un illecito passibile di sanzioni amministrative di carattere punitivo, ovvero per un reato. Anche rispetto a tale situazione, strutturalmente identica a quella della mancata risposta alle domande della CONSOB, non può non operare il medesimo diritto al silenzio, nei limiti sopra enucleati; onde la dichiarazione di illegittimità costituzionale che colpisce la disposizione nella versione vigente all'epoca dei fatti deve necessariamente colpire, *in parte qua*, anche la nuova formulazione introdotta dalla novella in parola.

La seconda modifica ha precisato che il ritardo recato all'esercizio delle funzioni della Banca d'Italia e della CONSOB è sanzionato con riferimento alle sole funzioni «di vigilanza», ha aggiunto al novero delle condotte sanzionate quella di mancata cooperazione, e ha modificato la cornice edittale delle sanzioni, differenziando tra persone fisiche e persone giuridiche. Dal momento che il dato testuale risultante dalla novella lascia intatta la possibilità di sanzionare la persona fisica che si rifiuti di rispondere a domande formulate dalla Banca d'Italia o dalla CONSOB dalle quali possa emergere una sua responsabilità per un illecito amministrativo punito con sanzioni di natura punitiva, ovvero per un reato, anche tale nuova formulazione deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima *in parte qua*.



5.- Merita infine sottolineare che la decisione delle questioni di legittimità costituzionale ora sottoposte all'esame di questa Corte è unicamente incentrata sulla disposizione - l'art.187-*quinquiesdecies* del d.lgs. n. 58 del 1998 - dalla quale discende l'obbligo di sanzionare anche chi si sia rifiutato di rispondere alle domande della Banca d'Italia e della CONSOB nell'esercizio del proprio diritto al silenzio, obbligo che la presente pronuncia dichiara costituzionalmente illegittimo. Spetterà poi primariamente al legislatore la più precisa declinazione delle ulteriori modalità di tutela di tale diritto - non necessariamente coincidenti con quelle che vigono nell'ambito del procedimento e del processo penale - rispetto alle attività istituzionali della Banca d'Italia e della CONSOB, in modo da meglio calibrare tale tutela rispetto alle specificità dei procedimenti che di volta in volta vengono in considerazione, nel rispetto dei principi discendenti dalla Costituzione, dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e dal diritto dell'Unione europea.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 187-*quinquiesdecies* del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52), nel testo originariamente introdotto dall'art. 9, comma 2, lettera b), della legge 18 aprile 2005, n. 62 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2004), nella parte in cui si applica anche alla persona fisica che si sia rifiutata di fornire alla CONSOB risposte che possano far emergere la sua responsabilità per un illecito passibile di sanzioni amministrative di carattere punitivo, ovvero per un reato;

2) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale dell'art. 187-*quinquiesdecies* del d.lgs. n. 58 del 1998, nel testo modificato dall'art. 24, comma 1, lettera c), del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179 (Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2012, n. 221, nella parte in cui si applica anche alla persona fisica che si sia rifiutata di fornire alla Banca d'Italia o alla CONSOB risposte che possano far emergere la sua responsabilità per un illecito passibile di sanzioni amministrative di carattere punitivo, ovvero per un reato;

3) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953, l'illegittimità costituzionale dell'art. 187-*quinquiesdecies* del d.lgs. n. 58 del 1998, nel testo modificato dall'art. 5, comma 3, del decreto legislativo 3 agosto 2017, n. 129, recante «Attuazione della direttiva 2014/65/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, relativa ai mercati degli strumenti finanziari e che modifica la direttiva 2002/92/CE e la direttiva 2011/61/UE, così, come modificata dalla direttiva 2016/1034/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 giugno 2016, e di adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) n. 600/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, sui mercati degli strumenti finanziari e che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012, così come modificato dal regolamento (UE) 2016/1033 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 giugno 2016», nella parte in cui si applica anche alla persona fisica che si sia rifiutata di fornire alla Banca d'Italia o alla CONSOB risposte che possano far emergere la sua responsabilità per un illecito passibile di sanzioni amministrative di carattere punitivo, ovvero per un reato.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 13 aprile 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

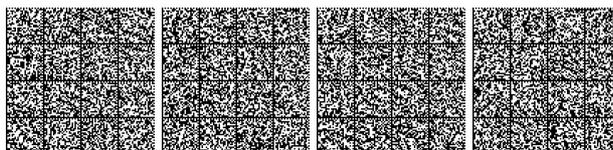
Francesco VIGANÒ, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 30 aprile 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



n. 85

Ordinanza 14 - 30 aprile 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Ambiente - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Ampliamento della volumetria degli edifici ad uso abitativo o per ferie o per attività di agriturismo - Adozione semplificata di varianti al piano comunale per il territorio e il paesaggio relative ai beni paesaggistici di particolare valore - Partecipazione del sindaco alle commissioni chiamate ad esprimere il parere nei procedimenti per il rilascio dell'autorizzazione di competenza comunale e provinciale - Interventi non autorizzati su beni paesaggistici - Impossibile ripristino dei luoghi - Effettuazione di interventi compensativi equivalenti e/o pagamento di una sanzione pecuniaria da parte del responsabile dell'abuso - Ricorso del Governo - Successiva rinuncia accettata dalla controparte costituita in giudizio - Estinzione del processo.

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 20 dicembre 2019, n. 17, artt. 4, 19, comma 1, 24, comma 2, 25, comma 1, e 34.
- Costituzione, artt. 25, secondo comma, e 117, secondo comma, lettere *l*, *m*) ed *s*); statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, art. 8.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

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

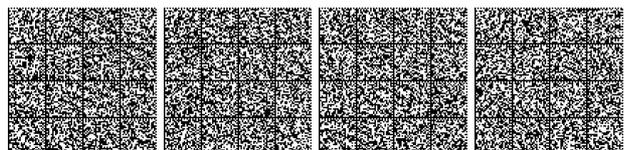
ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 4, 19, comma 1, 24, comma 2, 25, comma 1, e 34 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 20 dicembre 2019, n. 17 (Modifiche alla legge provinciale 10 luglio 2018, n. 9, “Territorio e paesaggio”), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso spedito per la notificazione il 24 febbraio 2020, depositato in cancelleria il 2 marzo 2020, iscritto al n. 30 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 15, prima serie speciale, dell’anno 2020.

Visto l’atto di costituzione della Provincia autonoma di Bolzano;
udita nella camera di consiglio del 14 aprile 2021 la Giudice relatrice Daria de Pretis;
deliberato nella camera di consiglio del 14 aprile 2021.

Ritenuto che con ricorso spedito per la notificazione il 24 febbraio 2020, depositato il 2 marzo 2020 e iscritto al n. 30 del registro ricorsi 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato gli artt. 4, 19, comma 1, 24, comma 2, 25, comma 1, e 34 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 20 dicembre 2019, n. 17 (Modifiche alla legge provinciale 10 luglio 2018, n. 9, “Territorio e paesaggio”), in riferimento agli artt. 25, secondo comma, e 117, secondo comma, lettere *l*, *m*) ed *s*), della Costituzione, nonché all’art. 8 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);



che l'art. 4 della legge prov. Bolzano n. 17 del 2019 - nel sostituire il comma 5 dell'art. 17 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 10 luglio 2018, n. 9 (Territorio e paesaggio) - ha previsto che «[a]ll'esterno dell'area insediabile e all'esterno delle aree edificabili all'interno dell'area insediabile gli edifici destinati ad abitazioni esistenti dal 24 ottobre 1973, con una volumetria di almeno 300 m³ e non appartenenti ad un maso chiuso, possono essere ampliati fino a 1.000 m³», aggiungendo che «l'ampliamento deve essere utilizzato per abitazioni riservate ai residenti [...] oppure, fatto salvo il relativo vincolo, può essere utilizzato [...] per l'affitto di camere ed appartamenti ammobiliati per ferie o per attività di agriturismo», potendo «anche essere eseguito in sede di demolizione e ricostruzione nella stessa posizione e con la stessa destinazione d'uso, senza aumento del numero di edifici»;

che, secondo il ricorrente, la disposizione consentirebbe di ampliare gli edifici prescindendo dall'assoggettamento degli ampliamenti alla tutela paesaggistica, così eccedendo dalla competenza legislativa primaria della Provincia autonoma di Bolzano in materia di «tutela del paesaggio» di cui all'art. 8, numero 6), dello statuto speciale, per contrasto con le norme fondamentali di grande riforma economico-sociale rappresentate dagli artt. 135, 143 e 145 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (recante «Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137»), in base alle quali spetta soltanto al piano paesaggistico dettare le prescrizioni d'uso e stabilire la tipologia delle trasformazioni compatibili e vietate, nonché le condizioni dell'eventuale trasformazione;

che l'art. 19, comma 1, della legge prov. Bolzano n. 17 del 2019 ha modificato il comma 1 dell'art. 54 della legge prov. Bolzano n. 9 del 2018 - che per l'approvazione delle varianti al piano comunale per il territorio e il paesaggio prevede l'applicazione del procedimento semplificato di cui all'art. 60 della stessa legge prov. Bolzano n. 9 del 2018 - sostituendo le parole «e non incidono sulle aree e sugli immobili assoggettati a tutela paesaggistica» con le parole «e non incidono sui beni paesaggistici di particolare valore paesaggistico di cui all'articolo 11, comma 1, lettere a), c), d), e), f), g), h) ed i)»;

che, per effetto di tale modifica, le varianti al piano comunale per il territorio e il paesaggio relative ai beni paesaggistici diversi da quelli appartenenti alle categorie fatte salve dal legislatore provinciale sarebbero sottratte alla verifica di conformità al piano paesaggistico, che l'art. 53, comma 6, della legge prov. Bolzano n. 9 del 2018, nell'ambito del procedimento ordinario di approvazione, demanda alla Commissione provinciale per il territorio e il paesaggio;

che la disposizione impugnata contrasterebbe con il principio, desumibile dagli artt. 143, comma 9, e 145, comma 5, cod. beni culturali, secondo cui è affidata all'autorità di tutela la verifica istruttoria della conformità al piano paesaggistico degli strumenti urbanistici, con la conseguente violazione dei limiti posti alla potestà legislativa provinciale dall'art. 8 dello statuto speciale e dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.;

che gli artt. 24, comma 2, e 25, comma 1, della legge prov. Bolzano n. 17 del 2019 hanno - rispettivamente - aggiunto il comma 1-bis all'art. 68 della legge prov. Bolzano n. 9 del 2018 e sostituito il comma 1 dell'art. 69 della stessa legge provinciale, prevedendo che il «Sindaco» o la «Sindaca» partecipino alle commissioni chiamate a esprimere il parere nell'ambito dei procedimenti per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica di competenza del Comune (art. 68) e della Provincia (art. 69);

che anche queste disposizioni violerebbero i limiti posti alla potestà legislativa provinciale dall'art. 8 dello statuto speciale e dall'art. 117, secondo comma, lettere m) ed s), Cost., in quanto la prevista partecipazione di un organo politico alle citate commissioni ne comprometterebbe le funzioni di organi deputati a rendere valutazioni tecniche, in contrasto con l'art. 146, comma 6, cod. beni culturali e con il principio «cardine» della separazione tra organi politici e gestionali, costituente norma fondamentale di riforma economico-sociale desumibile dall'art. 107, comma 1, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) e dall'art. 4 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche);

che l'art. 34 della legge prov. Bolzano n. 17 del 2019 ha sostituito il comma 1 dell'art. 99 della legge prov. Bolzano n. 9 del 2018 con il seguente: «[n]el caso di un intervento su un bene sottoposto a tutela paesaggistica senza la prescritta autorizzazione, qualora il ripristino dello stato dei luoghi ai sensi dell'articolo 86, comma 3, non sia possibile, l'autorità competente per il rilascio della stessa ordina al soggetto responsabile dell'abuso l'effettuazione di interventi compensativi equivalenti o il pagamento di una sanzione pecuniaria, ai sensi dell'apposito regolamento di attuazione. Qualora il danno provocato dall'intervento abusivo non risulti completamente eliminabile, nonostante l'intervento compensativo, si applica in aggiunta una sanzione pecuniaria»;

che anche questa disposizione violerebbe l'art. 8 dello statuto speciale e l'art. 117, secondo comma, lettere m) ed s), Cost., contrastando con i «[p]rincipi coessenziali al sistema della tutela paesaggistica» delineato agli artt. 167 e 181 cod. beni culturali, quali: a) l'indefettibilità della sanzione amministrativa ripristinatoria, salvi i casi espressamente previsti dal legislatore statale; b) la limitazione ai casi di minor rilievo dell'applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria in luogo del ripristino, subordinatamente alla valutazione della compatibilità paesaggistica dell'opera abu-



siva; c) la coincidenza della valutazione di compatibilità paesaggistica dell'opera abusiva, sia ai fini della non applicazione della sanzione amministrativa ripristinatoria, sia ai fini dell'esclusione della sanzione penale; d) la necessaria applicazione della rimessione in pristino da parte del giudice penale in caso di condanna;

che il contrasto con quest'ultimo principio comporterebbe, altresì, la violazione della competenza statale esclusiva in materia di ordinamento penale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.;

che, infine, l'indeterminatezza delle sanzioni non ripristinatorie, rimesse a un successivo regolamento, violerebbe la riserva di legge in materia di sanzioni amministrative, desumibile dall'art. 25, secondo comma, Cost.;

che la Provincia autonoma di Bolzano si è costituita in giudizio con atto depositato il 31 marzo 2020, chiedendo che le questioni siano dichiarate manifestamente inammissibili o infondate;

che nel corso del giudizio è entrata in vigore la legge della Provincia autonoma di Bolzano 17 dicembre 2020, n. 15 (Modifiche della legge provinciale 10 luglio 2018, n. 9, recante "Territorio e paesaggio"), i cui artt. 4, 15, 16, 17 e 28 hanno inciso sulle disposizioni della legge prov. Bolzano n. 9 del 2018 già modificate dalle disposizioni impugnate;

che il 9 marzo 2021 il Presidente del Consiglio dei ministri, in conformità alla delibera assunta dal Consiglio dei ministri nella seduta del 12 febbraio 2021, ha depositato in cancelleria atto di rinuncia al ricorso, spedito per la notificazione il 5 marzo 2021;

che il 31 marzo 2021 la Provincia autonoma di Bolzano, in conformità alla delibera n. 266 assunta dalla Giunta provinciale il 23 marzo 2021, ha depositato in cancelleria atto di accettazione della rinuncia.

Considerato che, ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, la rinuncia al ricorso, seguita dall'accettazione della controparte costituita, comporta l'estinzione del processo (*ex plurimis*, ordinanze n. 43 del 2021, n. 266, n. 232, n. 221 e n. 216 del 2020).

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara estinto il processo.

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

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Daria de PRETIS, *Redattrice*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 30 aprile 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



n. 86

Sentenza 24 marzo - 5 maggio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Ambiente - Norme della Regione autonoma Sardegna - Gestione dei resti della pianta marina posidonia sulle spiagge - Possibilità, per i Comuni o i gestori concessionari, previa comunicazione alla Regione, di spostare temporaneamente gli accumuli di posidonia in aree idonee appositamente individuate all'interno del territorio del Comune - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - Illegittimità costituzionale in parte qua.

Ambiente - Norme della Regione autonoma Sardegna - Gestione dei resti della pianta marina posidonia sulle spiagge - Divieto di procedere allo smaltimento della posidonia in discarica - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - Illegittimità costituzionale.

Ambiente - Norme della Regione autonoma Sardegna - Gestione dei resti della pianta marina posidonia sulle spiagge - Possibilità di effettuare la vagliatura del materiale organico spiaggiato nel sito in cui è conferita la posidonia - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - Illegittimità costituzionale in parte qua.

Ambiente - Norme della Regione autonoma Sardegna - Gestione dei materiali e biomasse vegetali depositati sulle sponde di laghi e fiumi e sulla battigia del mare, diversi dalla pianta marina posidonia - Applicazione della normativa sui rifiuti - Esclusione - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Sardegna 21 febbraio 2020, n. 1, art. 1, commi 1, 4, 5 e 8.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera s); statuto speciale per la Sardegna, artt. 3 e 4.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

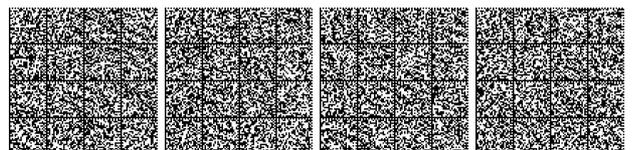
nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1, 4, 5 e 8, della legge della Regione autonoma Sardegna 21 febbraio 2020, n. 1 (Disposizioni sulla gestione della posidonia spiaggiata), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 22-27 aprile 2020, depositato in cancelleria il 28 aprile 2020, iscritto al n. 44 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 21, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Sardegna;

udito nell'udienza pubblica del 23 marzo 2021 il Giudice relatore Giovanni Amoroso;

uditi l'avvocato dello Stato Maria Letizia Guida per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Sonia Sau per la Regione autonoma Sardegna, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 16 marzo 2021;

deliberato nella camera di consiglio del 24 marzo 2021.



Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso depositato il 28 aprile 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione e agli artt. 3 e 4 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), nei confronti dell'art. 1, commi 1, 4, 5 e 8, della legge della Regione autonoma Sardegna 21 febbraio 2020, n. 1 (Disposizioni sulla gestione della posidonia spiaggiata).

Il ricorrente osserva che le disposizioni impugnate, le quali hanno ad oggetto la disciplina dei resti della pianta marina denominata "Posidonia oceanica", eccedono dalla competenza statutaria della Regione autonoma Sardegna e contrastano con la legislazione emanata dallo Stato nell'esercizio della propria competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., cui è riconducibile la disciplina in materia di rifiuti.

Le disposizioni regionali, in particolare, si porrebbero in contrasto con gli artt. 180-*bis*, comma 1-*bis*, 182, 183, comma 1, lettere *n*) e *bb*), 184, comma 2, lettera *d*), 185, comma 1, lettera *f*), e 193 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante «Norme in materia ambientale» (d'ora in poi: cod. ambiente), e dell'art. 39, comma 11, del decreto legislativo 3 dicembre 2010, n. 205 (Disposizioni di attuazione della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive).

Ad avviso del ricorrente gli accumuli di posidonia spiaggiata sono, infatti, da qualificarsi rifiuti ai sensi dell'art. 184, comma 2, lettera *d*), cod. ambiente, il quale dispone che costituiscono «rifiuti urbani» i rifiuti «di qualunque natura o provenienza, giacenti [...] sulle spiagge marittime e lacuali e sulle rive dei corsi d'acqua» e sono, quindi, soggetti alla disciplina generale sui rifiuti contenuta nella Parte quarta cod. ambiente.

L'art. 39, comma 11, del d.lgs. n. 205 del 2010 dispone, inoltre, che nel caso sussistano elementi univoci che facciano ritenere la presenza di posidonia e di meduse spiaggiate direttamente dipendenti da mareggiate o altre cause comunque naturali, è consentito l'interramento in sito dei materiali sopracitati, purché ciò avvenga senza trasporto né trattamento.

Nel ricorso si pone in rilievo, poi, come al fine di dare corretta attuazione alle disposizioni legislative in materia, il Ministero dell'ambiente e della tutela e del territorio e del mare ha emanato le circolari, prot. n. 8123 del 17 marzo 2006 e n. 8838 del 20 maggio 2019, entrambe aventi ad oggetto la «[g]estione degli accumuli di Posidonia oceanica spiaggiati», allo scopo di fornire a tutte le Regioni le corrette modalità di gestione di tali materiali.

Ciò posto, e passando alle specifiche disposizioni, la difesa statale osserva che con riferimento all'art. 1, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2020, il legislatore regionale ha previsto che nel caso in cui il mantenimento in loco della posidonia impedisca la regolare fruizione della spiaggia a fini turistici, i Comuni o i gestori concessionari, previa comunicazione alla Regione, possono spostare temporaneamente gli accumuli di posidonia in zone idonee dello stesso arenile o, qualora non disponibili, in aree idonee appositamente individuate all'interno del territorio del Comune.

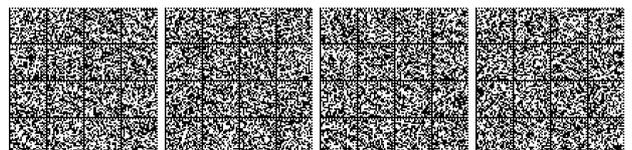
Tale disposizione sarebbe censurabile nella parte in cui prevede lo spostamento temporaneo degli accumuli di posidonia in «aree idonee appositamente individuate all'interno del territorio del comune», e quindi, in zone diverse da quelle individuate dalla disciplina statale e dalle disposizioni di prassi adottate in materia, implicando altresì attività di trasporto che deve essere esercitata nel rispetto del regime previsto dall'art. 193 cod. ambiente.

L'art. 183, comma 1, lettera *n*), cod. ambiente, infatti, esclude dall'ambito di gestione dei rifiuti, e consente di esercitare liberamente, soltanto le operazioni di prelievo, raggruppamento, cernita e deposito preliminari alla raccolta di materiali o sostanze naturali derivanti da eventi atmosferici o meteorici, ivi incluse mareggiate e piene, anche ove frammisti ad altri materiali di origine antropica, che siano effettuate nel tempo tecnico strettamente necessario, presso il medesimo sito nel quale detti eventi li hanno depositati.

Il ricorrente, nel richiamare la circolare ministeriale prot. n. 8838 del 2019, afferma che tutt'altro genere rivestono invece le operazioni di spostamento verso non ben specificate «aree idonee individuate all'interno del territorio comunale», consentite dalla norma regionale impugnata.

In tal caso si determinerebbe un'attività di vera e propria gestione di rifiuti, che deve essere pienamente assoggettata alla legislazione statale di riferimento.

Il citato art. 183, comma 1, lettera *n*), cod. ambiente dispone infatti che qualunque operazione di raccolta, trasporto, recupero e smaltimento dei rifiuti deve essere considerata attività di gestione dei rifiuti, al di fuori delle ipotesi sopra indicate.



Inoltre, il ricorrente osserva che, se con la generica espressione «aree idonee appositamente individuate all'interno del territorio del comune», il legislatore regionale avesse voluto riferirsi al deposito temporaneo, la norma si porrebbe, comunque, in contrasto con la disposizione di cui all'art. 183, comma 1, lettera *bb*), cod. ambiente, che prevede che sia effettuato nel luogo stesso in cui i rifiuti sono stati prodotti e nella tassativa ricorrenza di tutte le condizioni previste dall'art. 185-*bis* cod. ambiente.

In particolare, in considerazione degli impatti che le sostanze così accumulate possono produrre sull'ecosistema, è necessario che l'invio sia effettuato presso aree ricomprese negli specifici centri di raccolta previsti dall'art. 180-*bis*, comma 1-*bis*, cod. ambiente, che richiama il successivo art. 183, comma 1, lettera *mm*) - e non presso gli spazi generici cui fa riferimento la disposizione impugnata - che possano costituire valido presidio di garanzia per la salute e per l'ambiente.

Quanto al comma 4 dell'art. 1 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2020, che prevede un divieto assoluto di procedere allo smaltimento in discarica, il ricorrente rileva il contrasto con la disciplina statale di cui all'art. 182 cod. ambiente, secondo cui si ricorre allo smaltimento in discarica ogni qualvolta non sia possibile dal punto di vista tecnico ed economico eseguire le operazioni di recupero o accedervi a condizioni ragionevoli, anche considerando il rapporto costi/benefici.

In riferimento, poi, al comma 5 dello stesso art. 1 della legge regionale in esame, che consente di effettuare la vagliatura del materiale organico spiaggiato, anche presso il sito ove si intende conferire la posidonia, ai sensi del comma 1, il ricorrente osserva che la disposizione si pone in contrasto con quanto espressamente stabilito dall'art. 183, comma 1, lettera *n*), cod. ambiente, che considera estranea all'attività di gestione dei rifiuti esclusivamente l'esecuzione delle operazioni di cernita che sia compiuta presso il medesimo sito ove gli eventi li hanno depositati.

Infine, il comma 8 dell'art. 1 della medesima legge regionale esclude dal campo di applicazione della normativa sui rifiuti, i materiali costituiti di materia vegetale di provenienza agricola o forestale, che si siano depositati naturalmente sulle sponde di laghi e fiumi e sulla battigia del mare, derivanti da eventi atmosferici o meteorici, ivi incluse le mareggiate e le piene, anche ove frammisti ad altri materiali di origine antropica.

Anche questa disposizione, ad avviso del ricorrente, prevedendo l'esclusione dalla normativa ambientale dei materiali non espressamente previsti dall'art. 185, comma 1, lettera *f*), cod. ambiente, si pone in contrasto con la normativa statale, e potrebbe altresì comportare l'apertura di una procedura di infrazione comunitaria.

Le norme regionali impuginate sarebbero pertanto costituzionalmente illegittime, non potendo le Regioni invadere le competenze attribuite in via esclusiva allo Stato, come quelle in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema; né gli artt. 3 e 4 dello statuto reg. Sardegna attribuiscono alla Regione competenze legislative in materia ambientale.

Infine, osserva il ricorrente, richiamando la giurisprudenza costituzionale, che i profili di tutela ambientale sono assorbenti e prevalenti rispetto ad ogni altra questione che possa incidere su altre materie interferenti, che siano ricomprese nell'ambito delle proprie competenze statutarie.

2.- Con atto depositato in data 27 maggio 2020, si è costituita in giudizio la Regione autonoma Sardegna ed ha chiesto di dichiarare le questioni non fondate.

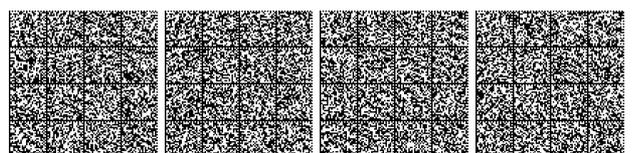
La resistente, in via generale, osserva come ai sensi degli artt. 183, comma 1, lettera *a*), e 184, commi 2, lettera *d*), e 5, cod. ambiente, la posidonia spiaggiata sia qualificabile come rifiuto e, quindi, soggetta alla relativa disciplina, soltanto in presenza della volontà di disfarsene.

Le Regioni, pertanto, sarebbero legittimate a disciplinare le modalità di utilizzo della posidonia spiaggiata quale risorsa per contrastare l'erosione dei litorali e salvaguardare gli ecosistemi costieri, in assenza di una disciplina statale in merito, al di fuori di quanto stabilito nelle circolari, le quali non sarebbero vincolanti.

Ciò precisato, secondo la difesa della Regione, il legislatore regionale ha inteso disciplinare l'utilizzo della posidonia unicamente quale risorsa, in conformità alla sua naturale attitudine di barriera contro l'erosione dei litorali e di salvaguardia degli ecosistemi costieri.

Passando alle specifiche censure, con riferimento all'art. 1, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2020, la difesa regionale osserva che l'art. 183, comma 1, lettera *n*), trova applicazione esclusivamente nelle ipotesi in cui il materiale da gestire sia un rifiuto, ovvero un materiale di cui si intenda disfarsi.

Ed anche l'art. 39, comma 11, del d.lgs. n. 205 del 2010, trova applicazione esclusivamente nell'ipotesi in cui si sia deciso di disfarsi della posidonia spiaggiata, dal momento che introduce una modalità alternativa di smaltimento.



La circolare ministeriale prot. n. 8838 del 2019 - secondo la difesa regionale - disciplina i casi in cui si sia deciso di mantenere la posidonia nella sua naturale funzione di barriera anti erosione e di presidio a tutela dell'ecosistema costiero. Sarebbe quindi evidente che al legislatore regionale è contestato di essersi discostato dal contenuto di una circolare ministeriale, facendo discendere da tale scostamento la qualifica della posidonia come rifiuto, con conseguente pretesa applicabilità della normativa in materia.

Quanto all'obbligo di gestione in loco, la resistente osserva che esso è previsto esclusivamente nella citata circolare del 2019, la cui eventuale violazione non può comportare l'automatica trasformazione della posidonia spiaggiata, che si è deciso di mantenere alla sua funzione, da risorsa a rifiuto.

Neanche il richiamo dell'art. 183, comma 1, lettera *n*), cod. ambiente sarebbe pertinente, dal momento che lo stesso disciplina l'attività di gestione di rifiuti, quale certamente non è la posidonia spiaggiata spostata per il periodo estivo in luogo idoneo diverso da quelli di cui ad una circolare ministeriale e in attesa di essere riposizionata in una spiaggia al fine di impedirne l'erosione.

L'affermazione del ricorrente, secondo cui «in tutti i casi in cui il materiale organico viene prelevato dalla spiaggia per essere trasportato altrove, si rende necessaria l'integrale applicazione della normativa sui rifiuti» e, quindi dell'art. 183, comma 1, lettera *bb*), cod. ambiente (che disciplina il deposito temporaneo di rifiuti) non poggerrebbe su alcun supporto normativo e sarebbe contraddetta, oltre che dalle circolari ministeriali citate, anche dalle direttive comunitarie e dagli accordi internazionali in esse richiamate.

Nella circolare prot. n. 8123 del 2006, osserva la resistente, è previsto lo spostamento stagionale degli accumuli, rimettendo agli enti competenti l'individuazione delle località di destinazione e delle modalità dello spostamento, senza limitazione alcuna.

Viene anche chiarito che non vi sono evidenze scientifiche per possibili meccanismi di criticità delle biomasse spiaggiate nei confronti della salute dell'uomo.

Inoltre, nella circolare prot. n. 1005 del 1° aprile 2015 è ribadito che le località di spostamento e le modalità dello stesso sono rimesse agli enti parco o alla Regione competente, sentiti i Comuni interessati. Soltanto nella circolare prot. n. 8838 del 2019 sono imposte le zone di spostamento e le modalità dello stesso, senza peraltro alcun riferimento alle motivazioni per cui si sia introdotta tale modifica rispetto alle precedenti circolari, in particolare alle ragioni di tutela ambientale.

Il comma 1 dell'art. 1 impugnato, che disciplina le modalità per il mantenimento della pianta marina nella sua funzione naturale - discostandosi dalle indicazioni ministeriali che, per la prima volta nel 2019, hanno previsto che lo spostamento stagionale potesse essere effettuato solo nelle spiagge situate all'interno della stessa unità fisiografica - non ha quindi ad oggetto la gestione di rifiuti.

Secondo la difesa regionale, poi, la locuzione «aree idonee individuate all'interno del comune» sarebbe certamente riferibile a quelle situate all'interno della stessa unità fisiografica, ciò in quanto il concetto di idoneità non può non includere la distanza, anche perché il miglior rapporto costi/benefici impone la prossimità.

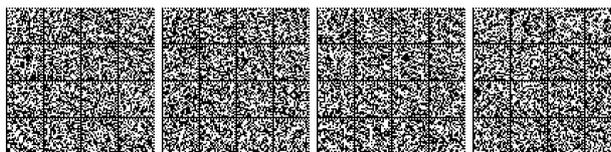
Per quanto concerne il comma 4 dell'art. 1 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2020, la Regione osserva come la *ratio* non sia quella di vietare lo smaltimento della posidonia, posto che tale scelta sarebbe illogica ove della stessa non potesse essere fatto alcun utilizzo. L'intento sarebbe, invece, quello di vietare il previo spostamento degli accumuli destinati allo smaltimento.

La disposizione è, infatti, collocata dopo i commi che prevedono, quale opzione preferibile, il mantenimento della posidonia alla sua funzione naturale (commi 1 e 2) e, ove ciò non sia possibile, la rimozione permanente con conferimento prioritario presso impianti di recupero e/o riciclaggio e/o lavaggio, in particolare di compostaggio.

La Regione non ha quindi vietato il conferimento in discarica tout court, ma individuate le priorità, ha però chiarito che il materiale da smaltire non deve essere soggetto a spostamenti intermedi.

Per ciò che riguarda il comma 5 dell'art. 1 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2020 la difesa osserva che l'invocato art. 183, comma 1, lettera *n*), cod. ambiente non troverebbe applicazione in quanto, come più volte ribadito, la cernita della posidonia non ha ad oggetto un rifiuto.

Nessuna norma, pertanto, impone che la vagliatura avvenga esclusivamente nel sito di provenienza, non comprendendosi la finalità di tale limitazione, posto che in ogni caso l'operazione è destinata a garantire il recupero della sabbia da destinare al ripascimento dell'arenile di provenienza.



Peraltro, la disposizione impugnata impone che le operazioni di raccolta, spostamento e riposizionamento siano precedute dalla separazione della sabbia e dalla rimozione dei rifiuti. La vagliatura nel sito di spostamento temporaneo si configura pertanto come operazione ulteriore, ove necessaria.

Quanto al comma 8 dell'art. 1 impugnato, la difesa regionale osserva che esso non ha ad oggetto la posidonia e che la disposizione intendeva recepire il contenuto dell'art. 5, comma 3, del disegno di legge recante «Disposizioni per il recupero dei rifiuti in mare e nelle acque interne e per la promozione dell'economia circolare», così detta «legge SalvaMare», già approvata dalla Camera e in esame al Senato (A.S. n. 1571), nella convinzione che sarebbe stata celermente approvata.

3.- Con memoria depositata in data 9 febbraio 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri ha replicato alle argomentazioni difensive della Regione autonoma Sardegna, insistendo nella richiesta di declaratoria di illegittimità costituzionale.

Osserva in proposito che l'elemento volitivo, cui fa riferimento l'art. 183, comma 1, lettera *a*), cod. ambiente, riguarda il soggetto che intenda trasformare una «sostanza» o un «oggetto» da lui detenuti in un rifiuto, mediante l'abbandono e la conseguente interruzione del rapporto con la cosa.

Il soggetto che venga in possesso di una «sostanza» o di un «oggetto» abbandonato, invece, non manifesta nessuna volontà ed acquista la posizione di «detentore del rifiuto», ed è per ciò stesso obbligato ad osservare integralmente l'inderogabile disciplina relativa al trattamento di tale categoria di materiali.

La sua volontà si potrà riferire dunque solo ed esclusivamente alle modalità di trattamento del rifiuto da lui detenuto, optando tra le varie possibilità offerte dalla legge.

In tale contesto, egli potrà anche considerare il rifiuto come sostanza da recuperare per altre finalità; ma tale recupero comporterà solo la perdita della sua qualificazione come rifiuto, ai sensi dell'art. 184-ter cod. ambiente, e non escluderà affatto che esso dovesse essere considerato tale ab origine e dovesse essere assoggettato alla relativa disciplina nel tempo precedente. In particolare, la difesa statale precisa che la nozione di «utilizzo» (o di «riutilizzo») si distingue da quella di «recupero» perché si riferisce a materiali che non hanno acquisito la qualificazione di «rifiuto» e che possano essere «reimpiegati per la stessa finalità per la quale erano stati concepiti» (art. 183, comma 1, lettera *r*, cod. ambiente).

Il ricorrente dunque ribadisce che la lettera *a*) del comma 1 dell'art. 183 cod. ambiente si riferisce alla volontà di disfarsi di una sostanza detenuta per trasformarla in rifiuto, mentre la fattispecie descritta «riguarda la volontà di «recuperare» (e non di «utilizzare») un rifiuto in proprio possesso, considerandolo come una risorsa e facendo così cessare tale qualificazione».

Infatti, nell'ipotesi della posidonia ricorre un caso di recupero del rifiuto che si ha quando esso può «svolgere un ruolo utile, sostituendo altri materiali che sarebbero stati altrimenti utilizzati per assolvere una particolare funzione».

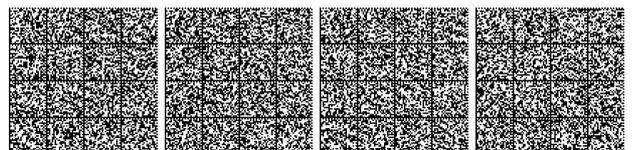
Per il resto, la difesa statale ribadisce le argomentazioni già svolte nel ricorso.

Considerato in diritto

1.- Con ricorso depositato il 28 aprile 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione e agli artt. 3 e 4 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), nei confronti dell'art. 1, commi 1, 4, 5 e 8, della legge della Regione autonoma Sardegna 21 febbraio 2020, n. 1 (Disposizioni sulla gestione della posidonia spiaggiata).

Il ricorrente afferma che i resti della pianta marina denominata «Posidonia oceanica» sono assoggettabili alla disciplina sui rifiuti, ai sensi dell'art. 184, comma 2, lettera *d*), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante «Norme in materia ambientale» (d'ora in poi: cod. ambiente), secondo cui costituiscono «rifiuti urbani» quelli «di qualunque natura o provenienza giacenti [...] sulle spiagge marittime e lacuali e sulle rive dei corsi d'acqua».

La qualificazione degli accumuli della posidonia spiaggiata come sostanze assoggettate alla disciplina sui rifiuti determinerebbe, secondo il ricorrente, che le disposizioni regionali impugnate eccederebbero dalla competenza statutaria della Regione autonoma Sardegna e contrasterebbero con plurime norme del codice dell'ambiente, espressione dell'esercizio della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., cui è riconducibile la disciplina in materia di rifiuti.



Più specificamente, quanto alle singole norme, il ricorrente afferma che l'art. 1, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2020, nella parte in cui prevede lo «spostamento temporaneo» degli accumuli di posidonia in «aree idonee appositamente individuate all'interno del territorio del comune», contrasta con i menzionati parametri costituzionali, in quanto individua zone di deposito temporaneo, diverse da quelle stabilite dalla disciplina statale e «dalle disposizioni di prassi» adottate in materia.

La norma impugnata, inoltre, nel prevedere lo spostamento dei resti della pianta marina presso non meglio specificate aree implicherebbe, altresì, un'operazione di trasporto in contrasto con la specifica disciplina di cui all'art. 193 cod. ambiente.

La difesa statale impugna, poi, l'art. 1, comma 4, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2020, nella parte in cui stabilisce che «[q]ualora si proceda allo spostamento della posidonia, è fatto assoluto divieto procedere al suo smaltimento in discarica».

Tale norma recherebbe una disciplina in contrasto con quella di cui all'art. 182 cod. ambiente che, invece, prevede la possibilità di ricorrere allo smaltimento in discarica ogni qualvolta non sia possibile, dal punto di vista tecnico ed economico, eseguire le operazioni di recupero o accedervi a condizioni ragionevoli, anche considerando il rapporto costi/benefici.

È inoltre, impugnato l'art. 1, comma 5, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2020, nella parte in cui consente di effettuare la «vagliatura» del materiale organico spiaggiato, consistente nella separazione della sabbia dal materiale organico, anche presso il «sito in cui è conferita la posidonia».

Tale norma si porrebbe in contrasto con la disciplina recata dall'art. 183, comma 1, lettera *n*), cod. ambiente, secondo cui l'esecuzione delle operazioni di «cernita», solo se compiute presso il medesimo sito ove gli eventi naturali hanno depositato la posidonia, è estranea all'attività di «gestione dei rifiuti», rilevante ai fini dell'applicazione della Parte quarta cod. ambiente.

Infine, il ricorrente impugna l'art. 1, comma 8, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2020, nella parte in cui prevede l'applicazione dell'art. 185, comma 1, lettera *f*), cod. ambiente ai «prodotti costituiti di materia vegetale di provenienza agricola o forestale, depositata naturalmente sulle sponde di laghi e fiumi e sulla battigia del mare, derivanti da eventi atmosferici o meteorici, ivi incluse mareggiate e piene, anche ove frammisti ad altri materiali di origine antropica», in tal modo sottraendo tali sostanze dal campo di applicazione della normativa sui rifiuti.

Ad avviso della difesa statale, la disposizione regionale, ampliando il catalogo dei materiali sottratti alla disciplina dei rifiuti, recherebbe una disciplina incompatibile con l'art. 185, comma 1, lettera *f*), cod. ambiente.

2.- Nell'atto difensivo la Regione resistente confuta le argomentazioni del ricorrente assumendo che la posidonia spiaggiata, oggetto dell'art. 1, commi 1, 4 e 5, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2020, sia assoggettabile alla disciplina statale sui rifiuti, soltanto in presenza della volontà di disfarsene, secondo il disposto di cui agli artt. 183, comma 1, lettera *a*), e 184, commi 2, lettera *d*), e 5, cod. ambiente. Le disposizioni regionali, infatti, perseguirebbero l'unico fine di disciplinare l'utilizzo della pianta marina quale risorsa ambientale, in conformità alla sua naturale attitudine di barriera contro l'erosione dei litorali e di salvaguardia degli ecosistemi costieri, non essendo espressive della volontà del legislatore regionale di disfarsene.

Quanto al comma 8 dell'art. 1 impugnato, avente ad oggetto materiali diversi dalla posidonia, la difesa regionale osserva che la disposizione intendeva recepire il contenuto dell'art. 5, comma 3, del disegno di legge recante «Disposizioni per il recupero dei rifiuti in mare e nelle acque interne e per la promozione dell'economia circolare», così detta «legge SalvaMare», già approvata dalla Camera e in esame al Senato (A.S. n. 1571), nella convinzione che sarebbe stata celermente approvata.

3.- In via preliminare deve osservarsi che, successivamente al ricorso, plurime disposizioni della Parte quarta cod. ambiente sono state modificate dall'art. 1 del decreto legislativo 3 settembre 2020, n. 116, recante «Attuazione della direttiva (UE) 2018/851 che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti e attuazione della direttiva (UE) 2018/852 che modifica la direttiva 1994/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio».

Ai soli fini che qui interessano, deve rilevarsi che per effetto dell'art. 1, comma 9, lettera *a*), del d.lgs. n. 116 del 2020, il riferimento normativo indicato dal ricorrente per la qualificazione dei resti di posidonia quale rifiuto urbano si rinviene, attualmente, nell'art. 183, comma 1, lettera *b-ter*), numero 4), cod. ambiente.

Inoltre, l'art. 1, comma 9, lettera *e*), del d.lgs. n. 116 del 2020, ha sostituito la lettera *n*), dell'art. 183, comma 1, cod. ambiente, inserendo tra le attività di «gestione dei rifiuti», soggette alla disciplina di cui alla Parte quarta cod. ambiente, la «cernita» quale attività espletabile in funzione del recupero dei rifiuti, e introducendo tra le attività che, invece, non costituiscono «attività di gestione», la «selezione» dei materiali, confermando per il resto il contenuto della norma.



Si tratta di modifiche, dunque, che non assumono rilievo in ordine alle censure del ricorrente.

4.- Prima di passare all'esame delle censure contenute nel ricorso, occorre soffermarsi sul quadro normativo nel cui ambito si colloca la disciplina della pianta marina della posidonia e, in particolare, dei suoi residui, i quali soltanto sono oggetto della disciplina regionale impugnata.

Le praterie di posidonia, ai sensi dell'art. 1 della Direttiva n. 92/43/CEE, recepita in Italia con il d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357 (Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche), sono classificate tipi di habitat naturali prioritari, ossia tipi di habitat che rischiano di scomparire e per la cui conservazione la «Comunità ha una responsabilità particolare».

Tali piante marine sono, inoltre, tutelate dal Protocollo relativo alle aree specialmente protette e alla biodiversità nel Mediterraneo (ASPIM), sottoscritto nell'ambito della Convenzione per la protezione del Mare Mediterraneo dall'inquinamento (Convenzione di Barcellona), ratificato con legge 27 maggio 1999, n. 175 (Ratifica ed esecuzione dell'Atto finale della Conferenza dei plenipotenziari sulla Convenzione per la protezione del Mar Mediterraneo dall'inquinamento, con relativi protocolli, tenutasi a Barcellona il 9 e 10 giugno 1995).

Si tratta di atti normativi che perseguono, tra gli altri, l'obiettivo di salvaguardare gli ecosistemi marini, quali habitat che sono in pericolo di estinzione o che sono necessari per la sopravvivenza di specie animali e vegetali, nel cui ambito sono state inserite anche le praterie di "Posidonia oceanica".

Mentre per la pianta marina in esame è dunque apprestata una significativa normativa di tutela, nazionale e sovranazionale, non altrettanto può affermarsi per i suoi residui spiaggiati, i quali però svolgono una fondamentale funzione di conservazione delle coste e dei loro ecosistemi.

È univocamente affermato, infatti, che le strutture lamellari (così dette banquettes) presenti lungo i litorali costieri - composte dagli accumuli delle foglie morte, dei rizomi e dei resti fibrosi della posidonia frammisti alla sabbia - svolgono un ruolo importante nella protezione dei litorali dall'erosione, in quanto ostacolano l'azione e l'energia del moto ondoso, contribuendo alla stabilità delle spiagge e della costa.

In assenza di una specifica disciplina statale sulla gestione delle biomasse vegetali spiaggiate, derivanti da piante marine o alghe - allo stato è all'esame del Senato della Repubblica il disegno di legge recante «Disposizioni per il recupero dei rifiuti in mare e nelle acque interne e per la promozione dell'economia circolare», così detta "legge SalvaMare", approvata dalla Camera dei deputati il 24 ottobre 2019 (A.S. n. 1571) - l'importante ruolo di protezione ambientale è oggetto di considerazione delle circolari del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (MATTM), contenenti puntuali indicazioni volte a contemperare la rilevante funzione ecologica dei residui della posidonia con la necessità di rendere fruibili le spiagge; così da tutelare le esigenze turistico-ricreative dei concessionari demaniali, degli enti interessati e, comunque, della collettività in generale.

Infatti, già la circolare prot. n. 8123 del 17 marzo 2006 aveva rilevato come la preferibile soluzione del mantenimento in loco della posidonia spiaggiata potesse spesso confliggere con l'esigenza di rendere usufruibili le spiagge ed aveva perciò indicato ulteriori soluzioni legate alla specificità dei luoghi. Accanto al mantenimento in situ degli accumuli quale opzione auspicabile nelle aree marine protette, aveva indicato lo spostamento di accumuli in zone meno frequentate della stessa spiaggia o in spiagge diverse, stabilendo che le modalità dello spostamento dovessero essere stabilite con provvedimento da adottarsi da parte degli enti parco o della Regione, sentiti i Comuni interessati. In presenza, poi, di una oggettiva incompatibilità tra gli accumuli dei residui di posidonia e la possibilità di utilizzo delle spiagge, nella menzionata circolare si era prevista anche la rimozione permanente ed il trasferimento in discarica.

In merito alle possibili misure gestionali dei resti spiaggiati, poi, la recente circolare prot. n. 8838 del 20 maggio 2019, in aggiunta al mantenimento in loco o allo spostamento in zone della stessa spiaggia o in spiagge limitrofe, ha indicato ulteriori possibili rimedi.

In particolare, si è previsto l'interramento in sito, ai sensi dell'art. 39, comma 11, del decreto legislativo 3 dicembre 2010, n. 205 (Disposizioni di attuazione della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive); il trasferimento degli accumuli presso gli impianti di riciclaggio; la reimmissione in ambiente marino previa vagliatura volta a rimuovere eventuali rifiuti e la sabbia.

Infine, e soltanto per impossibilità di ricorrere alle soluzioni descritte, la circolare ha indicato la soluzione del trasferimento in discarica.

In sintesi, la disciplina sia della posidonia, come pianta marina, sia dei residui della stessa che il moto ondoso deposita sugli arenili ricade nella materia «tutela dell'ambiente» e «dell'ecosistema», di competenza esclusiva del legislatore statale (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.); la gestione di tali accumuli - come si dirà in seguito - è assoggettata, in particolare, alla disciplina dei "rifiuti", quale prevista dal cod. ambiente.



Questa Corte ha ripetutamente affermato che «la disciplina dei rifiuti va ricondotta alla “tutela dell’ambiente e dell’ecosistema” [...], materia naturalmente trasversale, idonea perciò a incidere sulle competenze regionali» (sentenza n. 289 del 2019 che richiama, *ex multis*, le sentenze n. 215 e n. 151 del 2018, n. 54 del 2012, n. 380 del 2007 e n. 259 del 2004; più recentemente, in senso conforme, la sentenza n. 227 del 2020).

5.- In questo contesto normativo è intervenuta la legge regionale n. 1 del 2020 con cui il legislatore sardo sul presupposto della importanza del ruolo della posidonia spiaggiata - proclamata già nell’*incipit* della disposizione di cui al comma 1 dell’art. 1, secondo cui la «Regione riconosce la posidonia spiaggiata come strumento di difesa naturale contro l’erosione costiera e come risorsa riutilizzabile» - ha inteso approntare una specifica disciplina di protezione che però, al contempo, favorisca il turismo, facendo sì che le coste e gli arenili possano presentarsi sgombri da tali accumuli nella stagione estiva. Ed infatti l’art. 2, comma 1 - disposizione non impugnata dal Governo - enuncia in generale che «[l]a Regione promuove e incoraggia il recupero e il riuso dei residui di posidonia, rimossi durante il periodo primaverile-estivo che non è possibile redistribuire nelle spiagge di provenienza o in altre idonee, in particolare presso impianti di trattamento».

È, dunque, ben chiaro il meritevole fine del legislatore regionale di predisporre una disciplina che miri a contemperare l’esigenza di rendere maggiormente fruibili le spiagge nel periodo estivo - nel contesto della disciplina del «turismo», espressione della potestà legislativa di cui all’art. 3, lettera *p*), dello statuto speciale, pur con il limite delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica - con la necessità della salvaguardia ambientale e del possibile recupero e riuso della posidonia.

6.- Il ricorso del Governo si è mosso proprio tenendo conto delle esigenze di tutela e sostegno del turismo, sottese alla legge reg. Sardegna n. 1 del 2020, dal momento che l’impugnativa non ha riguardato tutta la legge, ma selettivamente solo quelle disposizioni che sono state ritenute in frizione con la disciplina statale in materia di rifiuti, senza che, ad opera delle stesse, vi sia un’elevazione dello standard di tutela ambientale.

E infatti non sono state impugunate varie altre norme contenute nella stessa legge regionale: quelle sul riposizionamento della posidonia spiaggiata (art. 1, comma 2), sulla sua rimozione permanente (art. 1, comma 3), sull’utilizzo dei mezzi meccanici per il suo spostamento e riposizionamento (art. 1, comma 6), sul recupero degli accumuli antropici (art. 1, comma 7), sui contributi ai Comuni per lo svolgimento di tali attività (art. 1, comma 9), nonché più in generale sul «Piano di gestione della posidonia» (art. 1, comma 11).

Accanto alla fondamentale funzione ecologica degli accumuli spiaggiati, il legislatore regionale ha inteso valorizzare anche gli ulteriori impieghi di tali materiali, potendosi per questi far riferimento all’utilizzo per la produzione di fertilizzanti, ai sensi dell’art. 1 del decreto legislativo 29 aprile 2010, n. 75 (Riordino e revisione della disciplina in materia di fertilizzanti, a norma dell’articolo 13 della legge 7 luglio 2009, n. 88).

In particolare la legge regionale impugnata prevede anche la concessione agli operatori di «appositi contributi in conto capitale [...] da destinarsi alla realizzazione e all’adeguamento degli impianti di trattamento, recupero e compostaggio» (art. 2, comma 2).

7.- Alla luce di tali premesse, che valgono anche a fissare la perimetrazione delle censure mosse dal Governo, è ora possibile affrontare, nel merito, le questioni di legittimità costituzionale che pone il ricorso.

8.- Deve rilevarsi, in primo luogo, come la sopra ricordata naturale vocazione della posidonia - sia quale pianta marina, sia come accumulo dei suoi residui depositati sulle coste e sugli arenili - alla tutela dell’ambiente comporti che la sua regolamentazione ricada in ogni caso nella competenza esclusiva del legislatore statale in materia di «tutela dell’ambiente» e «dell’ecosistema» ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.

In proposito questa Corte ha affermato che le Regioni possono esercitare competenze legislative proprie per la cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali purché l’incidenza nella materia di competenza esclusiva statale sia solo in termini di maggiore e più rigorosa tutela dell’ambiente (*ex multis*, sentenze n. 227, n. 214, n. 88 del 2020 e n. 289 del 2019). In particolare, con riferimento ad altra Regione a statuto speciale, questa Corte (sentenza n. 215 del 2018) ha precisato che la competenza esclusiva statale in materia di «tutela dell’ambiente» e «dell’ecosistema» può incontrare altri interessi e competenze, con la conseguenza che - ferma rimanendo la riserva allo Stato del potere di fissare livelli di tutela uniforme sull’intero territorio nazionale - possono dispiegarsi le competenze proprie delle Regioni per la cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali.

Tali sono, nella fattispecie, quelli legati al turismo, importante fonte di risorse per l’economia della Regione autonoma Sardegna, ed essi possono intercettare profili che attengono all’ambiente, ma sempre che comportino un’elevazione dello standard di tutela.



La questione, quindi, se i residui della posidonia depositati sulle coste e sugli arenili costituiscano, o no, “rifiuti” - sulla quale ha incentrato le proprie argomentazioni la difesa della Regione - in realtà non revoca in dubbio la radicale considerazione che la loro regolamentazione riguardi comunque l’ambiente, sicché in ogni caso la competenza legislativa in materia è quella esclusiva statale di cui all’art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., mentre quella regionale in materia di «turismo» può essere esercitata, quanto alla sua incidenza sulla regolamentazione della posidonia come risorsa ambientale, soltanto in quanto non risulti in frizione con la disciplina statale.

9.- Peraltro, nella fattispecie plurimi indicatori normativi concorrono univocamente a qualificare come “rifiuti” tali residui - accumuli di foglie morte e altri detriti vegetali - nel senso che si tratta di materiali, certamente rilevanti per l’ecosistema in ragione del loro impatto ambientale, ma che il legislatore statale, nell’esercizio della sua competenza esclusiva, assoggetta in particolare alla disciplina dettata dalla Parte quarta cod. ambiente, recante, tra l’altro, norme in materia di gestione dei «rifiuti».

Va però precisato che la riconducibilità dei residui della posidonia alla nozione di «rifiuto» non ha quella connotazione negativa associata a tale termine nel linguaggio corrente, ma esprime solo la qualificazione giuridica da cui discende l’assoggettamento alla specifica regolamentazione dettata dal cod. ambiente per i “rifiuti”.

Segnatamente rileva innanzi tutto l’art 183, comma 1, lettera *b-ter*), numero 4), cod. ambiente, secondo cui i rifiuti «di qualunque natura o provenienza, giacenti [...] sulle spiagge marittime e lacuali e sulle rive dei corsi d’acqua», costituiscono «rifiuti urbani», sì da ricomprendersi a pieno titolo in tale definizione anche la posidonia spiaggiata.

Inoltre, l’art. 39, comma 11, del d.lgs. n. 205 del 2010 - nel contesto quindi della disciplina europea dei rifiuti - prevede, espressamente per la posidonia spiaggiata, non diversamente che per le meduse che il moto ondoso deposita sugli arenili, una specifica norma, stabilendo che essa possa essere oggetto di interrimento in loco «laddove sussistano univoci elementi che facciano ritenere la loro presenza sulla battigia direttamente dipendente da mareggiate o altre cause comunque naturali, [...] purché ciò avvenga senza trasporto né trattamento».

Sicché, come affermato dalla giurisprudenza di legittimità, se non sussistono tutte le condizioni previste da tale norma, non è possibile derogare alla disciplina sui rifiuti: il trasporto ed il deposito temporaneo della posidonia devono sottostare alla disciplina di cui alla Parte quarta cod. ambiente, dovendosi in mancanza ravvisare la sussistenza del reato di discarica non autorizzata (Corte di cassazione, sezione terza penale, sentenza 17 dicembre 2014-28 gennaio 2015, n. 3943).

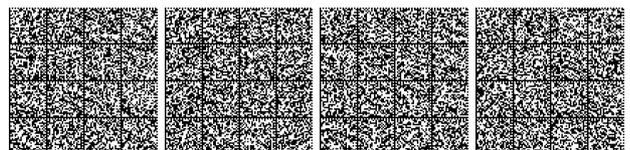
Già in passato la giurisprudenza aveva ritenuto, con riferimento alle alghe marine depositate sugli arenili, che il loro stoccaggio in assenza di autorizzazione configurasse il reato di cui all’art. 51, comma 1, lettera *a*), del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 (Attuazione della direttiva 91/156/CEE sui rifiuti, della direttiva 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e della direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio), qualificando le alghe stesse come rifiuti urbani non pericolosi ex art. 7, comma 2, lettera *d*), del citato d.lgs. n. 22 del 1997 (Corte di cassazione, sezione terza penale, sentenza 21 marzo-12 aprile 2006, n. 12944).

Rileva altresì l’art. 14, comma 8, lettera *b-bis*), del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91 (Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l’efficientamento energetico dell’edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea), convertito, con modificazioni, nella legge 11 agosto 2014, n. 116, che ha modificato l’art. 183, comma 1, lettera *n*), cod. ambiente, in riferimento alla definizione della attività non costituenti «gestione dei rifiuti» ai fini della applicazione della Parte quarta del medesimo codice. La disposizione statale ha aggiunto nella lettera *n*) dell’art. 183, comma 1, cod. ambiente, un ulteriore periodo secondo cui «[n]on costituiscono attività di gestione dei rifiuti le operazioni di prelievo, raggruppamento, cernita e deposito preliminari alla raccolta di materiali o sostanze naturali derivanti da eventi atmosferici o meteorici, ivi incluse mareggiate e piene, anche ove frammentati ad altri materiali di origine antropica effettuate, nel tempo tecnico strettamente necessario, presso il medesimo sito nel quale detti eventi li hanno depositati».

Pertanto, con riferimento agli accumuli di posidonia, soltanto quando le indicate attività siano espletate in situ, non trova applicazione l’articolata disciplina sui rifiuti di cui alla Parte quarta cod. ambiente.

Si è così ammessa una più spedita rimozione dei materiali portati dalle piene, dalle mareggiate o da altri eventi atmosferici rendendo più snelle le indicate operazioni, ma a condizione che siano effettuate presso il medesimo sito nel quale gli eventi hanno depositato i materiali, consentendo - come risulta dagli atti parlamentari - «l’utilizzo anche di soggetti non iscritti nell’ambito dei gestori ambientali», requisito necessario per lo svolgimento, tra le altre, delle attività di raccolta e trasporto di rifiuti ai sensi dell’art. 212 cod. ambiente.

In definitiva, dal descritto contesto normativo e giurisprudenziale discende, dunque, che i residui della posidonia depositati sulle coste e sugli arenili hanno una peculiare natura per essere, al contempo, risorsa di salvaguardia ambientale da un lato, e sostanza da assoggettare alla disciplina sui rifiuti, dall’altro.



Da tale speciale connotazione deriva che tali accumuli, al pari di altri materiali spiaggiati, sono assoggettati alla disciplina statale in tema di rifiuti, che espressamente ne prevede l'esonero nei soli casi in cui gli stessi siano "trattati" in situ; disciplina che non può essere inficiata da una scelta normativa regionale.

10.- Sulla base di queste premesse, le questioni di legittimità costituzionale sono tutte fondate.

Dall'analisi complessiva della legge reg. Sardegna n. 1 del 2020 risulta l'obiettivo del legislatore regionale di assicurare, ove possibile, l'impiego della posidonia spiaggiata in funzione di risorsa ambientale di contrasto all'erosione delle coste, contemperandolo con l'esigenza di mantenere le spiagge "pulite" anche alla vista, maggiormente fruibili in chiave turistica.

Nel perseguire tale intento, però, il legislatore sardo, limitatamente alle norme impugnate, ha esorbitato dalle proprie competenze statutarie, sovrapponendosi in modo contrastante con la disciplina recata dal cod. ambiente in tema di rifiuti e senza elevare, in questa parte, il livello di tutela dell'ambiente.

11.- In particolare la prima delle disposizioni impugnate (art. 1, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2020) prevede, per l'ipotesi in cui non sia possibile il mantenimento in loco della posidonia spiaggiata, e i depositi impediscano la regolare fruizione delle spiagge durante la stagione estiva, che i Comuni interessati possano procedere, anche tramite i titolari delle concessioni demaniali, previa comunicazione ai competenti uffici regionali e statali, allo «spostamento temporaneo» dei relativi accumuli, in zone idonee dello stesso arenile o qualora non disponibili «in aree idonee appositamente individuate all'interno del territorio del comune».

Le operazioni previste dalla disposizione regionale, in quanto non svolte in situ, costituiscono una effettiva attività di gestione dei rifiuti che, come tale, è assoggettata alla normativa statale di riferimento al fine di tutela dell'ambiente. Infatti, lo «spostamento» dei residui presso aree individuate all'interno del territorio comunale integra una attività di trasporto che trova una specifica e articolata disciplina nell'art. 193 cod. ambiente.

Inoltre, la temporaneità dello spostamento implica la realizzazione di una attività di «deposito temporaneo», definita dall'art. 183 comma 1, lettera *bb*), cod. ambiente a seguito delle modifiche introdotte dal d.lgs. n. 116 del 2020, ed è disciplinata dall'art. 185-*bis* cod. ambiente.

Ed, ancora, la previsione di «aree idonee appositamente individuate all'interno del territorio del comune», presso cui spostare i depositi di posidonia, realizza una attività di raccolta, le cui condizioni sono indicate nell'art. 183, comma 1, lettera *mm*), cod. ambiente.

Si tratta di operazioni che, per non essere effettuate presso il medesimo sito nel quale gli eventi naturali hanno comportato il deposito di materiale organico, non possono sottrarsi alla disciplina della Parte quarta cod. ambiente, stante il già richiamato disposto dell'art. 183 comma 1, lettera *n*), dello stesso codice.

Si ha quindi che la disposizione regionale impugnata, nel consentire che i residui di posidonia possono essere prelevati dalle spiagge per essere trasportati temporaneamente in altri luoghi, senza il rispetto delle prescrizioni di cui alla normativa statale di riferimento, si pone in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., senza elevare il livello di tutela ambientale, bensì riducendolo in un'ottica di deregolamentazione di tale attività, seppur al fine di semplificare e accelerare le operazioni di pulizia delle spiagge; ciò che senz'altro è possibile fare, per favorire il turismo estivo, ma nel rispetto della normativa statale sui rifiuti.

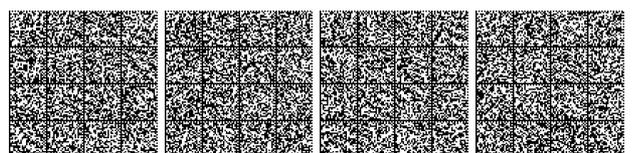
Deve pertanto essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2020, limitatamente alla parte in cui prevede lo spostamento temporaneo degli accumuli di posidonia in aree idonee appositamente individuate all'interno del territorio del Comune; spostamento che sarà possibile solo con il rispetto della normativa statale.

12.- Viene poi in rilievo l'art. 1, comma 4, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2020 secondo cui, «[q]ualora si proceda allo spostamento della posidonia spiaggiata, è fatto assoluto divieto procedere al suo smaltimento in discarica».

La norma regionale, con l'intento di valorizzare il recupero degli accumuli di posidonia, stabilendo il divieto assoluto dello smaltimento degli stessi in discarica, si è indebitamente sovrapposta alla norma statale di cui all'art. 182 cod. ambiente, secondo cui occorre procedere allo smaltimento ogni qualvolta sussista l'impossibilità tecnica ed economica di espletare le procedure di recupero di cui all'art. 181 cod. ambiente, anche alla luce della valutazione dei costi e dei vantaggi delle stesse.

Del resto lo stesso comma 3 del medesimo art. 1 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2020 prevede l'ipotesi che, a causa di particolari condizioni, sia «necessario optare per la rimozione permanente dei depositi di posidonia non altrimenti gestibili».

La disposizione impugnata, intervenendo sulla disciplina delle attività di smaltimento dei rifiuti, viola la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «tutela dell'ambiente».



Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2020.

Rimane comunque applicabile la già richiamata norma prevista dal successivo art. 2, comma 1, non impugnato dal Governo, secondo cui va privilegiato in ogni caso il recupero e il riuso dei residui di posidonia, rimossi durante il periodo primaverile-estivo, che non è possibile ridistribuire nelle spiagge di provenienza o in altre idonee.

13.- È impugnato, poi, l'art. 1, comma 5, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2020 secondo cui «[t]utte le operazioni di raccolta, spostamento e riposizionamento sono effettuate previa separazione della sabbia dal materiale organico, con rimozione dei rifiuti frammisti di origine antropica al fine del recupero della sabbia da destinare al ripascimento dell'arenile di provenienza. Tale vagliatura può avvenire nella spiaggia di prelievo o nel sito in cui è conferita la posidonia».

La disposizione - al pari del comma 1 già esaminato - è impugnata limitatamente alla parte in cui consente di effettuare la «vagliatura» del materiale organico spiaggiato anche «nel sito in cui è conferita la posidonia» e quindi non soltanto in situ.

Deve rilevarsi - come già considerato in riferimento al comma 1 del medesimo art. 1 - che la norma regionale, nel consentire la «vagliatura» anche in un sito diverso da quello in cui i residui della posidonia sono depositati per effetto del moto ondoso del mare, implica il loro previo spostamento e dunque il trasferimento presso il sito di destinazione, sì da essere assoggettata alla disciplina statale quanto alla gestione dei rifiuti. Sotto tale profilo, la norma regionale, disciplinando direttamente questo aspetto della gestione dei residui della posidonia spiaggiata, si sovrappone alla disciplina statale, contrastando con essa.

Le operazioni di «vagliatura», consistenti nella separazione della sabbia (da recuperare per il ripascimento dell'arenile) dal materiale organico, con rimozione dei rifiuti frammisti di origine antropica, integrano un'attività soggetta alla disciplina della Parte quarta cod. ambiente, ad eccezione del caso in cui essa avvenga in situ, ossia nel luogo in cui gli accumuli di posidonia sono stati depositati a causa degli eventi atmosferici; ciò che è consentito dalla stessa norma regionale (art. 1, comma 5) nella parte non oggetto di impugnazione.

Invece la norma regionale, laddove stabilisce che le operazioni di vagliatura possono essere espletate anche «nel sito in cui è conferita la posidonia», reca una disciplina incompatibile con la Parte quarta cod. ambiente e si pone in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Va, dunque, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 5, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2020, limitatamente alla parte in cui prevede che la vagliatura possa avvenire nel sito in cui è conferita la posidonia; ciò che è possibile sì, ma nel rispetto della normativa statale sui rifiuti.

14.- Infine, è impugnato l'art. 1, comma 8, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2020, che dispone che «[f]atto salvo quanto previsto dal presente articolo, ai prodotti costituiti di materia vegetale di provenienza agricola o forestale, depositata naturalmente sulle sponde di laghi e fiumi e sulla battigia del mare, derivanti da eventi atmosferici o meteorici, ivi incluse mareggiate e piene, anche ove frammisti ad altri materiali di origine antropica si applica l'articolo 185, comma 1, lettera f), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale)».

Il rinvio all'art 185, comma 1, lettera f), cod. ambiente, rubricato «Esclusioni dall'ambito di applicazione», determina la non assoggettabilità dei prodotti ivi indicati, diversi dalla posidonia spiaggiata, alla disciplina della Parte quarta cod. ambiente.

Così facendo, però, la norma regionale amplia il catalogo dei materiali esclusi dall'applicazione della normativa statale, intervenendo nella materia «tutela dell'ambiente» riservata alla competenza esclusiva del legislatore statale.

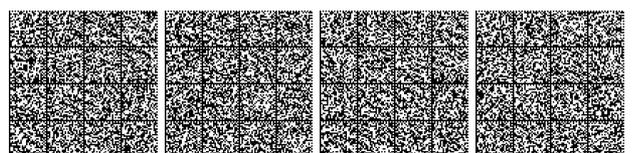
Deve essere, dunque, dichiarata l'illegittimità costituzionale anche dell'art. 1, comma 8, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2020.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione autonoma Sardegna 21 febbraio 2020, n. 1 (Disposizioni sulla gestione della posidonia spiaggiata), limitatamente alla parte in cui prevede lo spostamento temporaneo degli accumuli di posidonia in aree idonee appositamente individuate all'interno del territorio del Comune;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2020;



3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 5, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2020, limitata-
mente alla parte in cui prevede che la «vagliatura» può avvenire nel sito in cui è conferita la posidonia;

4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 8, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2020.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 marzo 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Giovanni AMOROSO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 5 maggio 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_210086

N. 87

Sentenza 10 marzo - 5 maggio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Procedimento civile - Spese processuali - Spese per la consulenza tecnica d'ufficio nel procedimento preventivo ai fini della composizione di lite in relazione alle controversie di risarcimento del danno derivante da responsabilità sanitaria - Possibilità per il giudice di addebitare, in tutto o in parte, il costo della consulenza a carico di una parte diversa da quella ricorrente - Omessa previsione - Denunciata violazione della tutela giurisdizionale, del diritto di difesa e di azione - Non fondatezza delle questioni.

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, art. 8; codice di procedura civile, artt. 91, 669-septies e 669-quaterdecies; legge 8 marzo 2017, n. 24, art. 8, commi 1 e 2.
- Costituzione, artt. 2, 3, 24 e 32.

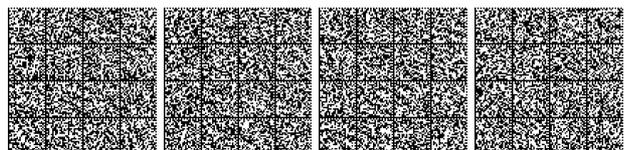
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

Giudici : Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 8 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)», 8, commi 1 e 2, della legge 8 marzo 2017, n. 24 (Disposizioni in materia di sicurezza delle cure e della persona assistita, nonché in materia di responsabilità professionale degli esercenti le professioni sanitarie), 91, 669-*septies* e 669-*quaterdecies* del codice di procedura civile, promosso dal Tribunale ordinario di Firenze nel procedimento vertente tra A. F. e altri e l'Azienda USL Toscana Centro, con ordinanza del 21 maggio 2020, iscritta al n. 151 del registro ordinanze 2020 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 44, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nella camera di consiglio del 10 marzo 2021 il Giudice relatore Giovanni Amoroso;
deliberato nella camera di consiglio del 10 marzo 2021.

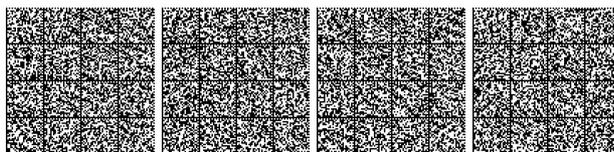
Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 21 maggio 2020 (reg. ord. n. 151 del 2020), il Tribunale ordinario di Firenze ha sollevato questioni di legittimità costituzionale del combinato disposto dell'art. 8 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)», dell'art. 91 del codice di procedura civile, dell'art. 8, commi 1 e 2, della legge 8 marzo 2017, n. 24 (Disposizioni in materia di sicurezza delle cure e della persona assistita, nonché in materia di responsabilità professionale degli esercenti le professioni sanitarie), dell'art. 669-*quaterdecies* e dell'art. 669-*septies* cod. proc. civ., per contrasto con gli artt. 2, 3, 24 e 32 della Costituzione, nella misura in cui escludono, in conformità al diritto vivente, che il giudice possa addebitare, in tutto o in parte, a carico di una parte diversa da quella ricorrente, il costo, comprensivo di compensi ed esborsi, dell'attività del collegio peritale nominato nel procedimento di cui all'art. 696-*bis* cod. proc. civ., che il predetto art. 8 della legge n. 24 del 2017 ha reso condizione di procedibilità della domanda giudiziale di merito in materia di responsabilità sanitaria.

Il giudice *a quo* riferisce che era stato proposto dinanzi a sé un ricorso per l'accertamento di gravi danni alla persona derivanti da un errore medico, mediante il quale era stata "preannunciata" l'intenzione di proporre la successiva azione di merito per ottenere il risarcimento degli stessi. A fronte della contestazione della dedotta responsabilità da parte dell'Azienda sanitaria resistente, era stata disposta consulenza tecnica medico-legale e l'acconto del compenso del collegio peritale era stato posto a carico delle parti in solido. I consulenti tecnici d'ufficio avevano accertato l'errore dei sanitari intervenuti e la sussistenza di un nesso di causalità tra lo stesso ed i danni arrecati al paziente (nella misura del 50 per cento della perdita permanente dell'integrità psico-fisica) e richiesto, a seguito del deposito dell'elaborato, la liquidazione definitiva del compenso.

Ciò premesso, il giudice rimettente sottolinea che sulla questione dell'addebito dei costi della consulenza tecnica collegiale - controversa tra le parti del procedimento - il diritto vivente, con riguardo alla consulenza tecnica preventiva ai fini della composizione della lite di cui all'art. 696-*bis* cod. proc. civ., ha affermato i medesimi principi operanti per i procedimenti di istruzione preventiva e ciò ha ritenuto anche con riferimento alla consulenza tecnica preventiva di cui all'art. 8 della legge n. 24 del 2017 (Corte di cassazione, sezione sesta civile, sottosezione terza, ordinanza 22 ottobre 2018, n. 26573), nel senso che, al termine di tali procedimenti, le spese devono essere poste a carico della parte richiedente, in virtù del principio di anticipazione delle spese processuali, salva la possibilità di una differente statuizione sul punto nel capo della decisione conclusiva del giudizio di merito nell'ipotesi di soccombenza della parte resistente.

Il giudice rimettente dubita, in riferimento agli indicati parametri, della legittimità costituzionale di tale assetto in una ipotesi, come quella della responsabilità sanitaria, nella quale il procedimento di cui all'art. 8 della legge n. 24 del 2017, che richiama l'art. 696-*bis* cod. proc. civ., costituisce condizione di procedibilità della domanda di merito. Invero, il dovere del giudice di porre in ogni caso, ossia a prescindere dagli esiti dell'accertamento peritale, i costi dello stesso - talvolta ingenti, trattandosi di consulenze di carattere collegiale - a carico della parte ricorrente potrebbe rappresentare, anche per le parti che non hanno i requisiti residuali per accedere al beneficio del patrocinio a spese dello Stato, un ostacolo all'esercizio del diritto alla tutela giurisdizionale, producendo una disparità di trattamento determinata dalle capacità economiche della parte, in violazione dell'art. 3 Cost. e, di conseguenza, un accesso differenziato alla tutela giurisdizionale, garantito dall'art. 24 Cost., con inevitabile rischio di pregiudizio per la tutela del diritto alla salute ex art. 32 Cost.



Evidenzia inoltre il giudice rimettente che i dubbi di legittimità costituzionale non potrebbero essere superati in virtù della possibilità della parte ricorrente di optare, quale condizione di procedibilità della domanda giudiziale nella materia della responsabilità sanitaria, anche per la mediazione obbligatoria di cui all'art. 5, comma 1-*bis*, del decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28 (Attuazione dell'articolo 60 della legge 18 giugno 2009, n. 69, in materia di mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali), e ciò in quanto i costi di tale procedimento sono inferiori solo nell'ipotesi, del tutto eventuale, nella quale la parte resistente non partecipi alla procedura in questione, pur restando ferma l'innegabile differenza costituita dalla regola della solidarietà delle spese complessive del procedimento di mediazione tra le parti, in conformità dell'art. 16, comma 11, del decreto del Ministro della giustizia 18 ottobre 2010, n. 180 (Regolamento recante la determinazione dei criteri e delle modalità di iscrizione e tenuta del registro degli organismi di mediazione e dell'elenco dei formatori per la mediazione, nonché l'approvazione delle indennità spettanti agli organismi, ai sensi dell'articolo 16 del decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28).

Il giudice *a quo* precisa, poi, che i dubbi di legittimità costituzionale rispetto agli indicati parametri si appuntano esclusivamente sulla necessità di porre a carico della parte ricorrente i costi, talvolta considerevoli, della consulenza medica collegiale espletata nel procedimento ex artt. 8 della legge n. 24 del 2017 e 696-*bis* cod. proc. civ., e ciò anche quando, come nella fattispecie posta all'attenzione dello stesso, gli esiti dell'elaborato peritale abbiano accertato la responsabilità della parte resistente.

Con atto depositato in data 17 novembre 2020, è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, eccependo in via pregiudiziale l'inammissibilità delle questioni per essere le censure, rispetto ai parametri evocati, ed in particolare all'art. 2 Cost., svolte in modo generico. Le questioni sarebbero comunque inammissibili per carente descrizione della fattispecie concreta, ridondante sulla rilevanza, poiché nell'ordinanza di rimessione non è indicato il reddito dei ricorrenti per poter consentire di valutarne le difficoltà economiche nel sostenere i costi della consulenza.

L'Avvocatura eccepisce inoltre l'irrelevanza delle questioni, atteso che il procedimento è stato ormai definito con il deposito della relazione, con conseguente possibilità per la parte ricorrente di proporre la domanda giudiziale.

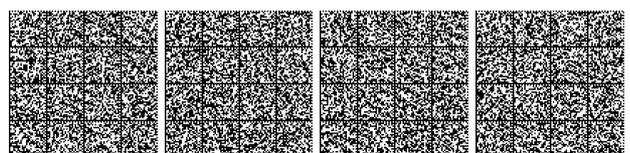
Altro motivo di inammissibilità sarebbe costituito, secondo la difesa dello Stato, dalla circostanza che la parte ricorrente non deve necessariamente proporre il ricorso ex art. 696-*bis* cod. proc. civ. per assolvere alla condizione di procedibilità della domanda in materia di responsabilità sanitaria, in quanto può promuovere, in alternativa, la mediazione obbligatoria, nella quale i costi dell'accertamento peritale sono espressamente posti dalla normativa di attuazione a carico delle parti in solido.

Nel merito, il Presidente del Consiglio dei ministri deduce, in ogni caso, la non fondatezza delle questioni, in quanto il Tribunale *a quo* muove da un erroneo presupposto interpretativo perché la stessa giurisprudenza di legittimità richiamata nell'ordinanza di rimessione potrebbe essere intesa, laddove afferma che i costi della consulenza tecnica nel procedimento di accertamento tecnico preventivo devono essere posti a carico del ricorrente, quale riferita al soggetto interessato all'espletamento dello stesso, che potrebbe essere individuato anche nella parte resistente ove abbia aderito alla necessità di svolgere accertamenti tecnici.

Sempre sul piano della non fondatezza delle censure, l'Avvocatura rimarca che, in realtà, dalla giurisprudenza di legittimità si trae una distinta considerazione delle spese della consulenza tecnica d'ufficio e di quelle di lite, per le quali ultime soltanto è consolidato il principio che non ne consente la liquidazione al termine del procedimento di accertamento tecnico preventivo.

Considerato in diritto

1.- Con ordinanza del 21 maggio 2020 (reg. ord. n. 151 del 2020), il Tribunale ordinario di Firenze ha sollevato questioni di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 8 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)», e 8, commi 1 e 2, della legge 8 marzo 2017, n. 24 (Disposizioni in materia di sicurezza delle cure e della persona assistita, nonché in materia di responsabilità professionale degli esercenti le professioni sanitarie), nonché degli artt. 91, 669-*quaterdecies* e 669-*septies* del codice di procedura civile, per violazione degli artt. 2, 3, 24 e 32 della Costituzione, nella misura in cui escludono che il giudice possa addebitare, totalmente o parzialmente, a una parte diversa da quella ricorrente, il costo, comprensivo di compensi ed esborsi, dell'attività del collegio nominato per lo svolgimento della consulenza tecnica d'ufficio nel procedimento di cui agli artt. 696-*bis* cod. proc. civ. e 8 della legge n. 24 del 2017, che ha reso tale procedimento condizione di procedibilità della domanda giudiziale di merito.



Il rimettente precisa che la questione di legittimità costituzionale che egli «sottopone alla Corte non ha ad oggetto l'intero regime delle spese processuali conseguenti all'espletamento del procedimento di cui all'art. 8 della legge n. 24/2017 e 696-bis del codice di procedura civile, ma solo gli esborsi connessi al costo della CTU, identificabili nel compenso del collegio peritale e nelle spese vive sostenute da esso sostenute». Sostiene il giudice *a quo* che «l'esito dell'eventuale pronuncia di incostituzionalità potrà ben esser circoscritto alle spese di CTU» e, a tale fine, ricorda il disposto dell'art. 23, comma 2, del decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 5 (Definizione dei procedimenti in materia di diritto societario e di intermediazione finanziaria, nonché in materia bancaria e creditizia, in attuazione dell'articolo 12 della legge 3 ottobre 2001, n. 366), in materia di rito cautelare commerciale, poi interamente abrogato, secondo cui «[i]l magistrato designato provvede, in ogni caso, sulle spese del procedimento a norma degli articoli 91 e seguenti del codice di procedura civile».

Il rimettente ricorda, altresì, che la giurisprudenza di legittimità (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 28 aprile 1989, n. 2021) ha affermato che «la pronuncia di condanna alle spese può essere pronunciata anche con interlocutio nel corso del giudizio, anziché con sentenza e, quindi, prescindendo dalla soccombenza della parte in punto di merito». E ha precisato ulteriormente: «Non v'è dubbio, quindi, che la liquidazione delle spese operata addirittura nel corso del giudizio, e, quindi, prescindendo dalla pronuncia sulla soccombenza nel merito, ed operata con interlocutio anziché con sentenza, sia, pur nella sua peculiarità, nostra tradizione giuridica, finalizzata allo sveltimento dei processi in funzione dell'economia dei giudizi, secondo la direttiva stessa impressa al codice di procedura civile per evitare lo spreco di giurisdizione».

Risulta pertanto - al là di una qualche ambiguità dell'ordinanza di rimessione - che il giudice rimettente, il quale ha già provveduto a porre l'anticipazione delle spese della consulenza a carico di entrambe le parti in solido, vorrebbe potere pronunciare la condanna al pagamento delle spese della consulenza tecnica, come spese processuali, già all'esito del procedimento di consulenza tecnica preventiva, tenendo conto dell'esito favorevole al ricorrente, senza che la loro regolamentazione sia necessariamente differita all'esito del successivo giudizio di merito sulla pretesa risarcitoria. Ha, però, ben presente che quando, in un caso, il giudice, all'esito del procedimento di consulenza tecnica preventiva ex art. 8 della legge n. 24 del 2017, aveva in effetti provveduto sulle spese processuali, la pronuncia è stata ritenuta «abnorme» dalla giurisprudenza di legittimità (Corte di cassazione, sezione sesta civile, ordinanza 22 ottobre 2018, n. 26573), che ha chiarito che in ogni caso il regolamento delle spese processuali è differito all'esito del giudizio di merito avente ad oggetto la domanda di risarcimento del danno derivante da responsabilità sanitaria sulla base del criterio della soccombenza.

Tale necessario differimento, ritenuto dalla giurisprudenza di legittimità, che sul punto il giudice rimettente assume essere diritto vivente, potrebbe costituire, per chi non ha i requisiti reddituali per accedere al beneficio del patrocinio a spese dello Stato e non di meno versa in condizioni economiche precarie, un ostacolo eccessivo - secondo la prospettiva del giudice *a quo* - all'esercizio del diritto alla tutela giurisdizionale (art. 24 Cost.) e ridonderebbe in disparità di trattamento, così determinando un accesso differenziato alla tutela giurisdizionale in ragione delle capacità economiche della parte ricorrente (art. 3 Cost.).

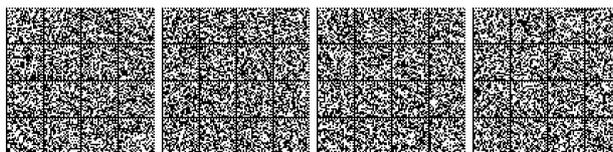
2.- In via preliminare, l'oggetto delle questioni deve essere circoscritto all'art. 8, commi 1 e 2, della legge n. 24 del 2017, ossia alla disciplina della consulenza tecnica preventiva introdotta dalla stessa legge n. 24 del 2017 come condizione di procedibilità della domanda di risarcimento del danno derivante da responsabilità sanitaria.

Dalla motivazione dell'ordinanza di rimessione si evince chiaramente, infatti, che le altre disposizioni, pur parimenti indicate come censurate, sono in realtà richiamate al solo fine di illustrare il più ampio contesto normativo nel quale si colloca la fattispecie oggetto dei dubbi di legittimità costituzionale.

In particolare si ha che il giudice rimettente, come risulta dall'ordinanza di rimessione, ha già fatto applicazione dell'art. 8 del d.P.R. n. 115 del 2002 - che stabilisce che «[c]iascuna parte provvede alle spese degli atti processuali che compie e di quelli che chiede e le anticipa per gli atti necessari al processo quando l'anticipazione è posta a suo carico dalla legge o dal magistrato» - e, nella specie, ha posto tale anticipazione a carico di entrambe le parti, ricorrente e resistente, in solido tra loro.

L'intervenuta applicazione da parte del giudice *a quo* della disposizione censurata costituisce ragione di inammissibilità della questione (ordinanze n. 269 del 2020, n. 289 del 2011 e n. 300 del 2009).

Le altre disposizioni, parimenti indicate come censurate, riguardano la disciplina delle spese processuali, sia in generale (art. 91 cod. proc. civ.), sia nel procedimento cautelare uniforme (artt. 669-*quaterdecies* e 669-*septies* cod. proc. civ.), mentre le censure del giudice rimettente si focalizzano sulla sorte delle spese processuali all'esito dello speciale procedimento di consulenza tecnica preventiva previsto dall'art. 8 della legge n. 24 del 2017, che contiene sì



una norma derogatoria quanto alle spese processuali (nel caso in cui la parte resistente non partecipi al procedimento), ma non contempla alcuna norma che consenta al giudice, all'esito del procedimento preliminare, di regolare le spese processuali dello stesso, neppure limitatamente alle spese della consulenza tecnica.

Quindi gli artt. 91, 669-*quaterdecies* e 669-*septies* cod. proc. civ. rilevano solo come contesto normativo di riferimento e non sono attinti dalle censure di illegittimità costituzionale che riguardano solo l'art. 8, commi 1 e 2, della legge n. 24 del 2017.

Sono pertanto inammissibili le questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto sia l'art. 8 del d.P.R. n. 115 del 2002, sia gli artt. 91, 669-*quaterdecies* e 669-*septies* cod. proc. civ.

3.- In linea ancora preliminare, occorre esaminare le eccezioni di inammissibilità sollevate dall'interveniente.

3.1.- L'Avvocatura generale dello Stato assume, in primo luogo, l'inammissibilità delle questioni per essere le censure svolte in modo generico.

L'eccezione deve essere accolta con riguardo ai parametri di cui agli artt. 2 e 32 Cost., in riferimento ai quali le questioni di legittimità costituzionale sollevate sono inammissibili, stante la carenza di un'adeguata e autonoma illustrazione delle ragioni per le quali la norma censurata integrerebbe una violazione dei parametri costituzionali evocati (*ex plurimis*, sentenze n. 30 del 2021, n. 54 del 2020, n. 33 del 2019 e n. 240 del 2017).

Nella specie, il giudice rimettente si è limitato ad indicare la violazione degli artt. 2 e 32 Cost., ma ha ommesso del tutto di argomentarne le ragioni, sviluppate esclusivamente con riguardo agli artt. 3 e 24 Cost., quanto all'onere, ritenuto eccessivo e discriminatorio, dei costi della consulenza tecnica collegiale nell'accertamento tecnico preventivo in esame, se necessariamente gravanti sulla parte ricorrente.

3.2.- L'Avvocatura generale eccepisce, inoltre, l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Tribunale per carente descrizione della fattispecie concreta, ridondante sulla rilevanza, poiché non è indicato il reddito dei ricorrenti per consentire di valutarne le effettive difficoltà economiche nel sostenere i costi della consulenza medica collegiale.

L'eccezione è priva di fondamento atteso che le censure formulate nell'ordinanza di rimessione sottendono una questione di carattere più generale, afferente la legittimità costituzionale di un sistema, nel quale tutti gli oneri, ed in specie anche quelli della consulenza tecnica d'ufficio, si assume che siano a carico della parte ricorrente, la quale, nella materia della responsabilità sanitaria, è tenuta a proporre il ricorso ex art. 696-*bis* cod. proc. civ. che costituisce, ai sensi dell'art. 8, comma 2, della legge n. 24 del 2017, condizione di procedibilità della domanda giudiziale di merito.

3.3.- L'Avvocatura deduce, altresì, il difetto di rilevanza delle questioni, poiché è stato ormai definito, nel giudizio *a quo*, il procedimento con il deposito della relazione, sicché la necessità di liquidare il compenso al collegio peritale non influirebbe sulla possibilità dei ricorrenti di proporre la domanda giudiziale.

Anche tale eccezione non è fondata.

Certamente non rileva la disciplina dell'anticipazione delle spese della consulenza tecnica (art. 8 del d.P.R. n. 115 del 2002), atteso che - come prima osservato - il giudice ha già provveduto in proposito e quindi ha ormai applicato tale norma.

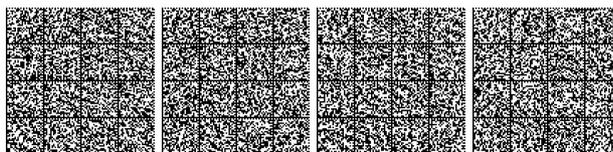
D'altra parte la liquidazione del compenso del consulente (art. 168 del d.P.R. n. 115 del 2002) non è ancora avvenuta ed è all'esito del procedimento di consulenza tecnica preventiva che il giudice rimettente vorrebbe, contestualmente, regolare le spese della consulenza, addebitandole ad una parte piuttosto che ad un'altra, ma non rinviene nell'art. 8 della legge n. 24 del 2017 una disposizione che l'autorizzi a emettere una pronuncia di condanna: in ciò starebbe il deficit di tutela della parte ricorrente con riferimento agli evocati parametri.

Sussiste pertanto la pregiudizialità delle sollevate questioni di legittimità costituzionale (*ex multis*, sentenze n. 224 del 2020 e n. 105 del 2018), le quali sono sotto questo profilo ammissibili.

3.4.- Ulteriore motivo di inammissibilità delle questioni sarebbe costituito, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, dalla circostanza che la parte ricorrente non deve necessariamente utilizzare il procedimento di cui all'art. 696-*bis* cod. proc. civ. quale condizione di procedibilità della domanda in materia di responsabilità sanitaria, in quanto ha la possibilità di optare, in alternativa, per la mediazione, nella quale i costi dell'accertamento peritale sono espressamente posti dalla normativa di attuazione a carico delle parti in solido.

Tale eccezione deve essere disattesa, poiché attiene a un profilo che rientra nella valutazione sulla fondatezza nel merito delle questioni sollevate (sentenze n. 237 del 2020 e n. 35 del 2017).

4.- Passando al merito, giova premettere - quanto al contesto normativo di riferimento - che la disposizione censurata (art. 8, commi 1 e 2, della legge n. 24 del 2017) ha prescritto che colui il quale intenda esercitare un'azione, innanzi al giudice civile, relativa a una controversia di risarcimento del danno derivante da responsabilità sanitaria è tenuto



preliminarmente a proporre ricorso ai sensi dell'art. 696-*bis* cod. proc. civ. dinanzi al giudice competente (comma 1), quale condizione di procedibilità della domanda di risarcimento (comma 2), della cui legittimità il giudice rimettente non dubita.

Il richiamato art. 696-*bis* cod. proc. civ., a sua volta, prevede l'istituto della consulenza tecnica conciliativa che offre alle parti la possibilità di ottenere, in via preventiva rispetto all'instaurazione del processo, una valutazione tecnica in ordine all'esistenza del fatto e all'entità del danno, nell'auspicio che, proprio sulla scorta di tale valutazione, le parti possano trovare un accordo che renda superflua l'instaurazione del successivo giudizio di merito.

Il previo svolgimento dinanzi all'autorità giudiziaria del procedimento di cui all'art. 696-*bis* cod. proc. civ. è finalizzato non solo alla definizione in via conciliativa della controversia, ma anche ad anticipare un segmento istruttorio fondamentale per la risoluzione di alcune cause caratterizzate - come quelle in tema di responsabilità sanitaria - da questioni soprattutto tecniche.

Questa peculiare forma di giurisdizione condizionata - prevista dalla disposizione censurata - persegue una chiara finalità deflattiva nella misura in cui il necessario previo espletamento della consulenza medico-legale mira a favorire l'accordo tra le parti, risolvendo le questioni tecniche sulle quali si fondano spesso le pretese di risarcimento del danno derivante da responsabilità sanitaria.

In questa prospettiva è previsto anche che l'espletamento della consulenza nella materia della responsabilità sanitaria deve essere affidato «a un medico specializzato in medicina legale e a uno o più specialisti nella disciplina che abbiano specifica e pratica conoscenza di quanto oggetto del procedimento». Pertanto la consulenza deve essere, di norma, collegiale, affidata a professionisti con specifici requisiti, sì da essere funzionale, anche per la sua maggiore attendibilità, a favorire l'auspicato esito conciliativo della lite.

La condizione di procedibilità contemplata dall'art. 8 della legge n. 24 del 2017 è soddisfatta se il tentativo di conciliazione esperito dal consulente tecnico all'esito degli accertamenti peritali è fallito o, in ogni caso, se sono trascorsi inutilmente sei mesi dal deposito del ricorso.

Nel contemplare tale condizione di procedibilità, inoltre, il legislatore, allo scopo di favorire la conciliazione mediante una effettiva partecipazione di tutte le parti al relativo procedimento, ha anche stabilito che, in caso di mancata partecipazione alla fase conciliativa, il giudice, con il provvedimento che definisce il giudizio di merito, condanna le parti che non hanno partecipato al pagamento delle spese di consulenza e di lite, indipendentemente dall'esito di tale giudizio, oltre che ad una pena pecuniaria, determinata equitativamente, in favore della parte che è comparsa alla conciliazione (art. 8, comma 4, ultimo periodo, della predetta legge n. 24 del 2017).

Il comma 3 del predetto art. 8 stabilisce, poi, che gli effetti della domanda sono fatti salvi qualora, nel termine di novanta giorni successivi al deposito della relazione o al decorso di sei mesi dal deposito del ricorso per consulenza tecnica preventiva, venga introdotto il giudizio di merito.

Se, invece, tale giudizio è iniziato senza che sia stata espletata la consulenza, ai sensi dell'art. 8, comma 2, il giudice deve assegnare alle parti un termine di quindici giorni per la presentazione dinanzi a sé dell'istanza di consulenza tecnica in via preventiva ovvero di completamento del procedimento. Pertanto, quella contemplata dall'art. 8, commi 1 e 2, della legge n. 24 del 2017, costituisce una condizione di procedibilità, e non di proponibilità, della domanda giudiziale, che deve sussistere al momento della proposizione della domanda.

Comunque è fatta salva la possibilità di esperire, in alternativa al ricorso ai sensi dell'art. 696-*bis* cod. proc. civ., il procedimento di mediazione di cui all'art. 5, comma 1-*bis*, del decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28 (Attuazione dell'articolo 60 della legge 18 giugno 2009, n. 69, in materia di mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali). Sicché la parte che voglia esercitare un'azione di responsabilità sanitaria può scegliere la via che ritiene più idonea per soddisfare la condizione di procedibilità.

5.- Ciò premesso, le questioni di legittimità costituzionale, sollevate dal Tribunale di Firenze in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., non sono fondate.

6.- Come già sopra rilevato, le censure mosse dal rimettente, riguardanti in particolare l'onere del costo della consulenza peritale, si appuntano sul regime delle spese processuali relative all'accertamento tecnico preventivo in esame, quale deve considerarsi anche la consulenza tecnica preventiva di cui all'art. 8 della legge n. 24 del 2017, e non invece sulla regola dell'anticipazione delle spese della consulenza tecnica (ex art. 8 del d.P.R. n. 115 del 2002), avendo il giudice già provveduto in proposito facendo applicazione di tale disposizione, né sulla liquidazione, con decreto, delle spettanze ai consulenti d'ufficio ai sensi dell'art. 168 del d.P.R. n. 115 del 2002, previsione che infatti il giudice rimettente neppure richiama.



Sotto questo profilo - quello della regolamentazione delle spese processuali - viene in rilievo l'art. 669-*quaterdecies* cod. proc. civ. che stabilisce, tra l'altro, che ai procedimenti di istruzione preventiva, e quindi anche alla consulenza tecnica preventiva di cui all'art. 696-*bis* cod. proc. civ. e a quella di cui all'art. 8 della legge n. 24 del 2017, si applica altresì l'art. 669-*septies* cod. proc. civ., secondo cui il giudice provvede definitivamente sulle spese processuali in caso di ordinanza di incompetenza o di rigetto, che comprende anche l'ipotesi dell'inammissibilità della domanda; ossia casi in cui l'accertamento tecnico preventivo non ha luogo.

Da ciò discende che in tutti gli altri casi - ossia quando invece ha avuto normalmente corso l'accertamento tecnico preventivo previsto dalla disposizione censurata ed è giunto a conclusione con il deposito dell'elaborato peritale - il giudice non può provvedere sulle spese - come correttamente assume il rimettente - e, se ciò fa, la pronuncia di condanna di una parte, a favore dell'altra, del pagamento delle spese della consulenza - e in generale delle spese del procedimento - è considerata dalla giurisprudenza come "abnorme" e quindi *contra ius* (Corte di cassazione, sezione sesta civile, sottosezione terza, ordinanza 22 ottobre 2018, n. 26573).

Il regolamento delle spese, anche di quelle della consulenza tecnica preventiva ex art. 696-*bis* cod. proc. civ., è sempre rimesso ad una fase successiva, ancorché non necessaria, ma eventuale: quella del giudizio di merito promosso con l'atto introduttivo divenuto procedibile.

Il rimettente vorrebbe invece una diversa disciplina che attenui il nesso di strumentalità dell'accertamento tecnico preventivo rispetto al giudizio di merito, sì da consentire al giudice di regolare le spese processuali, e segnatamente quelle della consulenza tecnica, già all'esito del procedimento stesso.

7.- Una siffatta disciplina - in disparte i provvedimenti cautelari a strumentalità attenuata per i quali è contemplato il potere del giudice di liquidare in ogni caso le spese processuali all'esito del procedimento - è in effetti prevista in un'altra analoga fattispecie di accertamento tecnico preventivo, che parimenti condiziona la procedibilità dell'azione giudiziaria.

L'art. 445-*bis* cod. proc. civ. stabilisce che, nelle controversie in materia di invalidità civile, cecità civile, sordità civile, handicap e disabilità, nonché di pensione di inabilità e di assegno di invalidità, chi intende proporre in giudizio domanda per il riconoscimento dei propri diritti deve presentare al tribunale istanza di accertamento tecnico per la verifica preventiva delle condizioni sanitarie legittimanti la pretesa fatta valere.

Anche in questa fattispecie l'espletamento dell'accertamento tecnico preventivo costituisce condizione di procedibilità della domanda giudiziale, che questa Corte ha ritenuto compatibile con il diritto alla tutela giurisdizionale, garantito dall'art. 24 Cost. (sentenza n. 243 del 2014).

Terminate le operazioni peritali, in assenza di contestazioni delle conclusioni del consulente tecnico d'ufficio e quindi sussistendo l'accordo, espresso o tacito, delle parti sull'esito dell'accertamento tecnico preventivo, il giudice, con il decreto di omologa dell'accertamento del requisito sanitario secondo le risultanze probatorie indicate nella relazione del consulente tecnico d'ufficio, «provvede [...] sulle spese».

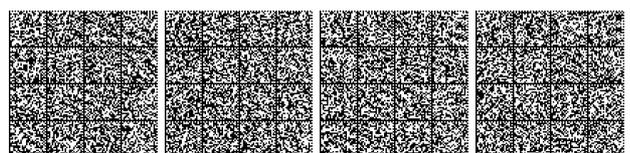
Ciò invece non è previsto che il giudice possa fare in alcun caso nella parallela ipotesi della consulenza tecnica preventiva ex art. 8 della legge n. 24 del 2017, oggetto delle questioni di legittimità costituzionale.

Ma può subito notarsi che sussiste una ragione giustificativa del diverso regime, rispetto a quello della disposizione censurata che non contempla - anzi esclude - che il giudice possa provvedere sulle spese. Il giudice, nel procedimento ex art. 445-*bis* cod. proc. civ., regola le spese quando la fase dell'accertamento tecnico preventivo chiude il contenzioso in ragione dell'accordo delle parti, espresso o tacito (per mancata tempestiva contestazione delle conclusioni del consulente tecnico d'ufficio), sì da non essere seguita da un giudizio ordinario sulla pretesa del ricorrente.

Invece nel procedimento ex art. 8 della legge n. 24 del 2017 questa verifica, da parte del giudice, in ordine all'accordo delle parti sull'esito dell'accertamento peritale, non è prevista e ciò giustifica che in nessun caso il giudice possa provvedere sulle spese processuali.

Del resto, in assenza di un accordo tra le parti, il giudice non avrebbe un criterio per regolare le spese della consulenza tecnica preventiva ex art. 8 della legge n. 24 del 2017, come spese processuali, mancando in questa fase una vera e propria soccombenza, quali che siano le conclusioni dell'elaborato peritale. Mentre - può notarsi - le spese dell'ordinaria consulenza tecnica preventiva ex art. 696-*bis* cod. proc. civ., non costituendo un atto necessario del processo, ma rispondendo ad una libera scelta della parte, non hanno natura giudiziale e non appartengono alle spese di lite, perché relative a una fase stragiudiziale non necessaria (Corte di cassazione, terza sezione civile, ordinanza 3 settembre 2019, n. 21975).

8.- Si ha quindi che nella fattispecie in esame il differimento della regolamentazione delle spese processuali, comprensive delle spese della consulenza tecnica, all'esito del giudizio di merito avente ad oggetto la pretesa risarcitoria è giustificato e non crea un ostacolo, eccessivo e rigido, che - in ragione delle condizioni economiche del ricorrente, in ipotesi precarie, ma non tali da consentire l'accesso al patrocinio a spese dello Stato - possa pregiudicare il diritto alla tutela giurisdizionale (art. 24 Cost.).



Questa Corte, a fronte della denunciata illegittimità per contrasto con l'art. 24 Cost. di forme di giurisdizione condizionata, ha costantemente affermato il principio secondo cui il rispetto di tale parametro non impone una correlazione assoluta tra il sorgere del diritto e la sua azionabilità, che può essere differita ad un momento successivo ove ricorrano esigenze di ordine generale e superiori finalità di giustizia (*ex multis*, sentenze n. 98 del 2014, n. 276 del 2000, n. 406 del 1993 e n. 154 del 1992; ordinanza n. 251 del 2003). Tale principio è stato ribadito anche con riguardo all'accertamento tecnico preventivo di cui all'art. 445-*bis* cod. proc. civ. (sentenza n. 243 del 2014).

Inoltre, il legislatore dispone di un'ampia discrezionalità nella conformazione degli istituti processuali, incontrando il solo limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte compiute; limite che viene superato esclusivamente qualora emerga un'ingiustificabile compressione del diritto di agire (sentenze n. 225 del 2018, n. 44 del 2016 e n. 335 del 2004), mediante l'imposizione di oneri o modalità tali da rendere impossibile o estremamente difficile l'esercizio del diritto di difesa o lo svolgimento dell'attività processuale (*ex plurimis*, sentenze n. 271 del 2019, n. 199 del 2017, n. 121 e n. 44 del 2016).

Vi è, inoltre, che nelle controversie in tema di responsabilità sanitaria disciplinate dalla legge n. 24 del 2017, la durata del giudizio di merito, che la stessa disposizione censurata prevede che si svolga nelle forme del procedimento sommario di cognizione ex artt. 702-*bis* e seguenti cod. proc. civ., dovrebbe essere tendenzialmente breve sia per la connotazione deformalizzata del rito, sia per la già avvenuta anticipazione del segmento istruttorio fondamentale della consulenza tecnica.

Nella valutazione di non fondatezza della censura sollevata in riferimento all'art. 24 Cost. concorre anche la considerazione che l'art. 8, comma 2, della legge n. 24 del 2017, individua, quale condizione di procedibilità alternativa, la mediazione di cui al d.lgs. n. 28 del 2010. Il ricorrente può quindi scegliere una via per lui meno onerosa, dal momento che la consulenza tecnica d'ufficio è espressamente posta a carico delle parti in solido dall'art. 16, comma 11, del decreto del Ministro della giustizia 18 ottobre 2010, n. 180 (Regolamento recante la determinazione dei criteri e delle modalità di iscrizione e tenuta del registro degli organismi di mediazione e dell'elenco dei formatori per la mediazione, nonché l'approvazione delle indennità spettanti agli organismi, ai sensi dell'articolo 16 del decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28).

9.- La questione di legittimità costituzionale delle norme censurate non è fondata neppure in riferimento all'art. 3 Cost.

Sotto tale profilo il giudice rimettente assume che l'anticipazione dei costi della consulenza potrebbe determinare disparità rispetto al diritto di accesso al giudice a seconda delle condizioni economiche delle parti.

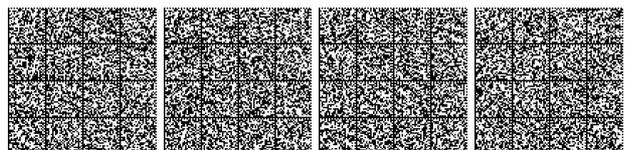
Tuttavia, nelle ipotesi in cui la parte ricorrente abbia i presupposti reddituali per ottenere il beneficio del patrocinio a spese dello Stato ai sensi dell'art. 76 del d.P.R. n. 115 del 2002, la situazione di disparità economica della stessa è riequilibrata dalla prenotazione a debito dei costi della consulenza medico legale (sentenze n. 268 e n. 80 del 2020 e n. 77 del 2018).

Né, sotto tale profilo, la questione può ritenersi fondata con riferimento ai soggetti esclusi da tale beneficio per avere un reddito superiore a quello previsto dal predetto art. 76, i quali potrebbero essere, in concreto, in difficoltà nel sostenere l'anticipazione delle spese della consulenza tecnica poiché, come ha più volte ribadito questa Corte, la disciplina in materia di patrocinio dello Stato ha anch'essa natura processuale di talché nella conformazione della stessa il legislatore gode di ampia discrezionalità (*ex plurimis*, sentenze n. 1 del 2021, n. 80 e n. 47 del 2020) ed il correlato limite della non manifesta arbitrarietà della regolamentazione non è superato in un assetto nel quale la regolamentazione delle spese della consulenza tecnica come spese processuali è differita all'esito del giudizio di merito avente ad oggetto la domanda di risarcimento del danno derivante da responsabilità sanitaria sulla base della soccombenza (art. 91, primo comma, cod. proc. civ.).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)» e degli artt. 91, 669-*quaterdecies* e 669-*septies* del codice di procedura civile, sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3, 24 e 32 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Firenze con l'ordinanza indicata in epigrafe;



2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8, commi 1 e 2, della legge 8 marzo 2017, n. 24 (Disposizioni in materia di sicurezza delle cure e della persona assistita, nonché in materia di responsabilità professionale degli esercenti le professioni sanitarie), sollevate, in riferimento agli artt. 2 e 32 Cost., dal Tribunale ordinario di Firenze con l'ordinanza indicata in epigrafe;

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8, commi 1 e 2, della legge n. 24 del 2017, sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., dal Tribunale ordinario di Firenze con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 marzo 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Giovanni AMOROSO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 5 maggio 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_210087

N. 88

Sentenza 24 marzo - 5 maggio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Impiego pubblico - Norme della Regione Toscana - Autorizzazioni e vigilanza sulle attività di trasporto sanitario - Ulteriori competenze assegnate ai soggetti autorizzati a svolgere le attività di trasporto sanitario di soccorso avanzato e di primo soccorso - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza statale nella materia concorrente delle professioni - Inammissibilità della questione.

Impiego pubblico - Norme della Regione Toscana - Autorizzazioni e vigilanza sulle attività di trasporto sanitario - Composizione dell'equipaggio delle autoambulanze gestite dai soggetti diversi dalle aziende sanitarie, dalle amministrazioni statali e dall'associazione italiana della Croce Rossa - Inclusione dell'autista soccorritore - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza statale nella materia concorrente delle professioni - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Toscana 30 dicembre 2019, n. 83, artt. 2, comma 2, e 4, commi 1, lettera a), 2, lettera a), 3, lettera a), e 4.
- Costituzione, art. 117, terzo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

Giudici : Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,
ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 2, comma 2, e 4, commi 1, lettera *a*), 2, lettera *a*), 3, lettera *a*), e 4, della legge della Regione Toscana 30 dicembre 2019, n. 83 (Disciplina delle autorizzazioni e della vigilanza sulle attività di trasporto sanitario), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 9-12 marzo 2020, depositato in cancelleria il 16 marzo 2020, iscritto al n. 38 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 18, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione della Regione Toscana;

udito nell'udienza pubblica del 23 marzo 2021 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

uditi l'avvocato dello Stato Leonello Mariani per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Marcello Cecchetti per la Regione Toscana;

deliberato nella camera di consiglio del 24 marzo 2021.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 9-12 marzo 2020 e depositato il 16 marzo 2020 (reg. ric. n. 38 del 2020), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, gli artt. 2, comma 2, e 4, commi 1, lettera *a*), 2, lettera *a*), 3, lettera *a*), e 4, della legge della Regione Toscana 30 dicembre 2019, n. 83 (Disciplina delle autorizzazioni e della vigilanza sulle attività di trasporto sanitario).

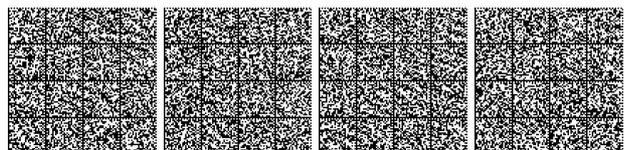
Ad avviso del ricorrente le norme impuginate istituirebbero un nuovo profilo professionale, non ancora previsto dal legislatore nazionale, denominato «autista con attestato di soccorritore», articolato nei due livelli di formazione di «autista con attestato di soccorritore di livello base», da impiegare nell'attività di trasporto sanitario di «soccorso di base», e di «autista con attestato di soccorritore di livello avanzato», da impiegare, invece, nell'attività di trasporto sanitario di «primo soccorso» e di «soccorso avanzato», con conseguente lesione del principio fondamentale della legislazione statale nella materia «professioni» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., secondo cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato.

A conferma della circostanza che il profilo dell'autista soccorritore non è ancora regolamentato come autonoma professione, la difesa statale richiama l'art. 12, comma 4, lettera *g*), del Contratto collettivo nazionale di lavoro 2016-2018 del 21 maggio 2018, relativo al personale del comparto Sanità, che demanda ad una specifica commissione paritetica tra l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le parti firmatarie la determinazione dei nuovi profili non sanitari, menzionando, a titolo esemplificativo, proprio gli «autisti soccorritori» e il disegno di legge, recante «Riconoscimento della figura e del profilo professionale di autista soccorritore» (A.S. n. 1127) presentato in data 6 marzo 2019 e ancora pendente in Parlamento, volto appunto ad istituire e disciplinare la figura professionale dell'autista soccorritore.

Il Presidente del Consiglio dei ministri rileva, inoltre, che le norme impuginate contrastano con le disposizioni dell'Accordo Stato-Regioni del 22 maggio 2003 tra il Ministro della salute, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano sul documento recante «Linee guida su formazione, aggiornamento e addestramento permanente del personale operante nel sistema di emergenza/urgenza» che, con riferimento ai soccorritori, prevedono solo il «livello di formazione di base specifica», oltre che quello di «formazione permanente e aggiornamento», e che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 300 del 2010, ha già dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Basilicata 13 novembre 2009, n. 37 (Norme in materia di riconoscimento della figura professionale di autista soccorritore) che istituiva la figura professionale dell'autista soccorritore.

2.- Con atto depositato il 9 aprile 2020, la Regione Toscana si è costituita in giudizio, chiedendo che il ricorso sia dichiarato infondato.

La resistente ritiene non fondate le questioni di legittimità costituzionale promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in quanto, a suo avviso, il ricorrente avrebbe attribuito, del tutto erroneamente, alle norme impuginate il significato di introdurre nell'ordinamento la figura professionale dell'autista soccorritore.



Ad avviso della Regione Toscana, infatti, le norme in esame, nel disciplinare l'attività di trasporto sanitario di soccorso e la composizione dell'equipaggio nelle autoambulanze, non farebbero riferimento ai dipendenti del servizio sanitario regionale, ma esclusivamente ai volontari ed ai dipendenti delle associazioni di volontariato a cui la legge della Regione Toscana 24 febbraio 2005, n. 40 (Disciplina del servizio sanitario regionale) attribuisce i compiti di trasporto sanitario di emergenza/urgenza.

La difesa regionale evidenzia, poi, che la figura dell'autista soccorritore risulta specificamente contemplata nel paragrafo «mezzi di soccorso» dell'atto d'intesa del 17 maggio 1996 tra Stato e Regioni di approvazione delle linee guida sul sistema di emergenza sanitaria in applicazione del d.P.R. 27 marzo 1992 (Atto di indirizzo e coordinamento alle regioni per la determinazione dei livelli di assistenza sanitaria di emergenza) e che il successivo Accordo Stato-Regioni del 22 maggio 2003, nel paragrafo intitolato «Soccorritori», ha stabilito che il personale volontario o dipendente (inclusi gli autisti) che svolge la sua attività sui mezzi di soccorso di base e avanzati del sistema emergenza/urgenza deve essere in possesso della qualifica di soccorritore.

La resistente sostiene, inoltre, che le disposizioni dell'Accordo Stato-Regioni del 22 maggio 2003 che prevedono per i soccorritori solo un «livello di formazione di base specifica», oltre che un «livello di formazione permanente e aggiornamento», non sarebbero violate dalle norme impugnate, in quanto il detto accordo Stato-Regioni attribuisce alla competenza delle Regioni la definizione delle modalità organizzative e dei programmi dei corsi di formazione in materia.

3.- Con memoria integrativa depositata il 1° marzo 2021, Il Presidente del Consiglio dei ministri ha ribadito le censure già svolte nel ricorso, contestando le difese della Regione.

Considerato in diritto

1.- Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 38 del 2020), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, comma 2, e 4, commi 1, lettera a), 2, lettera a), 3, lettera a), e 4, della legge della Regione Toscana 30 dicembre 2019, n. 83 (Disciplina delle autorizzazioni e della vigilanza sulle attività di trasporto sanitario).

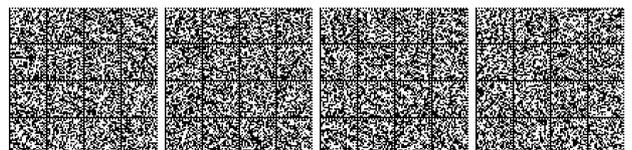
Ad avviso del ricorrente le norme impugnate istituirebbero un nuovo profilo professionale, non ancora previsto dal legislatore nazionale, denominato «autista con attestato di soccorritore», articolato nei due livelli di formazione di «autista con attestato di soccorritore di livello base», da impiegare nell'attività di trasporto sanitario di «soccorso di base», e di «autista con attestato di soccorritore di livello avanzato», da impiegare, invece, nell'attività di trasporto sanitario di «primo soccorso» e di «soccorso avanzato», con conseguente lesione del principio fondamentale della legislazione statale nella materia «professioni» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., secondo cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato.

2.- La Regione Toscana si è costituita in giudizio chiedendo il rigetto del ricorso, sulla base dell'assunto che le disposizioni impugnate si limiterebbero a fare riferimento a qualifiche previste dai contratti collettivi, senza introdurre nell'ordinamento una nuova figura professionale.

3.- In via preliminare, va dichiarata l'inammissibilità della questione avente ad oggetto l'art. 2, comma 2, della legge reg. Toscana n. 83 del 2019.

La disposizione impugnata si limita a stabilire che «[i] soggetti che sono autorizzati a svolgere l'attività di trasporto sanitario di soccorso avanzato possono svolgere anche attività di trasporto sanitario di soccorso di base e attività di trasporto sanitario di primo soccorso. I soggetti che sono autorizzati a svolgere attività di trasporto sanitario di primo soccorso possono svolgere anche attività di trasporto sanitario di soccorso di base», senza contenere alcun riferimento alla istituzione o regolamentazione di nuove figure professionali.

Il ricorrente non chiarisce, in alcun modo, le ragioni per cui il parametro costituzionale invocato, l'art. 117, terzo comma, Cost., sarebbe violato dalla norma impugnata, nonostante la costante giurisprudenza costituzionale richieda che il ricorso in via principale si fondi su un'argomentazione adeguata e non meramente assertiva, in quanto «l'esigenza di un'adeguata motivazione a fondamento della richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale si pone in termini perfino più pregnanti nei giudizi proposti in via principale rispetto a quelli instaurati in via incidentale» (tra le tante, sentenze n. 32 del 2017 e n. 141 del 2016)» (sentenza n. 286 del 2019 e, da ultimo, sentenza n. 161 del 2020).



Pertanto la questione deve ritenersi inammissibile, mancando ogni motivazione sulle ragioni per cui le disposizioni impugnate violerebbero il parametro costituzionale evocato.

4.- Le questioni aventi ad oggetto l'art. 4, commi 1, lettera a), 2, lettera a), 3, lettera a), e 4, della legge reg. Toscana n. 83 del 2019 non sono fondate.

Le norme censurate stabiliscono che nell'equipaggio delle autoambulanze impiegate in attività di trasporto sanitario di soccorso di base debba essere necessariamente presente «un autista con attestato di soccorritore di livello base», mentre nell'equipaggio delle autoambulanze impiegate nell'attività di trasporto sanitario di primo soccorso e di soccorso avanzato viene richiesta la presenza di «un autista con attestato di soccorritore di livello avanzato», tranne nel caso in cui l'equipaggio delle dette autoambulanze sia composto da più di un soccorritore di livello avanzato.

Le disposizioni impugnate vanno ricondotte non, come sostiene il ricorrente, all'ambito delle «professioni» di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost., ma alla competenza legislativa residuale della Regione sulla formazione professionale e alla materia dell'organizzazione sanitaria che, pur non avendo più autonoma rilevanza dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, deve comunque essere ricompresa nella materia «tutela della salute» (in questo senso, la sentenza n. 54 del 2015).

4.1.- L'ordinamento italiano configura tre diverse tipologie di professioni: a) le professioni per il cui esercizio la legge prescrive l'iscrizione obbligatoria in albi o elenchi tenuti dagli ordini o collegi professionali; b) le professioni disciplinate comunque dalla legge, ma rispetto alle quali non è richiesto il predetto onere di iscrizione; c) le professioni non regolamentate.

Con specifico riferimento alle professioni sanitarie, il regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265 (Approvazione del testo unico delle leggi sanitarie) distingueva tre categorie: quella delle professioni sanitarie principali (medico chirurgo, veterinario, farmacista e, dal 1985, l'odontoiatra); quella delle professioni sanitarie ausiliarie (levatrice, assistente sanitaria visitatrice e infermiera diplomata) e, infine, quella delle arti ausiliarie delle professioni sanitarie (odontotecnico, ottico, meccanico ortopedico ed ernista, tecnico sanitario di radiologia medica e infermiere abilitato o autorizzato).

L'art. 1, comma 1, della legge 26 febbraio 1999, n. 42 (Disposizioni in materia di professioni sanitarie) ha, quindi, sostituito la denominazione «professione sanitaria ausiliaria» con quella di «professione sanitaria» e, successivamente, la legge 10 agosto 2000, n. 251 (Disciplina delle professioni sanitarie infermieristiche, tecniche, della riabilitazione, della prevenzione nonché della professione ostetrica) ha organizzato le professioni sanitarie in quattro distinte aree (professioni sanitarie infermieristiche e professione sanitaria ostetrica; professioni sanitarie riabilitative; professioni tecnico-sanitarie; professioni tecniche della prevenzione).

La legge 1º febbraio 2006, n. 43 (Disposizioni in materia di professioni sanitarie, infermieristiche, ostetrica, riabilitativa, tecnico-sanitarie e della prevenzione e delega al Governo per l'istituzione dei relativi ordini professionali), stabilendo l'istituzione degli albi e degli ordini professionali per tutte le professioni sanitarie regolamentate, esistenti e di nuova configurazione, ha, poi, introdotto all'art. 5 (come modificato dall'art. 6 della legge 11 gennaio 2018, n. 3, recante «Delega al Governo in materia di sperimentazione clinica di medicinali nonché disposizioni per il riordino delle professioni sanitarie e per la dirigenza sanitaria del Ministero della salute») uno specifico procedimento per l'individuazione delle nuove professioni sanitarie, da definire, previo parere tecnico-scientifico del Consiglio superiore di sanità, tramite accordi sanciti dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

4.2.- Ora, la figura dell'autista soccorritore che, come evidenziato anche dal ricorrente, non è attualmente considerata nell'ordinamento italiano come una specifica professione (per il cui riconoscimento pendono in sede parlamentare alcuni disegni di legge) risulta espressamente contemplata nel paragrafo «mezzi di soccorso» dell'atto di intesa tra Stato e Regioni di approvazione delle linee guida sul sistema di emergenza sanitaria in applicazione del d.P.R. 27 marzo 1992 (Atto di indirizzo e coordinamento alle Regioni per la determinazione dei livelli di assistenza sanitaria di emergenza) e nell'Accordo Stato-Regioni del 22 maggio 2003 tra il Ministro della salute, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano sul documento recante «Linee guida su formazione, aggiornamento e addestramento permanente del personale operante nel sistema di emergenza/urgenza» che, all'Allegato A, punto 2.2., lettera c), dedicato ai «Soccorritori», stabilisce che «[i]l personale volontario o dipendente di pertinenza delle Organizzazioni di cui art. 5, commi 2 e 3 del Dpr 27 marzo 92) (inclusi gli autisti) che svolge la sua attività sui mezzi di soccorso di base e avanzati del “sistema 118”, deve essere in possesso della qualifica di Soccorritore».

Espliciti riferimenti all'autista soccorritore sono pure contenuti nell'art. 23, comma 7, del Contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) del comparto del personale del servizio sanitario nazionale 2002-2005 del 19 aprile 2004, che richiama «quanto stabilito nell'Accordo tra Ministro della Salute e le Regioni e le Province autonome del 22 maggio 2003».



4.3.- Venendo al merito della questione promossa dal ricorrente, va innanzitutto rilevato che l'art. 1 della legge reg. Toscana n. 83 del 2019 regola «l'autorizzazione all'esercizio delle attività di trasporto sanitario di soccorso da parte di soggetti diversi dalle aziende sanitarie, dalle amministrazioni statali e dall'associazione italiana della Croce Rossa», dettando una disciplina limitata ai soggetti che necessitano della autorizzazione regionale ai fini dello svolgimento dell'attività di trasporto sanitario di soccorso sul territorio.

E con riferimento a tali soggetti deve essere evidenziato che la figura dell'autista soccorritore risultava già espressamente contemplata dall'art 40 del CCNL 2017-2019 del 28 settembre 2018 per il personale dipendente dall'Associazione nazionale pubbliche assistenze (ANPAS) e dalle realtà operanti nell'ambito socio-sanitario, assistenziale, educativo delle pubbliche assistenze e dall'art. 40, categoria C, del CCNL 2010-2012 del 29 dicembre 2014 per i dipendenti delle Misericordie e delle organizzazioni operanti nell'ambito socio-sanitario-assistenziale-educativo.

4.4.- Le disposizioni impugnate, disciplinando la composizione dell'equipaggio delle autoambulanze gestite da tali «soggetti diversi dalle aziende sanitarie, dalle amministrazioni statali e dall'associazione italiana della Croce Rossa» e, quindi, regolamentando aspetti organizzativi dell'attività sanitaria, vanno ricondotte alla materia «tutela della salute», in quanto «idonee ad incidere sulla salute dei cittadini, costituendo le modalità di organizzazione del servizio sanitario la cornice funzionale ed operativa che garantisce la qualità e l'adeguatezza delle prestazioni erogate (sentenza n. 181 del 2006)» (così sentenza n. 207 del 2010).

Nella specie, le norme regionali in esame, lungi dall'istituire una nuova professione, si limitano a stabilire che gli autisti delle autoambulanze debbano avere, a seconda della tipologia del mezzo di soccorso che sono chiamati a condurre, un attestato di soccorritore «di livello base» o «di livello avanzato» e, pertanto, risultano del tutto estranee alla materia «professioni» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.: tali attestati sono, infatti, presi in considerazione solo in riferimento a qualifiche contrattuali che la legge regionale impugnata non intende disciplinare, ma che si limita a presupporre.

La circostanza, poi, che l'Accordo Stato-Regioni del 22 maggio 2003 preveda per i soccorritori solo il «livello di formazione di base specifica» non può essere intesa se non nel senso della fissazione di un livello di formazione minima che la Regione ben può incrementare, per migliorare il sistema dell'emergenza-urgenza sanitaria, con riferimento al personale utilizzato dagli operatori che necessitano di autorizzazione; cosicché la formazione come soccorritori degli autisti e del personale che compone l'equipaggio delle autoambulanze trova legittima disciplina nelle norme regionali impugnate nella prospettiva della migliore tutela della salute degli assistiti e senza che ciò implichi, in alcun modo, l'istituzione di una nuova professione o l'attribuzione di funzioni riservate ad una professione sanitaria.

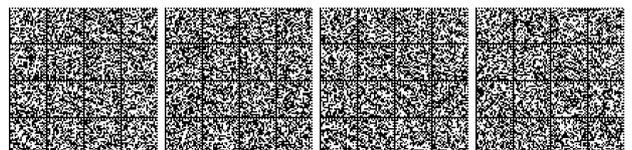
Del resto questa Corte ha ripetutamente affermato che le Regioni, dotate di potestà legislativa in materia di formazione professionale, possono regolare corsi di formazione relativi alle professioni già istituite dallo Stato (sentenza n. 271 del 2009) e che l'esercizio di tale attribuzione regionale può «venire realizzato nell'interesse formativo di qualunque lavoratore, anche al di fuori di un tipico inquadramento professionale di quest'ultimo, purché con ciò non si dia vita ad una nuova professione, rilevante in quanto tale nell'ordinamento giuridico» (sentenza n. 108 del 2012).

Pertanto, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 1, lettera a), 2, lettera a), 3, lettera a), e 4, della legge reg. Toscana n. 83 del 2019 devono essere dichiarate non fondate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, della legge della Regione Toscana 30 dicembre 2019, n. 83 (Disciplina delle autorizzazioni e della vigilanza sulle attività di trasporto sanitario), promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;



2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 1, lettera a), 2, lettera a), 3, lettera a), e 4, della legge reg. Toscana n. 83 del 2019, promosse, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 marzo 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Giulio PROSPERETTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 5 maggio 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_210088

n. 89

Sentenza 25 marzo - 5 maggio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Procedimento civile - Controversie in materia di liquidazione degli onorari e dei diritti di avvocato - Ordinanza a contenuto decisorio basata su errore di fatto - Possibile revocazione - Esclusione - Denunciata irragionevole disparità di trattamento e violazione del diritto di agire e difendersi in giudizio - Non fondatezza delle questioni, nei sensi di cui in motivazione.

- Codice di procedura civile, art. 395, numero 4), in combinato disposto con l'art. 14 del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150.
- Costituzione, artt. 3 e 24.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 395, numero 4), del codice di procedura civile, in combinato disposto con l'art. 14 del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della



legge 18 giugno 2009, n. 69), promosso dal Tribunale ordinario di Cosenza, nel procedimento vertente tra A. T. e F. S., con ordinanza del 6 febbraio 2020, iscritta al n. 94 del registro ordinanze 2020 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 34, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Udito nella camera di consiglio del 24 marzo 2021 il Giudice relatore Maria Rosaria San Giorgio;
deliberato nella camera di consiglio del 25 marzo 2021.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 6 febbraio 2020, iscritta al n. 94 del registro ordinanze 2020, il Tribunale ordinario di Cosenza - nel corso di un giudizio di revocazione per errore di fatto instaurato da A. T. avverso l'ordinanza di rigetto della domanda diretta ad ottenere la liquidazione degli onorari per l'attività professionale svolta nell'ambito di tre procedure giudiziarie intraprese davanti allo stesso Tribunale quale difensore di fiducia di F. S. -, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 395, numero 4), del codice di procedura civile e 14 del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69), per violazione degli artt. 3 e 24 della Costituzione.

1.1.- Il giudice rimettente evidenzia, in punto di rilevanza, che il ricorso presentato dall'avvocato istante nei confronti del suo cliente è stato respinto sul presupposto che non fosse stata prodotta la documentazione funzionale a verificare i fatti allegati, e ciò benché il nuovo procuratore del ricorrente, costituendosi in giudizio per via telematica, avesse in realtà depositato i documenti utili per la liquidazione degli onorari, inerenti agli atti redatti per conto della parte assistita nei giudizi incardinati. Cosicché il ricorrente, rilevando che la decisione assunta con ordinanza era stata determinata da errore di fatto, in quanto fondata sull'affermazione, non vera, della mancata produzione dei documenti comprovanti l'attività difensiva espletata, ha chiesto la revocazione del provvedimento impugnato e la conseguente condanna della parte al compenso dovuto.

Argomenta in premessa il giudice *a quo* che il resistente ha eccepito l'inammissibilità della domanda di revocazione, avendo ritenuto che l'ordinanza impugnata fosse appellabile ai sensi dell'art. 702-*quater* cod. proc. civ., ed ha, ancora, dedotto l'irrituale introduzione del giudizio di revocazione con ricorso, anziché con citazione; nel merito, ha sostenuto che il ricorrente si sarebbe limitato a sottoscrivere gli atti in relazione ai quali aveva chiesto la liquidazione dei compensi giudiziali.

Sempre in punto di rilevanza, l'ordinanza di rimessione precisa che la domanda di revocazione è stata correttamente introdotta con atto avente la forma del ricorso, in ragione del principio secondo il quale il rito speciale deve trovare applicazione anche al procedimento di revocazione, osservandosi, davanti al giudice adito, le norme stabilite per il procedimento davanti allo stesso, ai sensi dell'art. 400 cod. proc. civ., con la conseguenza che la domanda di revocazione è stata considerata tempestiva, perché proposta nel termine di cui agli artt. 325 e 326 cod. proc. civ., avuto riguardo alla data di deposito del ricorso.

Il Tribunale di Cosenza osserva altresì che, all'esito della consultazione del fascicolo telematico relativo al procedimento definito con l'ordinanza impugnata, è emerso che effettivamente il nuovo procuratore costituito aveva depositato, per via telematica, non solo la memoria di costituzione, ma anche la documentazione relativa all'attività espletata. Ciò comproverebbe l'integrazione dell'errore di fatto contenuto nell'ordinanza impugnata, che presenterebbe tutti i requisiti dell'errore revocatorio, essendo stata supposta l'inesistenza di un fatto - rappresentato dalla produzione della necessaria documentazione - la cui verità sarebbe risultata positivamente stabilita appunto dalla presenza di tali documenti nel fascicolo telematico. Si sarebbe trattato, pertanto, di un errore di percezione avente rilevanza decisiva, con i caratteri dell'assoluta evidenza e della rilevanza, sulla scorta del mero raffronto tra l'ordinanza impugnata e i documenti del giudizio prodotti per via telematica.

Ritiene, quindi, il rimettente che dall'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale sollevate «deriverebbe il superamento della preclusione alla proponibilità della domanda, conseguendone, nell'ipotesi inversa, la declaratoria di inammissibilità».

1.2.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* rileva che l'ordinanza collegiale che decide sulla domanda di liquidazione degli onorari del difensore, emessa ai sensi dell'art. 14 del d.lgs. n. 150 del 2011, al termine di un procedimento sommario di cognizione, è dichiarata espressamente non appellabile ed è idonea a definire il giudizio in un unico grado, producendo gli effetti del giudicato. Aggiunge che non è consentito, secondo il consolidato orientamento nomofilattico, proporre ricorso per cassazione allo scopo di denunciare l'errore revocatorio, sicché la limitazione



dell'ambito di operatività della disciplina dedicata alla revocazione alle sole sentenze pronunciate in grado di appello o in unico grado impedirebbe alla parte che lamenti l'errore di fatto, per aver ritenuto non prodotta la documentazione in effetti puntualmente depositata, di avvalersi dell'unico mezzo di impugnazione esperibile.

Ad avviso del rimettente, proprio la natura eccezionale del mezzo impugnatorio della revocazione, evocabile nelle sole ipotesi tassativamente regolate, concernenti in via esclusiva le sentenze, renderebbe impossibile l'estensione della relativa disciplina ad altre tipologie di provvedimenti definitivi. E ciò nonostante l'evoluzione normativa abbia progressivamente ridotto la centralità della sentenza nel novero dei provvedimenti che definiscono il giudizio, non solo avvicinandone la motivazione a quella dell'ordinanza, come emerge dal confronto tra gli artt. 134 cod. proc. civ. e 118 disp. att. cod. proc. civ., ma anche disponendo la trasformazione di alcuni provvedimenti definitivi da sentenza in ordinanza, come accade nell'ipotesi di declaratoria di incompetenza, nonché attraverso l'introduzione della figura dell'ordinanza che definisce il procedimento sommario di cognizione, che - secondo alcuni progetti legislativi pendenti di riforma del codice di procedura civile - potrebbe divenire addirittura il principale rito delle controversie civili.

Di qui, secondo il rimettente, la ingiustificata disparità di trattamento, quanto all'impugnabilità dell'errore revocatorio, tra i destinatari di provvedimenti definitivi suscettibili di produrre efficacia di giudicato, e tanto in dipendenza della forma del provvedimento adottato: il provvedimento definitivo che abbia la forma di sentenza sarebbe impugnabile per revocazione, mentre il medesimo mezzo sarebbe precluso per il provvedimento ugualmente definitivo, che abbia però la forma di ordinanza.

In secondo luogo - espone il giudice *a quo* - sarebbe compromesso il diritto di agire in giudizio della parte che intenda far valere l'errore di fatto nella percezione dell'esistenza di un documento versato in atti, con la irragionevole negazione di ogni possibilità di accesso alla tutela giurisdizionale in relazione alla forma del provvedimento adottato.

Il Tribunale rimettente richiama, poi, allo scopo di corroborare la valutazione sulla non manifesta infondatezza delle questioni, alcune pronunce di questa Corte, che hanno dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 395, numero 4), cod. proc. civ., nella parte in cui impediva di avvalersi della revocazione per errore di fatto con riferimento ad altre tipologie di provvedimenti definitivi (sentenze n. 36 del 1991, n. 558 del 1989 e n. 17 del 1986). Nondimeno rimarca che si tratta di decisioni argomentate da esigenze del tutto peculiari, riguardanti fattispecie eterogenee non assimilabili al caso di specie, se non per la natura definitiva del provvedimento, da cui non potrebbe comunque desumersi un principio immanente di equiparazione delle ordinanze alle sentenze che possa autorizzare un'interpretazione costituzionalmente orientata del combinato disposto censurato. Né d'altronde sarebbe consentito al giudice comune giungere, «attraverso un'ardita operazione ermeneutica», al superamento della tassativa previsione normativa che riserva il rimedio impugnatorio della revocazione ai provvedimenti definitivi assunti in forma di sentenza, alla stregua della natura eccezionale del rimedio della revocazione.

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

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale ordinario di Cosenza ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 395, numero 4), del codice di procedura civile e 14 del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69), «nella parte in cui non consente di assoggettare al rimedio impugnatorio di cui all'art. 395 numero 4 cpc l'ordinanza, emessa ai sensi dell'art. 14 d.lvo 1° settembre 2011 n. 150, viziata da errore di fatto consistito nel ritenere non prodotto in giudizio un documento decisivo».

Il giudice rimettente - muovendo dall'assunto secondo cui l'ordinanza collegiale conclusiva del procedimento di liquidazione dei compensi del difensore, sebbene abbia contenuto decisivo e sia inappellabile, non sarebbe suscettibile di revocazione per errore di fatto, in ragione della forma del provvedimento che definisce tale procedimento - dubita della legittimità costituzionale delle previsioni censurate anzitutto in riferimento all'art. 3 Cost., per l'irragionevole esclusione del rimedio impugnatorio che si determinerebbe a fronte della possibilità di esperire lo stesso rimedio per le sentenze inappellabili pronunciate in unico grado o in grado di appello, così dandosi luogo ad «un'irragionevole disparità di trattamento nell'accesso alla tutela giurisdizionale tra soggetti che versano nelle medesime condizioni giuridiche».



Inoltre, il plesso normativo censurato recherebbe *vulnus* all'art. 24 Cost., in quanto, impedendo, in relazione alla forma del provvedimento definitorio adottato (ordinanza), la possibilità di avvalersi del mezzo di impugnazione della revocazione, realizzerebbe una ingiustificata compromissione del diritto di agire in giudizio della parte che intenda far valere l'errore di fatto nella percezione dell'esistenza di un documento versato in atti, così precludendole, in modo irragionevole, ogni possibilità di accesso alla tutela giurisdizionale.

2.- Sul piano della rilevanza, dal tenore complessivo dell'ordinanza di rimessione si evince che l'errore di fatto risultante dai documenti prodotti, rappresentato dall'essersi ritenuta non provata l'attività difensiva espletata e posta a fondamento della richiesta dei compensi di avvocato, non ha costituito un punto controverso sul quale il provvedimento impugnato abbia avuto modo di pronunciarsi. Risulta, infatti, che tale provvedimento ha deciso sulla domanda di liquidazione dei compensi, ritenendo non depositata la documentazione attestante le incombenze difensive svolte nelle tre procedure giudiziali indicate, a fronte del deposito sopravvenuto in via telematica curato dal nuovo difensore del ricorrente, il che sottende che tale aspetto - ossia il tema della attinenza al giudizio della documentazione prodotta - non ha rappresentato un punto che l'ordinanza impugnata abbia avuto modo di affrontare e il Collegio di discutere previamente con le parti. Semplicemente si sarebbe trattato di una svista, perfezionatasi solo in sede decisoria, che avrebbe determinato il rigetto della domanda.

2.1.- Anche le argomentazioni addotte dal giudice *a quo* sulla ritualità della proposizione del mezzo impugnatorio della revocazione, con atto avente la forma del ricorso, anziché della citazione, e sulla conseguente tempestività del suo esperimento, risultano plausibili. Infatti, il Tribunale di Cosenza ha dato conto della circostanza che, ai sensi dell'art. 400 cod. proc. civ., innanzi al giudice adito con la domanda di revocazione si osservano le norme stabilite per il procedimento instaurato davanti alla stessa autorità giudiziaria, in quanto non derogate da quelle del capo dedicato alla revocazione. E nella fattispecie, in base al convincente avviso del rimettente, essendo stata l'ordinanza impugnata emessa a conclusione di un procedimento sommario di cognizione semplificato, introdotto con ricorso, anche l'impugnazione per revocazione avrebbe potuto essere introdotta da un atto avente la stessa forma, così come la giurisprudenza di legittimità ha specificato per la revocazione avverso i provvedimenti conclusivi di procedimenti trattati con il rito del lavoro (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 23 giugno 2016, n. 13063; sezione terza civile, sentenza 9 giugno 2010, n. 13834; sezione terza civile, sentenza 14 aprile 1992, n. 4537; sezione lavoro, sentenza 24 febbraio 1982, n. 1167).

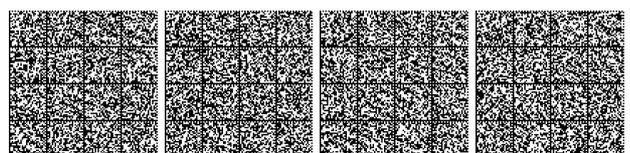
2.2.- Sempre con riguardo alla rilevanza delle questioni, sono supportate da adeguato riscontro giurisprudenziale le conclusioni espresse dal rimettente in ordine all'inammissibilità del ricorso per cassazione avverso l'ordinanza conclusiva del procedimento di liquidazione, al fine di far valere l'errore di percezione su fatto non controverso, e segnatamente l'errore del giudice di merito in relazione alla mancata o inesatta percezione di documenti acquisiti agli atti del processo e menzionati dalle parti (Corte di cassazione, sezione tributaria, sentenza 26 gennaio 2021, n. 1562; sezione lavoro, sentenza 3 novembre 2020, n. 24395; sezione tributaria, sentenza 2 ottobre 2019, n. 24528; sezione seconda civile, sentenza 11 giugno 2018, n. 15043; sezione lavoro, sentenza 28 settembre 2016, n. 19174; sezione lavoro, sentenza 9 febbraio 2016,

n. 2529; sezione tributaria, sentenza 9 ottobre 2015, n. 20240; sezione terza civile, sentenza 19 febbraio 2009, n. 4056). Conclusione che suffraga ulteriormente la ponderazione circa la rilevanza delle questioni, non potendo il vizio denunciato essere fatto valere se non attraverso lo strumento della revocazione.

2.3.- Anche in ordine all'impossibilità di pervenire ad un'interpretazione adeguatrice, volta a valorizzare il significato sostanziale del termine "sentenza", inteso come provvedimento decisorio, anche qualora esso abbia la veste formale di ordinanza, il Tribunale ha motivato plausibilmente, evidenziando che, poiché la norma censurata riserva il rimedio impugnatorio della revocazione ai provvedimenti definitori assunti in forma di sentenza, non potrebbe effettuarsi una lettura estensiva della stessa in ragione della natura eccezionale del rimedio della revocazione. E ciò sarebbe corroborato dalle pronunce di accoglimento di questa Corte, sempre in merito all'art. 395 cod. proc. civ., con riferimento ad altre tipologie di ordinanze che definiscono il giudizio rispetto a quella evocata nella fattispecie. Sicché il tema della condivisibilità o meno di tale opzione ermeneutica attiene al merito. Questa Corte ha ripetutamente affermato, al riguardo, che è sufficiente che il giudice rimettente abbia plausibilmente escluso la possibilità di una interpretazione adeguatrice, anche sol perchè «improbabile o difficile», perchè la questione debba essere scrutinata nel merito (*ex plurimis*, sentenze n. 237 e n. 168 del 2020 e n. 42 del 2017).

2.4.- Il giudice rimettente ha dato altresì conto della pertinenza della documentazione depositata e non considerata, la quale, riguardando gli atti difensivi redatti dal ricorrente, sarebbe potenzialmente in grado di consentire l'accoglimento della richiesta revocazione.

3.- Nel merito, le questioni sollevate non sono fondate, nei sensi di seguito precisati.



3.1.- Nel disegno del codice di procedura civile la revocazione si configura come rimedio concepito per contrastare una serie, pur circoscritta, di vizi che, per la loro estrema gravità, sono assunti come indici rivelatori della probabile ingiustizia della decisione, giustificando la rimozione della sentenza e la restituzione delle parti nello stato anteriore alla sua pronuncia.

Con specifico riferimento all'ipotesi prevista dall'art. 395, numero 4), cod. proc. civ., la *ratio* dell'impugnazione revocatoria per errore di fatto va identificata nell'esigenza di riaprire il processo in ragione di una falsa percezione della realtà processuale, obiettivamente e immediatamente rilevabile, che ha indotto il giudice ad affermare o soltanto a supporre, purché attraverso un'enunciazione espressa nella motivazione, l'esistenza di un fatto decisivo incontestabilmente escluso dagli atti ovvero l'inesistenza di un fatto, parimenti decisivo, che, sempre *ex actis*, risulti, invece, positivamente accertato.

La nozione di errore di fatto va, dunque, circoscritta - come affermato da questa Corte, in coerenza con la ricostruzione innanzi richiamata - all'«errore [...] meramente percettivo (svista, puro equivoco) e che in nessun modo coinvolge l'attività valutativa» dell'organo giudicante (sentenza n. 36 del 1991).

3.2.- La *ratio* dell'impugnazione revocatoria per errore percettivo riposa sull'assunto che l'accertamento tendenzialmente attendibile e razionalmente controllabile della verità dei fatti identifichi una delle condizioni indefettibili della giustizia del provvedimento giurisdizionale.

E poiché l'attendibilità dell'enunciazione giudiziale dei fatti dedotti a fondamento della domanda di tutela giurisdizionale costituisce estrinsecazione del principio costituzionale del giusto processo, la revocazione assurge a strumento di tutela primario tutte le volte che dalla statuizione deviata dall'errore di fatto, così come definito dalla norma censurata, derivino per la parte conseguenze pregiudizievoli sul piano dell'effettivo soddisfacimento di specifici bisogni di tutela.

Un'esigenza siffatta sorge di fronte ad ogni provvedimento giurisdizionale che, a prescindere dalla forma in cui si estrinsechi, abbia ad oggetto una regolamentazione, con attitudine al giudicato, di interessi protetti dall'ordinamento giuridico, il cui *iter* decisionale sviato dall'errore di percezione non sia rivedibile attraverso un rimedio a critica libera come l'appello, che costituisce il mezzo ordinario e illimitato di reazione all'ingiustizia della decisione e, in quanto tale, è capace di assorbire anche l'errore revocatorio.

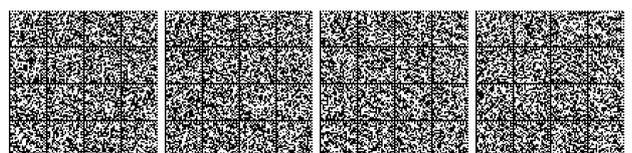
4.- Nel novero dei provvedimenti giurisdizionali dotati dei suddetti requisiti contenutistici ed effettuali rientra senz'altro l'ordinanza conclusiva del procedimento ex art. 14 del d.lgs. n. 150 del 2011, soggetta alle disposizioni del processo sommario di cognizione introdotto dall'art. 51 della legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile), mediante l'inserimento del Capo III-*bis* del Titolo primo del Libro quarto del codice di procedura civile, contenente gli artt. 702-*bis*, 702-*ter* e 702-*quater*.

Si tratta di un modello procedimentale che, a dispetto dell'impropria denominazione in termini di rito "sommario" - che stride con la pienezza della cognizione che lo contraddistingue (sentenza n. 10 del 2013) - e dell'incongrua collocazione tra i procedimenti speciali, è sovrapponibile, sotto il profilo funzionale ed effettuale, al giudizio ordinario di cognizione.

Invero, come di recente sottolineato da questa Corte, dalla identificazione come sommario del procedimento disciplinato dagli artt. 702-*bis* e seguenti cod. proc. civ., non deve trarsi una indicazione, come pure potrebbe apparire, circa la sommarietà della cognizione, che resta piena, dovendo riferirsi tale denominazione, piuttosto, alla destrutturazione formale del procedimento. Si tratta, dunque, di un rito speciale a cognizione piena, che si conclude con un provvedimento che, sebbene rivesta la forma dell'ordinanza, è idoneo al giudicato sostanziale (sentenza n. 253 del 2020).

Nelle controversie in materia di liquidazione degli onorari di avvocato per prestazioni giudiziali in materia civile, originariamente disciplinate dall'art. 28 della legge 13 giugno 1942, n. 794 (Onorari di avvocato e di procuratore per prestazioni giudiziali in materia civile), il rito sommario di cognizione è previsto come modello necessario, non essendo ammessa la possibilità di conversione nel rito ordinario contemplata dall'art. 702-*ter*, terzo comma, cod. proc. civ., a prescindere dal tasso di complessità reso evidente dalle particolarità della fattispecie concreta.

Ne deriva che, in conformità al diritto vivente, è esclusa la possibilità di esperire l'azione in questione nelle forme del rito ordinario di cognizione o in quelle del procedimento sommario ordinario disciplinato dal codice di procedura civile anche quando vengano sollevate contestazioni relative all'esistenza del rapporto o, in genere, all'*an debeat*. Soltanto qualora il convenuto ampli l'oggetto del giudizio con la proposizione di una domanda (riconvenzionale, di compensazione o di accertamento pregiudiziale) non esorbitante dalla competenza del giudice adito ai sensi dell'art. 14 del d.lgs. n. 150 del 2011, la trattazione di quest'ultima deve avvenire, ove non si presti ad un'istruttoria sommaria, con il rito ordinario (o eventualmente speciale) a cognizione piena, previa separazione delle domande. Ove, invece, la domanda introdotta dal convenuto non rientri nella competenza del giudice adito, devono trovare applicazione gli artt. 34, 35 e 36 cod. proc. civ., che eventualmente possono comportare lo spostamento della competenza sulla domanda, ai sensi dell'art. 14 (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 23 febbraio 2018, n. 4485).



5.- Per quanto rilevato in ordine alla natura del procedimento sommario di cognizione ed alla sua necessità nella ipotesi contemplata dall'art. 14 del d.lgs. n. 150 del 2011, l'ordinanza con la quale si conclude quest'ultimo procedimento, nonostante la veste formale diversa dalla sentenza, è un provvedimento decisorio su diritti, con attitudine al giudicato sostanziale (ancora sentenza n. 253 del 2020). Un'interpretazione che, considerando solo la formulazione testuale dell'art. 395 cod. proc. civ. - la quale limita alle sentenze i provvedimenti impugnabili per revocazione - ne escludesse l'assoggettabilità a tale rimedio, sarebbe irragionevolmente lesiva del diritto alla tutela giurisdizionale ex artt. 3 e 24 Cost.

5.1.- In tale prospettiva, questa Corte, con la sentenza n. 558 del 1989, ha già dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 395, numero 4), cod. proc. civ., per contrasto con gli artt. 3 e 24 Cost., nella parte in cui non prevede la revocazione per errore di fatto avverso i provvedimenti di convalida di sfratto o licenza per finita locazione emessi in assenza o per mancata opposizione dell'intimato, sul presupposto che, attesa l'efficacia di cosa giudicata sostanziale di tali ordinanze, è irrazionale e lesivo dei diritti delle parti escludere la possibilità di emendarle dall'errore determinato dalla mancata o inesatta percezione dei documenti versati in causa. Sempre in forza di detta pronuncia, in conseguenza della precedente dichiarazione di illegittimità costituzionale relativa al caso, del tutto assimilabile, di convalida di sfratto emessa in assenza o per mancata opposizione dell'intimato, è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo - ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale) - l'art. 395, numero 4), cod. proc. civ., laddove non prevede la revocazione per errore di fatto per i provvedimenti di convalida di sfratto per morosità resi sui medesimi presupposti.

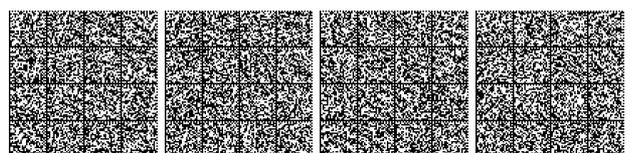
In seguito, l'art. 395, numero 4), cod. proc. civ. è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non prevede la revocazione delle sentenze della Corte di cassazione per la svista nel controllo degli atti del processo *a quo* (sentenza n. 17 del 1986) e di quelli propri del giudizio di legittimità (sentenza n. 36 del 1991). In tali pronunce questa Corte ha evidenziato che il diritto di difesa in ogni stato e grado del procedimento, garantito dall'art. 24, secondo comma, Cost., sarebbe gravemente vulnerato se l'errore di fatto, così come descritto nell'art. 395, numero 4), cod. proc. civ. non fosse suscettibile di emenda sol per essere stato perpetrato dal giudice cui spetta il potere-dovere di nomofilachia.

In ultimo, alla stregua della *ratio* decidendi della sentenza n. 558 del 1989, questa Corte ha riconosciuto che la formulazione letterale dell'art. 395 cod. proc. civ. è lesiva del diritto di agire e difendersi in giudizio sancito dall'art. 24 Cost., anche laddove non prevede la revocazione dei provvedimenti di convalida di sfratto per morosità emessi in assenza o per mancata comparizione dell'intimato che siano effetto del dolo di una delle parti in danno dell'altra, consistito nella falsa attestazione della persistenza della morosità. Al riguardo, ha evidenziato che, dato il contenuto decisorio del provvedimento di convalida, la sua efficacia esecutiva e l'attitudine a produrre effetto di cosa giudicata, non può ritenersi consentito - alla luce della intervenuta modifica, sotto l'aspetto processuale, oltre che sostanziale, del rapporto locatizio, rispetto a quello esistente all'epoca in cui fu dettato lo speciale procedimento per convalida e nonostante l'esigenza di celerità che è alla base dei procedimenti speciali - che nel caso, come quello in esame, in cui la mancata comparizione dell'intimato potrebbe essere determinata proprio dal venir meno della morosità che la parte attrice ha poi falsamente attestato come persistente, resti escluso il rimedio straordinario, ed estremamente circoscritto nei suoi contenuti, della revocazione (sentenza n. 51 del 1995).

6.- Nel confermare le direttrici ermeneutiche tracciate dai richiamati precedenti, la Corte reputa non più attuale la conclusione per la quale la formulazione dell'art. 395, numero 4), cod. proc. civ., che limita alle sentenze i provvedimenti impugnabili per revocazione, non consenta un'interpretazione adeguatrice atta ad estenderne la portata alle decisioni rese in forma di ordinanza (sentenza n. 192 del 1995).

Il mutato assetto ordinamentale, delineatosi in conseguenza delle riforme del processo civile dell'ultimo ventennio e dell'evoluzione del modo in cui la giurisprudenza ricostruisce il rapporto tra forma e funzione dei provvedimenti giurisdizionali, consente, infatti, di offrire, attraverso una lettura sistematica dell'art. 395 cod. proc. civ., una interpretazione costituzionalmente orientata che, adeguando tale disposizione agli artt. 3 e 24 Cost., garantisca l'accesso al rimedio revocatorio per emendare dall'errore percettivo determinante ai fini della decisione ogni provvedimento giurisdizionale che, pur non assumendo la forma della sentenza, sia definitivo e decida, all'esito di un procedimento di natura contenziosa ed a cognizione esauriente, su diritti o status con attitudine al giudicato.

6.1.- Tale interpretazione postula l'individuazione di una nozione sostanziale di atto giurisdizionale decisorio nella quale possano essere ricompresi tutti i provvedimenti che, pur non estrinsecandosi nella forma della sentenza, siano ad essa equiparabili sotto il profilo contenutistico ed effettuale.



6.1.1.- Al riguardo, occorre, anzitutto, considerare che le diverse riforme cui negli ultimi anni è stato interessato il processo civile hanno eroso il primato che nell'originario impianto del codice di rito era riservato al giudizio ordinario di cognizione e, quindi, alla sentenza come provvedimento conclusivo di esso, denotando una sempre più marcata preferenza per un modello processuale alternativo, ancorché funzionalmente omogeneo alla cognizione ordinaria, connotato da elasticità, destrutturazione e semplificazione, anche e soprattutto con riferimento allo snodo della decisione e alla forma del provvedimento conclusivo.

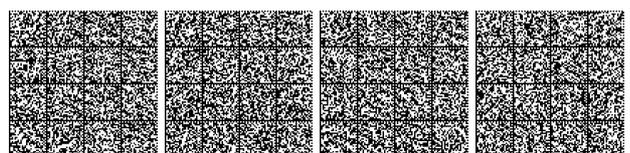
Momento fondamentale di tale evoluzione è costituito dalla legge n. 69 del 2009, in una prospettiva di economia processuale coerente con il principio di ragionevole durata del processo, di rilevanza costituzionale ex art. 111 Cost. La scelta del legislatore si è, infatti, orientata sullo strumento dell'ordinanza decisoria, più flessibile rispetto alla sentenza e con motivazione più agile e succinta, come può desumersi dall'introduzione - quale generale alternativa per i giudizi assoggettati alla cognizione del tribunale in composizione monocratica (sentenza n. 253 del 2020, citata) - del procedimento sommario di cognizione, destinato a concludersi, appunto, con un'ordinanza avente contenuto decisorio ed idonea al giudicato, formale e sostanziale.

In attuazione della delega, conferita al Governo con l'art. 54 della legge n. 69 del 2009, a prevedere una nuova regolamentazione dei riti attraverso cui instaurare le cause civili, seguendo il criterio direttivo della riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, il d.lgs. n. 150 del 2011 ha ricondotto numerosi riti speciali ad un modello di procedimento sommario di cognizione caratterizzato dalla obbligatorietà e non convertibilità in rito ordinario. Inoltre, con l'art. 14, comma 1, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 132 (Misure urgenti di degiurisdizionalizzazione ed altri interventi per la definizione dell'arretrato in materia di processo civile), convertito, con modificazioni, in legge 10 novembre 2014, n. 162, è stato inserito nel codice di procedura civile l'art. 183-*bis*, che ha previsto la facoltà del giudice di disporre, per le cause meno complesse, il passaggio procedimentale dal rito ordinario al rito sommario, al fine di assicurare una piena comunicabilità tra i due modelli di trattazione delle cause (ancora sentenza n. 253 del 2020).

Successivamente, il ricorso al procedimento sommario di cognizione è stato valorizzato dall'art. 1, comma 777, lettere *a*) e *b*), della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», che ha modificato gli artt. 1-*bis*, 1-*ter* e 2, comma 1, della legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), introducendo - per ciò che interessa in questa sede - i rimedi preventivi, il cui esperimento rappresenta condizione necessaria per poter ottenere l'indennizzo in caso di violazione del termine di ragionevole durata del processo. Tra di essi nell'art. 1-*ter* sono indicati: *a*) l'introduzione del giudizio nelle forme del procedimento sommario di cognizione; *b*) la formulazione della richiesta di passaggio dal rito ordinario al rito sommario a norma dell'art. 183-*bis* cod. proc. civ.. Tali rimedi sono stati di recente scrutinati con esito positivo da questa Corte, in quanto con essi è richiesto alla parte del processo in corso non un adempimento formale per poter poi proporre la domanda indennitaria (sentenza n. 34 del 2019), bensì un comportamento collaborativo con l'autorità giudiziaria, alla quale manifestare la propria disponibilità al passaggio al rito semplificato o al modello decisorio concentrato, in tempo potenzialmente utile ad evitare il superamento del termine di ragionevole durata del processo stesso (sentenza n. 121 del 2020).

Alle ricordate riforme di carattere generale si sono aggiunti interventi normativi più mirati, che hanno esteso l'ambito applicativo del procedimento sommario ad alcuni specifici settori del contenzioso civile, per i quali la trattazione semplificata costituisce la soluzione ordinaria: *a*) l'art. 76, comma 1, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, in legge 9 agosto 2013, n. 98, ha introdotto l'art. 791-*bis* cod. proc. civ., regolando un rito sommario obbligatorio non convertibile per le opposizioni nei giudizi di divisione a domanda congiunta; *b*) l'art. 8 della legge 8 marzo 2017, n. 24 (Disposizioni in materia di sicurezza delle cure e della persona assistita, nonché in materia di responsabilità professionale degli esercenti le professioni sanitarie), ha previsto un rito sommario obbligatorio, convertibile in rito ordinario, per le controversie in tema di responsabilità medica; *c*) l'art. 1, comma 1, della legge 12 aprile 2019, n. 31 (Disposizioni in materia di azione di classe), con riferimento alle azioni di classe, ha disciplinato - con l'introdotta art. 840-*ter* cod. proc. civ. - un rito sommario obbligatorio non convertibile, che si conclude con sentenza.

6.1.2.- Per effetto delle modifiche al codice di procedura civile introdotte dalla legge n. 69 del 2009, anche le questioni di competenza - come quelle di litispendenza e continenza - sono decise con ordinanza, come può desumersi dall'attuale dettato degli artt. 39, 40, 42, 43, 50 e 279, primo comma, cod. proc. civ.



6.1.3.- Va, infine, evidenziato che, con riferimento al giudizio di cassazione, è direttamente l'art. 391-*bis*, primo comma, cod. proc. civ. - introdotto dall'art. 1-*bis*, comma 1, lettera *l*), numero 1), del decreto-legge 31 agosto 2016, n. 168 (Misure urgenti per la definizione del contenzioso presso la Corte di cassazione, per l'efficienza degli uffici giudiziari, nonché per la giustizia amministrativa), convertito, con modificazioni, nella legge 25 ottobre 2016, n. 197 - a prevedere che, «[s]e la sentenza o l'ordinanza pronunciata dalla Corte di cassazione è affetta da errore materiale o di calcolo ai sensi dell'articolo 287, ovvero da errore di fatto ai sensi dell'articolo 395, numero 4), la parte interessata può chiederne la correzione o la revocazione con ricorso ai sensi degli articoli 365 e seguenti». Ciò in quanto nel giudizio dinanzi alla Corte di legittimità, a seguito delle modifiche introdotte dalla stessa legge n. 197 del 2016, la forma della sentenza è riservata, in via di eccezione rispetto a quella dell'ordinanza, alla decisione dei ricorsi che, sollevando questioni di rilevanza nomofilattica, sono ormai gli unici destinati al procedimento "solenne" con trattazione in pubblica udienza.

6.2.- Questo progressivo ampliamento del ricorso all'ordinanza decisoria, che oggi costituisce una delle forme di possibile definizione delle controversie civili, impone di adeguare la norma espressa dall'art. 395 cod. proc. civ. - formulata in consonanza con un sistema imperniato sull'unico tipo normativo della sentenza in senso formale - al mutato contesto legislativo, estendendone l'ambito applicativo nella prospettiva della garanzia del diritto di difesa e dell'effettività della tutela giurisdizionale ai sensi dell'art. 24 Cost.

7.- Nella direzione di siffatta interpretazione spinge, altresì, la elaborazione, da parte della giurisprudenza di legittimità, della nozione di sentenza "in senso sostanziale" ricorribile per cassazione ai sensi dell'art. 111, settimo comma, Cost.

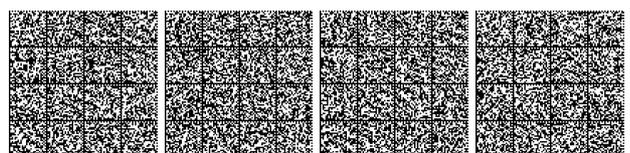
Tale categoria concettuale risale alla sentenza delle sezioni unite civili della Corte di cassazione 30 luglio 1953, n. 2593, secondo la quale l'impugnazione ex art. 111, settimo comma, Cost. è esperibile avverso ogni ordinanza o decreto a contenuto decisorio, incidente su situazioni giuridiche soggettive, che sia capace di arrecare alla parte un pregiudizio non altrimenti riparabile nell'ulteriore corso del procedimento.

Sulla scorta di tale decisione è stato progressivamente ampliato il novero dei provvedimenti impugnabili mediante il rimedio del ricorso straordinario per cassazione, includendovi ogni pronuncia, diversa dalla sentenza, che, pur statuendo su diritti con l'efficacia del giudicato, non sia, per un'anomalia del sistema, che è eliminata proprio dalla norma costituzionale reputata di immediata efficacia precettiva, già assoggettata direttamente o indirettamente al ricorso per cassazione, il quale rappresenta l'estremo e tipico rimedio di legalità che conclude l'*iter* di formazione del giudicato.

7.1.- In linea di continuità con siffatta ricostruzione si è posta, poi, l'enunciazione nomofilattica del principio della prevalenza della sostanza sulla forma (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 24 febbraio 2005, n. 3816), secondo il quale hanno natura di sentenze, soggette agli ordinari mezzi di impugnazione (art. 323 cod. proc. civ.) e suscettibili, in mancanza, di passare in giudicato, i provvedimenti che, ai sensi dell'art. 279 cod. proc. civ., contengono una statuizione di natura decisoria (con pronunce, quindi, sulla giurisdizione, sulla competenza, ovvero su questioni pregiudiziali del processo o preliminari di merito) che definiscano o meno la controversia sotto il profilo sostanziale e processuale. Non sono, invece, qualificabili come sentenze i provvedimenti adottati in ordine all'ulteriore corso del giudizio, anche se con essi siano state decise questioni di merito o in rito, essendo tali questioni soggette al successivo riesame in sede decisoria (in senso conforme, tra le altre, Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenze 11 dicembre 2007, n. 25837 e 24 ottobre 2005, n. 20470; Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 7 aprile 2006, n. 8174).

7.2.- I caratteri che connotano la sentenza in senso sostanziale rilevante ai fini del ricorso straordinario per cassazione sono, dunque, la decisorietà e la definitività.

La prima indica la idoneità del provvedimento a dirimere una lite tra parti contrapposte decidendo su diritti o status. Pertanto, la sentenza in senso sostanziale nella elaborazione del diritto vivente si identifica con l'atto con il quale il giudice, al fine di dirimere una controversia, procede all'accertamento del regolamento giuridico di un determinato rapporto e, di conseguenza, afferma o nega l'esistenza di una concreta volontà di legge che assicuri all'una o all'altra delle parti il bene oggetto di contesa. La decisorietà deve, invece, essere esclusa nel caso in cui non sia ravvisabile una contrapposizione di interessi da comporre e il provvedimento conclusivo non sia, pertanto, idoneo ad acquistare autorità di cosa giudicata (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenze 26 settembre 2019, n. 24068 e 14 aprile



1965, n. 684; sezione sesta, sottosezione prima civile, ordinanza 12 ottobre 2020, n. 21963; sezione prima, ordinanze 10 settembre 2020, n. 18801 e 7 settembre 2020, n. 18611; sezione terza civile, sentenze 26 settembre 2019, n. 23976 e 25 marzo 2016, n. 5951).

La definitività viene, invece, intesa come insuscettibilità di ulteriore riesame attraverso un mezzo di impugnazione e, quindi, come attitudine al giudicato del provvedimento decisorio, la cui incontrovertibilità scaturisce dall'irrevocabilità ed immodificabilità della decisione (*ex multis*, Corte di cassazione, sezione sesta, sottosezione seconda civile, ordinanza 1º agosto 2018, n. 20396; sezione terza civile, sentenze 15 maggio 2012, n. 7525 e 29 dicembre 2011, n. 29742).

8.- Gli approdi dell'itinerario giurisprudenziale sin qui sintetizzato, considerati unitamente alla tendenza del legislatore a promuovere il ricorso, in alternativa al modello tradizionale della sentenza, alla ordinanza a contenuto decisorio idonea a conseguire la stabilità del giudicato, comportano un ridimensionamento del rigido rapporto di congruenza tra forma, contenuto e funzione del provvedimento giurisdizionale sul quale, nel primigenio disegno del codice di procedura civile, riposava la distinzione tra sentenza, ordinanza e decreto tracciata dall'art. 131 cod. proc. civ.

La fungibilità del "contenitore formale" rispetto al contenuto decisorio della pronuncia giurisdizionale impone di riconsiderare il primato assegnato dal codice di rito alla sentenza.

Deve, dunque, concludersi che il rimedio ex art. 395 cod. proc. civ. è esperibile anche contro tutti i provvedimenti aventi carattere decisorio con attitudine al giudicato, nei termini chiariti, per i quali non è previsto un mezzo di impugnazione.

9.- Tale ricostruzione, fatta propria da parte della dottrina, è stata operata altresì da alcune pronunce di legittimità. Le decisioni più recenti, invero, seppure sporadiche, superano i risalenti precedenti (Corte di cassazione, sezione terza civile, sentenza 20 maggio 1987, n. 4617; sezione terza civile, sentenza 9 febbraio 1982, n. 769; sezione terza civile, sentenza 25 maggio 1965, n. 1010) che avevano propiziato l'intervento di questa Corte, e aderiscono all'impostazione secondo cui l'ordinanza che definisce il giudizio, qualora assuma il carattere sostanziale di sentenza, può essere impugnata per revocazione ai sensi dell'art. 395, numero 4), cod. proc. civ. nei termini e alle condizioni ivi previsti.

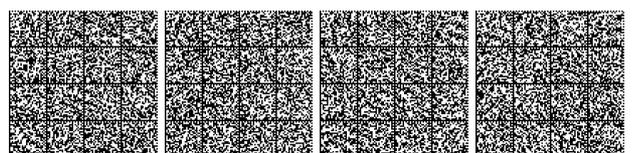
Con una prima pronuncia, la Corte di legittimità ha ritenuto ammissibile la domanda di revocazione per errore di fatto proposta avverso il decreto che ha respinto il reclamo nei confronti del provvedimento di inammissibilità della domanda di risarcimento dei danni per responsabilità civile dei magistrati, pronunciato ai sensi dell'art. 5 della legge 13 aprile 1988, n. 117, recante «Risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e responsabilità civile dei magistrati» (Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenza 17 settembre 1999, n. 10078).

Negli stessi termini altra pronuncia della Corte regolatrice ha ritenuto ammissibile il rimedio della revocazione per errore di fatto esperito avverso un'ordinanza di inammissibilità per tardività dell'opposizione recuperatoria a cartella esattoriale, emessa ai sensi dell'abrogato art. 23, primo comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689, recante «Modifiche al sistema penale» (Corte di cassazione, sezione seconda civile, ordinanza 14 febbraio 2011, n. 3628).

Nei medesimi sensi si è espressa altra pronuncia della Corte di legittimità con riguardo alla domanda di revocazione per errore di fatto spiegata contro l'ordinanza di inammissibilità dell'appello resa ai sensi dell'art. 348-*bis* cod. proc. civ., negando che con tale mezzo siano impugnabili esclusivamente le sentenze (Corte di cassazione, sezione terza civile, ordinanza 13 giugno 2017, n. 14622).

9.1.- Le richiamate pronunce di legittimità non sono, tuttavia, idonee a rappresentare un consolidato indirizzo giurisprudenziale, di cui si possa imputare l'omessa considerazione al giudice rimettente, difettando dei requisiti che caratterizzano il diritto vivente. E ciò non solo per il descritto rapporto diacronico tra le contrapposte enunciazioni, ma anche perché solo la prima pronuncia evocata affronta in modo espresso ed organico il tema relativo all'esegesi dell'art. 395 cod. proc. civ., mentre le altre decisioni citate pervengono al medesimo approdo ermeneutico in via implicita, senza soffermarsi sul tenore precettivo della norma censurata nella fattispecie, e comunque con riferimento a specifici modelli di provvedimento decisorio assunto in forma diversa dalla sentenza.

10.- Alla stregua delle esposte considerazioni, la norma espressa dalle disposizioni denunciate deve essere interpretata in modo costituzionalmente adeguato e coerente agli evocati parametri costituzionali, nel senso, appunto, che la revocazione per errore di fatto può essere esperita contro ogni atto giurisdizionale riconducibile nel paradigma del provvedimento decisorio innanzi delineato.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 395, numero 4), del codice di procedura civile e 14 del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69), sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Cosenza, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 marzo 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Maria Rosaria SAN GIORGIO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 5 maggio 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_210089

N. 90

Sentenza 14 aprile - 5 maggio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Impiego pubblico - Norme della Regione Lazio - Avvocati già in servizio presso l'Avvocatura regionale - Inquadramento, a domanda, nel relativo ruolo professionale, previa apposita selezione tecnico-pratica - Ricorso del Governo - Lamentata violazione del principio del pubblico concorso - Inammissibilità della questione.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Lazio - Concessione di contributi alle associazioni animaliste di volontariato per interventi in materia di controllo del randagismo - Ricorso del Governo - Lamentata disparità di trattamento - Manifesta infondatezza della questione.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Lazio - Concessione di contributi alle associazioni animaliste di volontariato per specifici progetti realizzati in collaborazione con i Comuni, le scuole o le ASL competenti - Ricorso del Governo - Lamentata disparità di trattamento - Successiva rinuncia - Cessazione della materia del contendere.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Lazio - Contributi ai Comuni per sostenere e valorizzare le iniziative dei cittadini attivi, delle associazioni e dei comitati di quartiere volte alla cura ed alla rigenerazione dei beni comuni urbani - Necessaria iscrizione di tali soggetti nel registro unico del terzo settore o, nelle more della sua costituzione, nei registri attualmente previsti dalle normative di settore - Omessa previsione - Ricorso del Governo - Lamentata discriminazione nei confronti di associazioni iscritte nei registri del terzo settore - Successiva rinuncia - Cessazione della materia del contendere.

- Legge della Regione Lazio 28 dicembre 2018, n. 13, artt. 4, commi 8 e 53, e 21, commi 1 e 21.
- Costituzione, artt. 2, 3, 51, primo comma, 97 e 118.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 4, commi 8 e 53, e 21, commi 1 e 21, della legge della Regione Lazio 28 dicembre 2018, n. 13 (Legge di Stabilità regionale 2019), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 27 febbraio-1° marzo 2019, depositato in cancelleria l'8 marzo 2019, iscritto al n. 40 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 21, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione della Regione Lazio;

udito nell'udienza pubblica del 13 aprile 2021 il Giudice relatore Giuliano Amato;

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

deliberato nella camera di consiglio del 14 aprile 2021.

Ritenuto in fatto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 27 febbraio-1° marzo 2019 e depositato l'8 marzo 2019 (reg. ric. n. 40 del 2019), ha promosso, in riferimento agli artt. 2, 3, 51, primo comma, 97 e 118 della Costituzione, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 4, commi 8 e 53, e 21, commi 1 e 21, della legge della Regione Lazio 28 dicembre 2018, n. 13 (Legge di Stabilità regionale 2019).

1.1.- Una prima questione concerne l'art. 4, comma 8, della legge reg. Lazio n. 13 del 2018, che ha aggiunto il comma 3-*bis* all'art. 26 della legge della Regione Lazio 21 ottobre 1997, n. 34 (Tutela degli animali di affezione e prevenzione del randagismo), ove si prevede: «[a]gli oneri derivanti dall'articolo 8, comma 7-*ter*, si provvede mediante la voce di spesa denominata: "Contributi alle associazioni animaliste di volontariato per interventi in materia di controllo del randagismo", da istituirsi nel programma 08 "Cooperazione e associazionismo" della missione 12 "Diritti sociali, politiche sociali e famiglia", alla cui autorizzazione di spesa, pari ad euro 50.000,00 per ciascuna annualità 2019, 2020 e 2021, si provvede attraverso la corrispondente riduzione delle risorse iscritte a legislazione vigente, a valere sulle medesime annualità, nel fondo speciale di parte corrente di cui al programma 03 "Altri fondi" della missione 20 "Fondi e accantonamenti"».

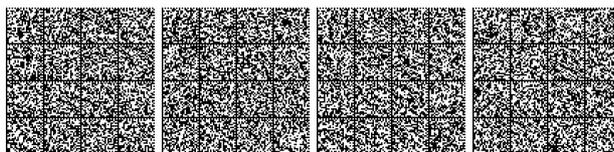
1.1.1.- Secondo lo Stato tale disposizione, ferma restando l'eventuale necessità di ricondurre le previsioni ivi contenute alla normativa nazionale, violerebbe gli artt. 2, 3 e 118 Cost.

Infatti, ai sensi dell'art. 5, comma 1, lettera *e*), del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, recante «Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera *b*)», della legge 6 giugno 2016, n. 106» (da qui: cod. terzo settore), tra le attività consentite a tutti gli enti del terzo settore rientrano anche gli interventi e i servizi finalizzati alla tutela degli animali e alla prevenzione del randagismo, di cui alla legge 14 agosto 1991, n. 281 (Legge quadro in materia di animali di affezione e prevenzione del randagismo).

La disposizione impugnata, pertanto, facendo riferimento, nella denominazione del capitolo relativo ai contributi, soltanto «alle associazioni animaliste di volontariato per interventi in materia di controllo del randagismo», realizzerebbe una discriminazione nei confronti di associazioni animaliste iscritte nei registri del terzo settore diverse dalle organizzazioni di volontariato.

1.2.- Con una seconda questione è impugnato l'art. 4, comma 53, della legge reg. Lazio n. 13 del 2018, secondo cui la Regione, «nel rispetto del principio di sussidiarietà di cui all'articolo 118 della Costituzione, concede contributi ai comuni per sostenere e valorizzare le iniziative dei cittadini attivi, delle associazioni e dei comitati di quartiere presenti sul territorio, volte alla cura ed alla rigenerazione dei beni comuni urbani, materiali, immateriali e digitali, che i cittadini e l'amministrazione riconoscono essere funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali della persona, al benessere individuale e collettivo».

1.2.1.- Precisa l'Avvocatura generale dello Stato che, ai sensi del successivo comma 54, al fine di ricevere i suindicati contributi, i Comuni devono stipulare patti di collaborazione con i soggetti di cui al comma 53.



Nella disposizione impugnata mancherebbe ogni riferimento all'iscrizione di tali soggetti nel registro unico del terzo settore (o, nelle more della sua costituzione, nei registri attualmente previsti dalle normative di settore, ex art. 101 cod. terzo settore), necessaria - ai sensi della legge 6 giugno 2016, n. 106 (Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale) - per gli enti che si avvalgono prevalentemente o stabilmente di finanziamenti pubblici, di fondi acquisiti tramite pubbliche sottoscrizioni o che esercitano attività in regime di convenzione o accreditamento con enti pubblici.

Pertanto, ferma restando anche in questo caso l'eventuale riconduzione alla normativa nazionale delle previsioni in esame, l'assenza di tale riferimento configurerebbe di per sé una violazione degli artt. 2, 3 e 118 Cost.

1.3.- Una terza questione riguarda il comma 1 dell'art. 21 della legge reg. Lazio n. 13 del 2018, che modifica l'art. 1, comma 20, della legge della Regione Lazio 11 agosto 2009, n. 22 (Assestamento del bilancio annuale e pluriennale 2009-2011 della Regione Lazio), in forza del quale: «[i]n attesa di una specifica disciplina della contrattazione collettiva nazionale in merito alla valorizzazione della professionalità degli avvocati degli uffici legali, gli avvocati già in servizio presso la struttura di cui all'articolo 553-bis del r.r. 1/2002 all'atto della costituzione del ruolo professionale dell'Avvocatura regionale di cui all'articolo 10-bis della l.r. 6/2002, come modificata dalla presente legge, sono inquadrati, a domanda, nel ruolo professionale e sono assegnati all'Avvocatura regionale, previa apposita selezione tecnico-pratica svolta secondo criteri e modalità da disciplinare nell'ambito del citato r.r. 1/2002, mantenendo la categoria in possesso al momento della selezione».

1.3.1.- Secondo la parte ricorrente la norma censurata contrasterebbe con gli artt. 3, 51, primo comma, e 97 Cost., in quanto contemplerebbe una sorta di concorso interamente riservato al personale in servizio presso l'Avvocatura regionale, in violazione della regola del pubblico concorso, che ammette eccezioni rigorose e limitate (nella specie non ravvisabili), non consentendosi, ai sensi degli artt. 35 e 52 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), inquadramenti automatici del personale.

1.4.- Da ultimo, è impugnato l'art. 21, comma 21, della legge reg. Lazio n. 13 del 2018, che aggiunge i commi 7-ter e 7-quater all'art. 8 della legge della stessa Regione n. 34 del 1997, ove si dispone: «7-ter. [l]a Regione concede, altresì, contributi alle associazioni animaliste di volontariato per specifici progetti realizzati dalle stesse anche in collaborazione con i comuni e/o con le scuole e/o con le ASL competenti. 7-quater. La Giunta regionale con propria deliberazione definisce i criteri e i modelli per la concessione dei contributi di cui al comma 7-ter».

1.4.1.- Come già evidenziato, secondo la difesa statale il codice del terzo settore non limiterebbe la possibilità di operare a tutela degli animali alle sole associazioni di volontariato, con la conseguenza che l'esclusione dai contributi delle altre associazioni a carattere animalistico, operanti attraverso l'apporto volontario degli associati (quali in particolare le associazioni di promozione sociale), determinerebbe una violazione degli artt. 2, 3 e 118 Cost.

2.- Con atto depositato il 2 aprile 2019, si è costituita in giudizio la Regione Lazio, nella persona del Presidente della Giunta regionale, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili e infondate.

2.1.- Con riferimento alla prima questione, la difesa regionale asserisce che le doglianze dello Stato sarebbero frutto di un equivoco.

Infatti, il censurato art. 4, comma 8, della legge reg. Lazio n. 13 del 2018, limitandosi a prevedere la copertura finanziaria degli oneri derivanti dall'attuazione dell'art. 8, comma 7-ter, della legge reg. Lazio n. 34 del 1997, non avrebbe alcun contenuto prescrittivo in ordine alla determinazione dei beneficiari dei contributi regionali ivi previsti e, pertanto, non sarebbe suscettibile di produrre, neppure in astratto, alcuna violazione dei principi costituzionali sopra richiamati.

In ogni caso, anche ove volta a favorire le associazioni di volontariato, la disposizione impugnata non si porrebbe in contrasto con i principi costituzionali e con la relativa legislazione statale interposta, atteso che sarebbe ragionevole distinguere tra enti che, pur svolgendo le stesse attività, lo facciano con finalità lucrative oppure per puro spirito di servizio.

2.2.- Riguardo alla seconda questione, secondo la parte resistente l'art. 4, comma 53, della legge reg. Lazio n. 13 del 2018 si limiterebbe a prevedere, in via generale, la concessione dei contributi ai Comuni e non direttamente ai soggetti privati attuatori degli interventi, i quali, ai sensi del successivo comma 54, sono chiamati a stipulare preventivamente appositi patti di collaborazione con l'ente locale.

Pertanto, la mancata espressa previsione nella legge regionale di eventuali obblighi discendenti dalla legislazione statale in capo a determinati soggetti non ne potrebbe in alcun modo far venir meno la sussistenza, non esimando il Comune, all'atto della determinazione dei patti di collaborazione, dalla relativa applicazione; il comma 56 del medesimo art. 4, tra l'altro, demanda a una successiva deliberazione della Giunta regionale la definizione dei criteri per la concessione dei contributi, rinviando così a questa sede l'apposizione di specifiche condizioni, in ragione delle diverse tipologie di soggetti attuatori degli interventi.

2.3.- Per quanto concerne l'impugnazione dell'art. 21, comma 1, della legge reg. Lazio n. 13 del 2018, la difesa della Regione deduce, anzitutto, l'inammissibilità della questione, in quanto la disposizione impugnata non figurerebbe tra quelle oggetto della deliberazione a impugnare del Presidente del Consiglio dei ministri. Peraltro, «i rilievi di illegittimità sollevati dovrebbero essere superati mediante l'approvazione di apposite disposizioni modificative delle norme in questione, contenute nella proposta di legge regionale n. 116/2019, già all'esame del Consiglio regionale».



2.4.- Infine, in riferimento all'art. 21, comma 21, della legge reg. Lazio n. 13 del 2018, secondo la difesa regionale rientrerebbe nella competenza della Regione compiere una scelta, del tutto legittima e ragionevole, in ordine all'individuazione delle categorie di beneficiari dei contributi regionali, senza che ciò determini un limite alle attività che possono essere svolte da tutti gli enti di cui al codice del terzo settore.

3.- Successivamente alla proposizione del ricorso, l'art. 16, comma 18, lettera *b*), numeri 1) e 3), della legge della Regione Lazio 20 maggio 2019, n. 8 (Disposizioni finanziarie di interesse regionale e misure correttive di leggi regionali varie) ha rispettivamente abrogato l'art. 21, comma 1, della legge reg. Lazio n. 13 del 2018 e modificato l'art. 21, comma 21, prevedendo tra i soggetti destinatari dei contributi regionali anche le «altre associazioni del terzo settore a carattere animalistico operanti attraverso l'apporto volontario degli associati».

L'art. 11 della legge della Regione Lazio 26 giugno 2019, n. 10 (Promozione dell'amministrazione condivisa dei beni comuni), inoltre, al comma 1, lettera *a*), ha abrogato l'art. 4, comma 53, della legge reg. Lazio n. 13 del 2018; in conseguenza di ciò, con atto depositato il 28 gennaio 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri ha rinunciato al ricorso limitatamente a tale questione, rinuncia non accettata dalla Regione resistente.

4.- All'udienza pubblica dell'11 febbraio 2020, l'Avvocatura generale dello Stato ha chiesto il rinvio della trattazione, al fine di valutare la possibilità di rinuncia al ricorso anche relativamente alle altre questioni, rinvio successivamente disposto da questa Corte all'udienza pubblica del 22 settembre 2020.

In occasione di tale udienza, su ulteriore istanza della difesa statale, è stato disposto nuovamente il rinvio della discussione, successivamente fissata per l'udienza pubblica del 13 aprile 2021.

5.- Con atto depositato il 2 febbraio 2021, il Presidente del Consiglio dei ministri ha rinunciato anche alla questione relativa all'art. 21, comma 21, della legge reg. Lazio n. 13 del 2018, rinuncia anch'essa non accettata dalla Regione resistente.

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso iscritto al n. 40 del registro ricorsi 2019, ha impugnato, tra gli altri, gli artt. 4, commi 8 e 53, e 21, commi 1 e 21, della legge della Regione Lazio 28 dicembre 2018, n. 13 (Legge di Stabilità regionale 2019).

2.- In primo luogo, devono essere esaminate congiuntamente le questioni concernenti gli artt. 4, comma 8, e 21, comma 21, della legge reg. Lazio n. 13 del 2018, in quanto strettamente connesse tra loro.

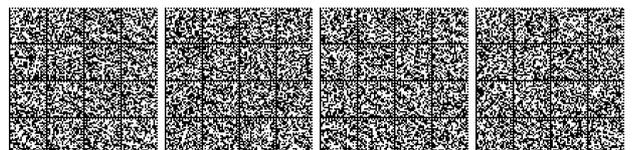
2.1.- La prima disposizione ha aggiunto il comma 3-*bis* all'art. 26 della legge della Regione Lazio 21 ottobre 1997, n. 34 (Tutela degli animali di affezione e prevenzione del randagismo), secondo cui «[a]gli oneri derivanti dall'articolo 8, comma 7-*ter*, si provvede mediante la voce di spesa denominata: "Contributi alle associazioni animaliste di volontariato per interventi in materia di controllo del randagismo", da istituirsi nel programma 08 "Cooperazione e associazionismo" della missione 12 "Diritti sociali, politiche sociali e famiglia", alla cui autorizzazione di spesa, pari ad euro 50.000,00 per ciascuna annualità 2019, 2020 e 2021, si provvede attraverso la corrispondente riduzione delle risorse iscritte a legislazione vigente, a valere sulle medesime annualità, nel fondo speciale di parte corrente di cui al programma 03 "Altri fondi" della missione 20 "Fondi e accantonamenti"».

La seconda disposizione, invece, ha aggiunto all'art. 8 della legge reg. Lazio n. 34 del 1997 il comma 7-*ter* - in forza del quale «[l]a Regione concede, altresì, contributi alle associazioni animaliste di volontariato per specifici progetti realizzati dalle stesse anche in collaborazione con i comuni e/o con le scuole e/o con le ASL competenti» - nonché il comma 7-*quater*, ove si prevede che «[l]a Giunta regionale con propria deliberazione definisce i criteri e i modelli per la concessione dei contributi di cui al comma 7-*ter*».

2.1.1.- Secondo lo Stato, in tal modo, si realizzerebbe una discriminazione nei confronti delle associazioni animaliste iscritte nei registri del terzo settore diverse dalle organizzazioni di volontariato, in contrasto con l'art. 5, comma 1, lettera *e*), del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, recante «Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera *b*), della legge 6 giugno 2016, n. 106» (da qui: cod. terzo settore) - che consente a tutti gli enti del terzo settore gli interventi e i servizi finalizzati alla tutela degli animali e alla prevenzione del randagismo di cui alla legge 14 agosto 1991, n. 281 (Legge quadro in materia di animali di affezione e prevenzione del randagismo) - con conseguente lesione degli artt. 2, 3 e 118 della Costituzione.

2.2.- Successivamente alla proposizione del ricorso, l'art. 16, comma 18, lettera *b*), numeri 1) e 3), della legge della Regione Lazio 20 maggio 2019, n. 8 (Disposizioni finanziarie di interesse regionale e misure correttive di leggi regionali varie) ha rispettivamente abrogato l'art. 21, comma 1, della legge reg. Lazio n. 13 del 2018 e modificato l'art. 21, comma 21, inserendo tra i soggetti destinatari dei contributi regionali anche le «altre associazioni del terzo settore a carattere animalistico operanti attraverso l'apporto volontario degli associati».

In conseguenza di ciò, con atto depositato il 2 febbraio 2021, il Presidente del Consiglio dei ministri ha rinunciato al ricorso, limitatamente alla questione relativa a tale disposizione, tenuto conto che la stessa non ha avuto attuazione.



Sebbene la rinuncia non sia stata formalmente accettata dalla Regione resistente, è evidente il carattere satisfattivo delle modifiche alla disposizione impugnata.

Inoltre, poiché i relativi provvedimenti attuativi - quali la deliberazione della Giunta della Regione Lazio 10 dicembre 2019, n. 941, recante «Definizione dei criteri e delle modalità per l'erogazione dei contributi per la realizzazione dei progetti a tutela degli animali di affezione e per la prevenzione del randagismo ai sensi della legge regionale 21 ottobre 1997, n. 34», nonché la determinazione del direttore generale della Direzione "Inclusione sociale" della Regione Lazio, del 19 dicembre 2019, n. G18036, con cui è stato approvato adottato l'avviso pubblico per l'assegnazione dei contributi - sono successivi alla novella legislativa e fanno riferimento anche alle altre associazioni animaliste, in particolare alle associazioni di promozione sociale, deve constatarsi anche la mancata applicazione medio tempore della disposizione impugnata.

Sussistono, pertanto, le condizioni per dichiarare cessata la materia del contendere per la questione di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 21, della legge reg. Lazio n. 13 del 2018 (*ex multis*, sentenze n. 56 del 2019 e n. 50 del 2017).

2.3.- Alla luce della ricordata modifica legislativa risulta manifestamente infondata la questione relativa all'art. 4, comma 8, della legge reg. Lazio n. 13 del 2018.

La concessione dei contributi non è più limitata alle sole organizzazioni di volontariato e, quindi, la denominazione del capitolo di bilancio riguardante tali contributi - già priva di portata precettiva e, conseguentemente, lesiva - risulta espressione di un mero difetto di coordinamento normativo, inidoneo di per sé a generare una violazione della Costituzione.

3.- In secondo luogo, viene censurato l'art. 4, comma 53, della legge reg. Lazio n. 13 del 2018, ove si stabilisce che la Regione, «nel rispetto del principio di sussidiarietà di cui all'articolo 118 della Costituzione, concede contributi ai comuni per sostenere e valorizzare le iniziative dei cittadini attivi, delle associazioni e dei comitati di quartiere presenti sul territorio, volte alla cura ed alla rigenerazione dei beni comuni urbani, materiali, immateriali e digitali, che i cittadini e l'amministrazione riconoscono essere funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali della persona, al benessere individuale e collettivo».

3.1.- Secondo la difesa statale tale disposizione lederebbe gli artt. 2, 3 e 118 Cost., poiché mancherebbe ogni riferimento all'iscrizione dei soggetti ivi indicati nel registro unico del terzo settore (o, nelle more della sua costituzione, nei registri attualmente previsti dalle normative di settore), necessaria per gli enti che si avvalgono prevalentemente o stabilmente di finanziamenti pubblici, di fondi acquisiti tramite pubbliche sottoscrizioni o che esercitano attività in regime di convenzione o accreditamento con enti pubblici.

3.2.- Successivamente all'impugnativa l'art. 11, comma 1, lettera a), della legge della Regione Lazio 26 giugno 2019, n. 10 (Promozione dell'amministrazione condivisa dei beni comuni) ha abrogato la disposizione impugnata.

Per tale ragione, tenuto conto che la stessa disposizione non ha trovato attuazione, con atto depositato il 28 gennaio 2020 il Presidente del Consiglio dei ministri ha rinunciato al ricorso in ordine anche a tale questione.

Sebbene anche in tal caso la rinuncia non sia stata accettata dalla Regione Lazio, in virtù della mancata applicazione medio tempore delle norme impugnate (non essendo stata adottata, in particolare, la deliberazione di Giunta regionale attuativa di cui all'art. 4, comma 56, della legge reg. Lazio n. 13 del 2018), è comunque possibile pervenire a una pronuncia di cessazione della materia del contendere per la questione relativa all'art. 4, comma 53, della legge reg. Lazio n. 13 del 2018.

4.- Da ultimo, oggetto d'impugnazione è il comma 1 dell'art. 21 della legge reg. Lazio n. 13 del 2018, che modifica l'art. 1, comma 20, della legge della Regione Lazio 11 agosto 2009, n. 22 (Assestamento del bilancio annuale e pluriennale 2009-2011 della Regione Lazio), in forza del quale: «[i]n attesa di una specifica disciplina della contrattazione collettiva nazionale in merito alla valorizzazione della professionalità degli avvocati degli uffici legali, gli avvocati già in servizio presso la struttura di cui all'articolo 553-bis del r.r. 1/2002 all'atto della costituzione del ruolo professionale dell'Avvocatura regionale di cui all'articolo 10-bis della l.r. 6/2002, come modificata dalla presente legge, sono inquadrati, a domanda, nel ruolo professionale e sono assegnati all'Avvocatura regionale, previa apposita selezione tecnico-pratica svolta secondo criteri e modalità da disciplinare nell'ambito del citato r.r. 1/2002, mantenendo la categoria in possesso al momento della selezione».

4.1.- Secondo la parte ricorrente sarebbero lesi gli artt. 3, 51, primo comma, e 97 Cost., in quanto si contemplerebbe una sorta di concorso interamente riservato al personale in servizio presso l'Avvocatura regionale, in violazione della regola del pubblico concorso, che ammette eccezioni rigorose e limitate, nella specie non ravvisabili.

4.2.- La disposizione impugnata - tra l'altro abrogata dall'art. 16, comma 18, lettera b), numero 1), della legge reg. Lazio n. 8 del 2019 - non è contenuta nella relazione allegata alla deliberazione a impugnare del Consiglio dei ministri.

Pertanto, la questione di legittimità costituzionale deve ritenersi inammissibile (tra le tante, sentenze n. 109 del 2018 e n. 228 del 2017).



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 1, della legge della Regione Lazio 28 dicembre 2018, n. 13 (Legge di Stabilità regionale 2019), promossa, in riferimento agli artt. 3, 51, primo comma, e 97 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 8, della legge reg. Lazio n. 13 del 2018, promossa, in riferimento agli artt. 2, 3 e 118 Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 21, della legge reg. Lazio n. 13 del 2018, promossa, in riferimento agli artt. 2, 3 e 118 Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 53, della legge reg. Lazio n. 13 del 2018, promossa, in riferimento agli artt. 2, 3 e 118 Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

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

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Giuliano AMATO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 5 maggio 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_210090

N. 91

Sentenza 14 aprile - 5 maggio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sanità pubblica - Norme della Regione Liguria - Costituzione di società *in house* nell'ambito di aziende ed enti del Servizio sanitario regionale - Previsione che le procedure assunzionali del personale di tali società si conformano alle disposizioni del t.u. in materia di società a partecipazione pubblica - Incarichi dirigenziali - Disciplina dei presupposti per la configurabilità dell'incarico quale struttura organizzativa complessa - Soppressione del requisito soggettivo del possesso dell'incarico da almeno un quinquennio - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale nelle materie della tutela della concorrenza e dell'ordinamento civile - Inammissibilità delle questioni.

- Legge della Regione Liguria 27 dicembre 2019, n. 31, artt. 5, 6 e 31, commi 1 e 2.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettere e) ed l).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

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

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 5, 6 e 31, commi 1 e 2, della legge della Regione Liguria 27 dicembre 2019, n. 31 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità per l'anno 2020), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso spedito per la notificazione il 28 febbraio 2020, depositato in cancelleria il 4 marzo 2020, iscritto al n. 31 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 16, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione della Regione Liguria;

udito nell'udienza pubblica del 13 aprile 2021 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;

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

deliberato nella camera di consiglio del 14 aprile 2021.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso spedito per la notificazione il 28 febbraio e depositato il 4 marzo 2020 (reg. ric. n. 31 del 2020), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale, tra le altre, degli artt. 5, 6 e 31, commi 1 e 2, della legge della Regione Liguria 27 dicembre 2019, n. 31 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità per l'anno 2020), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere *e*) ed *l*), della Costituzione.

2.- L'art. 31, comma 1, della legge regionale impugnata attribuisce alle «aziende ed enti del Servizio Sanitario Regionale, nel rispetto delle disposizioni di cui al decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica) e successive modificazioni e integrazioni» la facoltà di «costituire società in house che abbiano per oggetto attività di produzione di beni e servizi strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, anche riguardanti le attività logistico-alberghiere comprendenti servizi socio-sanitari, socio-assistenziali e ausiliari».

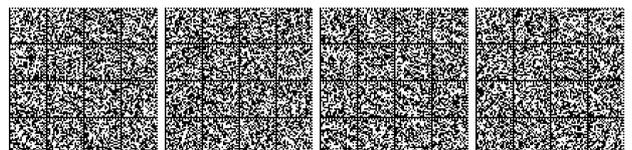
2.1.- Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, tale disposizione interverrebbe in un ambito - la disciplina delle società in house - «che appartiene alla "tutela della concorrenza" di competenza "legislativa esclusiva statale"», sì da porsi in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost.

2.2.- Il ricorrente, inoltre, «fa presente che la disposizione in esame è in contrasto con i vincoli di scopo e di attività» fissati dall'art. 4, commi 1 e 2, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica), nella parte in cui consente la costituzione di società in house «riguardanti le attività logistico-alberghiere comprendenti servizi socio-sanitari, socio-assistenziali e ausiliari».

Osserva, ancora, che l'art. 9-bis, comma 4, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), prevede che, al di fuori dei programmi di sperimentazione dallo stesso disciplinati, alle aziende del Servizio sanitario nazionale sia vietata la costituzione di «società di capitali aventi per oggetto sociale lo svolgimento di compiti diretti di tutela della salute».

2.3.- Il ricorrente assume, infine, che il comma 2 dell'impugnato art. 31, nel prevedere che «[l]e procedure assunzionali del personale delle società di cui al comma 1 si conformano alle disposizioni di cui all'articolo 19, comma 2, del D.Lgs. 175/2016 e successive modificazioni e integrazioni», avrebbe carattere superfluo, in quanto riproduttivo dell'art. 19, comma 2, del d.lgs. n. 175 del 2016, destinato ad applicarsi a tutte le società a controllo pubblico.

3.- L'impugnato art. 5 prevede invece che, «[n]el quadro dell'economia di spesa derivante dall'impiego in più enti del settore regionale allargato del medesimo personale con qualifica dirigenziale, nel caso in cui a un dirigente a tempo indeterminato, anche esterno alla dirigenza regionale, sia assegnato l'incarico di direzione apicale di più di un ente ovvero di struttura anche regionale, l'incarico si può configurare quale struttura organizzativa complessa con determinazione dell'ente di appartenenza. Con determinazione del Direttore generale competente possono essere affidate e delegate, nell'ambito del Dipartimento di afferenza e senza oneri per il bilancio regionale, al suddetto dirigente, titolare di struttura regionale, incaricato della responsabilità di struttura organizzativa complessa, le funzioni anche vicarie di cui all'articolo 15-bis della legge regionale 4 dicembre 2009, n. 59 (Norme sul modello organizzativo e sulla dirigenza della Regione Liguria) e successive modificazioni e integrazioni».



Il successivo art. 6 dispone, poi, la soppressione delle parole «da almeno un quinquennio» dall'art. 24, comma 6, della menzionata legge reg. Liguria n. 59 del 2009, norma contenente i requisiti per il conferimento di incarichi dirigenziali di struttura organizzativa complessa.

3.1.- Secondo il ricorrente, le disposizioni impugnate - quantunque ricondotte dal legislatore regionale a finalità di riduzione della spesa pubblica - si porrebbero in contrasto con quanto previsto dagli artt. 19 e 23 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), «tanto sotto il profilo procedimentale del conferimento, quanto in ordine ai requisiti che i candidati all'incarico debbono possedere», tra i quali ultimi, in particolare, è annoverato il riferimento all'esperienza quinquennale che l'art. 6 ha invece eliminato.

Per tali ragioni sarebbe violato l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia «ordinamento civile».

4.- La Regione Liguria si è costituita in giudizio con memoria depositata il 6 aprile 2020, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili o, in subordine, non fondate.

4.1.- Con riferimento alla questione relativa all'art. 31 della legge impugnata, la Regione ha anzitutto rilevato che l'assunto in base al quale detta norma interferirebbe con la materia «tutela della concorrenza» non è stato adeguatamente motivato dal ricorrente.

In ogni caso, ha evidenziato che la disposizione inerisce, in realtà, alla materia «tutela della salute», in quanto destinata ad incidere sull'organizzazione delle attività delle aziende e degli enti del servizio sanitario, e dunque ad una sfera di attribuzioni oggetto di competenza legislativa ripartita.

4.2.- Ad avviso della resistente, peraltro, quand'anche ricondotto alla materia «tutela della concorrenza», l'intervento normativo regionale sarebbe conforme al dettato dell'art. 4, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 175 del 2016, che consente agli enti del Servizio sanitario di costituire società in house aventi ad oggetto attività di produzione dei beni e servizi «strettamente necessarie» al perseguimento delle loro finalità istituzionali; la norma impugnata, infatti, delimita l'ambito operativo di tali società alle attività strumentali alla funzione di tutela della salute e ad essa complementari.

Siffatto rapporto di complementarietà, peraltro, esclude che ricorra un'ipotesi di «svolgimento di compiti diretti di tutela della salute», con conseguente insussistenza del dedotto contrasto con l'art. 9-bis, comma 4, del d.lgs. n. 502 del 1992.

4.3.- Quanto, infine, al comma 2 dell'impugnato art. 31, la Regione ha osservato che la mera deduzione della sua «superfluità» da parte del Governo non consente neppure di ravvisare una vera e propria questione di legittimità costituzionale, ed in ogni caso non tiene conto della natura ricognitiva, e non riproduttiva, della norma.

4.4.- Con riferimento agli artt. 5 e 6 della legge regionale impugnata, la Regione Liguria ha evidenziato che si tratta di norme volte esclusivamente a disciplinare la sfera dell'organizzazione interna dell'ente, senza alcuna interferenza con la materia «ordinamento civile».

L'art. 5, infatti, consente che gli incarichi apicali assegnati ai dirigenti in più enti possano essere configurati «quale struttura organizzativa complessa con determinazione dell'ente di appartenenza», mentre l'art. 6 dispone che per i dirigenti regionali di ruolo con rapporto di lavoro a tempo indeterminato non sia più necessario, ai fini del conferimento dell'incarico di struttura organizzativa complessa, il requisito dell'inquadramento nella qualifica dirigenziale da almeno cinque anni.

Secondo la Regione, pertanto, le norme impugnate non regolerebbero l'accesso alla qualifica dirigenziale, ma atterrebbero ai profili pubblicistico-organizzativi dell'amministrazione regionale, limitandosi a disporre circa profili del rapporto aventi mera valenza interna; nessun rilievo, inoltre, avrebbe la dedotta violazione del «profilo procedimentale del conferimento» regolato dal d.lgs. n. 165 del 2001, trattandosi di aspetto completamente estraneo al contenuto delle norme oggetto di censura.

5.- Nell'imminenza dell'udienza pubblica le parti hanno depositato memorie, insistendo nelle rispettive argomentazioni.

L'Avvocatura dello Stato, in particolare, ha osservato che l'art. 31 determinerebbe una lesione delle prerogative legislative statuali anche sotto il profilo dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., richiamando «l'insegnamento della giurisprudenza costituzionale che ha ricondotto la normativa inerente alle attività delle società partecipate dalle Regioni e dagli enti locali alla materia dell'ordinamento civile».



Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale, tra le altre, degli artt. 5, 6 e 31, commi 1 e 2, della legge della Regione Liguria 27 dicembre 2019, n. 31 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità per l'anno 2020), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere *e*) ed *l*), della Costituzione (reg. ric. n. 31 del 2020).

Le questioni promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri su altre disposizioni della legge regionale impugnata sono state riservate a separate pronunce.

1.1.- L'art. 5 della legge impugnata prevede che, «[n]el quadro dell'economia di spesa derivante dall'impiego in più enti del settore regionale allargato del medesimo personale con qualifica dirigenziale, nel caso in cui a un dirigente a tempo indeterminato, anche esterno alla dirigenza regionale, sia assegnato l'incarico di direzione apicale di più di un ente ovvero di struttura anche regionale, l'incarico si può configurare quale struttura organizzativa complessa con determinazione dell'ente di appartenenza. Con determinazione del Direttore generale competente possono essere affidate e delegate, nell'ambito del Dipartimento di afferenza e senza oneri per il bilancio regionale, al suddetto dirigente, titolare di struttura regionale, incaricato della responsabilità di struttura organizzativa complessa, le funzioni anche vicarie di cui all'articolo 15-*bis* della legge regionale 4 dicembre 2009, n. 59 (Norme sul modello organizzativo e sulla dirigenza della Regione Liguria) e successive modificazioni e integrazioni».

Il successivo art. 6 modifica, poi, l'art. 24, comma 6, della menzionata legge reg. Liguria n. 59 del 2009, eliminando dal novero dei requisiti per il conferimento di incarichi di direzione di struttura organizzativa complessa il possesso di incarico dirigenziale «da almeno un quinquennio».

1.2.- Secondo il ricorrente, tali norme si porrebbero in contrasto con quanto previsto dagli artt. 19 e 23 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), «tanto sotto il profilo procedimentale del conferimento, quanto in ordine ai requisiti che i candidati all'incarico debbono possedere», così invadendo la materia «ordinamento civile», riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, con conseguente violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost.

2.- L'art. 31 della legge regionale impugnata dispone, poi, al comma 1, che aziende ed enti del Servizio sanitario regionale, nel rispetto delle disposizioni di cui al decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica), «possono costituire società in house che abbiano per oggetto attività di produzione di beni e servizi strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, anche riguardanti le attività logistico-alberghiere comprendenti servizi socio-sanitari, socio-assistenziali e ausiliari»; e precisa, al comma successivo, che l'assunzione del personale di tali società avviene con procedure conformi alle disposizioni di cui all'art. 19, comma 2, del citato d.lgs. n. 175 del 2016.

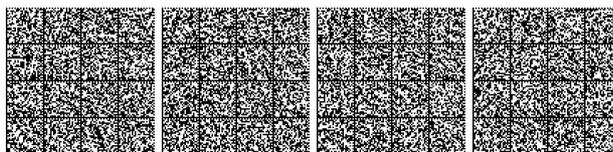
2.1.- Secondo il ricorrente, anche tali disposizioni sarebbero costituzionalmente illegittime perché interverrebbero in materie riservate alla competenza legislativa dello Stato, quali la «tutela della concorrenza» e l'«ordinamento civile», ponendosi inoltre in contrasto con i vincoli di scopo fissati, per la costituzione di società in house, dall'art. 4, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 175 del 2016, e con il divieto, per le aziende del Servizio sanitario nazionale, «di costituire società di capitali aventi per oggetto sociale lo svolgimento di compiti diretti di tutela della salute», divieto previsto dall'art. 9-*bis*, comma 4, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421).

3.- Seguendo l'ordine delle censure adottato dal ricorrente, va esaminata per prima la questione relativa all'art. 31.

3.1.- La questione è inammissibile.

Secondo il costante orientamento di questa Corte, nei giudizi in via principale il ricorrente ha l'onere di individuare le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali dei quali lamenta la violazione, svolgendo una motivazione che non sia meramente assertiva; il ricorso, in particolare, «deve contenere una specifica indicazione delle ragioni per le quali vi sarebbe il contrasto con i parametri evocati e una, sia pur sintetica, argomentazione di merito a sostegno delle censure» (sentenza n. 194 del 2020; nello stesso senso, sentenze n. 25 del 2020; n. 261 e n. 32 del 2017).

L'onere di adeguata motivazione impone, quindi, che, a supporto delle censure prospettate, il ricorrente chiarisca «il meccanismo attraverso cui si realizza il preteso *vulnus* lamentato»; inoltre, nel prospettare un vizio in relazione a norme interposte specificamente richiamate, il ricorso deve «evidenziare la pertinenza e la coerenza di tale richiamo rispetto al parametro evocato» (sentenza n. 232 del 2019).



3.2.- La censura non si pone in linea con tali indicazioni.

Essa, infatti, si limita a denunciare l'invasione, da parte del legislatore regionale, della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «tutela della concorrenza», con affermazione priva di idoneo supporto argomentativo.

Neppure il riferimento alle leggi statali che il Presidente del Consiglio assume quali parametri interposti, denunciandone il contrasto da parte della norma impugnata, appare utile a connotare la censura della necessaria chiarezza.

Secondo il Presidente del Consiglio l'art. 31, comma 1, violerebbe anzitutto «i vincoli di scopo e di attività» previsti dall'art. 4, commi 1 e 2, del menzionato d.lgs. n. 175 del 2016.

In realtà, la norma censurata si limita ad affermare che enti ed aziende del Servizio sanitario «possono» costituire società in house, ma «nel rispetto delle disposizioni di cui al decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175» e nell'ambito di attività che vengono circoscritte ai «beni e servizi strettamente necessari per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali»; si tratta, pertanto, di una previsione che, in sé considerata, sembra ricalcare espressamente il vincolo di scopo già stabilito dal legislatore statale.

Quanto, poi, al richiamo all'art. 9-bis del menzionato d.lgs. n. 502 del 1992, si tratta di norma afferente alla disciplina di riordino del Servizio sanitario nazionale, riconducibile - per il suo contenuto obiettivo e per il fine al quale è rivolta - alla materia «tutela della salute». In relazione a tale disposizione, pertanto, il ricorso non chiarisce il nesso di pertinenza con il parametro costituzionale evocato.

3.3.- Le stesse considerazioni valgono per il comma 2 dell'art. 31, del quale il ricorrente denuncia apoditticamente il carattere «superflu[o]».

Tale disposizione, concernente le procedure di assunzione del personale delle società in house, si limita infatti a richiamare quanto previsto, al riguardo, dalla norma statale di riferimento, ossia dall'art. 19, comma 2, del menzionato d.lgs. n. 175 del 2016; si tratta, pertanto, di una norma di rinvio, in relazione alla quale - in mancanza di più specifiche indicazioni - il ricorso non consente di cogliere alcun elemento significativo della dedotta illegittimità.

3.4.- Quanto, infine, all'invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile», come già osservato, essa è stata dedotta per la prima volta dal Governo con la memoria integrativa depositata il 23 marzo 2021; per costante giurisprudenza costituzionale, tuttavia, con tale atto è possibile soltanto prospettare argomenti a sostegno delle questioni così come sollevate nel ricorso, non anche svolgere deduzioni volte ad ampliare il *thema decidendum* (per tutte, sentenza n. 261 del 2017). Da ciò consegue l'inaammissibilità della censura.

4.- Anche la questione concernente gli artt. 5 e 6 della legge regionale impugnata è inammissibile per difetto di adeguata motivazione.

A sostegno della stessa, infatti, il ricorrente si limita ad evocare i parametri interposti rappresentati dagli artt. 19 e 23 del d.lgs. n. 165 del 2001, osservando, in particolare, che le norme impuginate si porrebbero in contrasto con gli stessi «tanto sotto il profilo procedimentale» del conferimento di incarico dirigenziale, «quanto in ordine ai requisiti che i candidati all'incarico debbono possedere», così violando l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

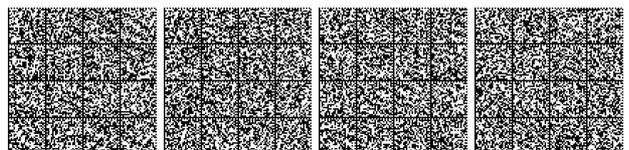
4.1.- Tale rilievo, che il ricorso non correda di ulteriori considerazioni, non consente di individuare alcun profilo di pertinenza con l'ambito di competenza legislativa che si assume invaso.

In primo luogo, infatti, il ricorso non chiarisce in quali termini le norme impuginate afferiscano al «profilo procedimentale» del conferimento di incarico dirigenziale, né, tantomeno, quali siano i termini di contrasto con la normativa statale evocata che consentano di ravvisare la sussistenza della denunciata violazione di un ambito riservato allo Stato.

Inoltre, è erronea la deduzione di un contrasto fra l'impugnato art. 6 - che ha espunto dal novero dei requisiti per il conferimento dell'incarico di direzione di struttura organizzativa complessa il possesso di esperienza quinquennale - e l'art. 23, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001.

Quest'ultimo, infatti, prescrive tale requisito per una fattispecie estranea al perimetro applicativo della norma impugnata, ossia per il transito dalla seconda alla prima fascia dirigenziale, distinzione - questa - estranea all'organizzazione amministrativa regionale.

5.- Tutte le questioni promosse vanno dunque dichiarate inammissibili.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 5, 6 e 31, commi 1 e 2, della legge della Regione Liguria 27 dicembre 2019, n. 31 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità per l'anno 2020), promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere e) ed l), della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.

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

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*Augusto Antonio BARBERA, *Redattore*Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 5 maggio 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_210091

N. 92

Sentenza 14 aprile - 5 maggio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza - Pensioni del pubblico impiego - Personale non contrattualizzato (nella specie: personale militare) - Proroga del blocco delle progressioni economiche, disposte negli anni 2011, 2012 e 2013, al 31 dicembre 2014 - Permanenza degli effetti, relativamente al trattamento pensionistico, anche successivamente al 1° gennaio 2015 - Denunciata irragionevolezza e disparità di trattamento - Manifesta infondatezza delle questioni.

Previdenza - Pensioni del pubblico impiego - Personale non contrattualizzato (nella specie: personale militare) - Proroga del blocco delle progressioni economiche, disposte negli anni 2011, 2012 e 2013, al 31 dicembre 2014 - Permanenza degli effetti, relativamente al trattamento pensionistico, anche successivamente al 1° gennaio 2015 - Applicazione ai militari che abbiano beneficiato, nel periodo del blocco, della speciale promozione cosiddetta "alla vigilia" - Denunciata irragionevolezza e disparità di trattamento - Non fondatezza delle questioni.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 9, comma 21, terzo periodo; decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, art. 16, comma 1, lettera b); decreto del Presidente della Repubblica 4 settembre 2013, n. 122, art. 1, comma 1, lettera a).
- Costituzione, art. 3.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

Giudici : Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,
ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 21, terzo periodo, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122; dell'art. 16, comma 1, lettera *b*), del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111; dell'art. 1, comma 1, lettera *a*), del decreto del Presidente della Repubblica 4 settembre 2013, n. 122 (Regolamento in materia di proroga del blocco della contrattazione e degli automatismi stipendiali per i pubblici dipendenti, a norma dell'articolo 16, commi 1, 2 e 3, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111), promossi dalla Corte dei conti - sezione giurisdizionale regionale per il Lazio con quattro ordinanze del 20 e del 22 agosto 2018, iscritte, rispettivamente, ai numeri 63, 66, 67 e 65 del registro ordinanze 2020 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 24 e 25, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visti gli atti di costituzione di G. J., di L. N., P. C. e C. M. e dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 14 aprile 2021 il Giudice relatore Giovanni Amoroso;

deliberato nella camera di consiglio del 14 aprile 2021.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 20 agosto 2018 (reg. ord. n. 63 del 2020), la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per il Lazio, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 21, terzo periodo, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, in legge 30 luglio 2010, n. 122; dell'art. 16, comma 1, lettera *b*), del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, in legge 15 luglio 2011, n. 111, e dell'art. 1, comma 1, lettera *a*), del d.P.R. 4 settembre 2013, n. 122 (Regolamento in materia di proroga del blocco della contrattazione e degli automatismi stipendiali per i pubblici dipendenti, a norma dell'articolo 16, commi 1, 2 e 3, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111), nella parte in cui prevedono che, per il dipendente pubblico in favore del quale sia stata disposta una progressione di carriera negli anni dal 2011 al 2014 e che sia stato altresì collocato a riposo nell'arco di tale quadriennio, ai fini del trattamento pensionistico gli effetti di quella progressione di carriera siano limitati esclusivamente a quelli giuridici anche oltre la data del 1° gennaio 2015.

Il giudice rimettente premette di aver accertato, con dispositivo letto all'udienza del 22 gennaio 2018, che G. J., ex militare dell'Esercito, era stato collocato a riposo il 31 dicembre 2014 perché dichiarato permanentemente non idoneo al servizio militare incondizionato, sicché dal giorno prima era stato promosso dal grado di brigadiere generale a quello di maggiore generale in base all'art. 1076 del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare), nella formulazione all'epoca vigente. Da tale promozione, tuttavia, non era derivato allo stesso alcun beneficio stipendiale in costanza del rapporto d'impiego, a causa del blocco degli effetti economici delle progressioni di carriera introdotto per il personale cosiddetto non contrattualizzato dall'art. 9, comma 21, terzo periodo, del d.l. n. 78 del 2010, come convertito, per il triennio 2011-2013 e poi prorogato per tutto il 2014. La Corte dei conti ritiene, inoltre, che non potrebbe sperimentarsi una interpretazione costituzionalmente orientata del predetto assetto normativo, per evitare disparità di trattamento con coloro i quali sono stati collocati in quiescenza dopo la data del 1° gennaio 2015, ritenendo che da tale momento la progressione in carriera riverbera effetti economici sul piano pensionistico, e ciò in virtù del combinato disposto degli artt. 43 e 53 del d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092 (Approvazione del testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato), secondo cui «[a]i fini della determinazione della misura del trattamento di quiescenza [...] la base pensionabile» è «costituita dall'ultimo stipendio o dall'ultima paga [...] integralmente percepiti».

Ciò premesso, il giudice *a quo* dubita della legittimità costituzionale delle norme censurate, in quanto comporterebbero un'illegittima disparità di trattamento ai sensi dell'art. 3 Cost., fondata sulla circostanza che gli effetti del blocco disposto sono solo temporanei nei confronti di coloro che rimangono in servizio dopo la cessazione dello stesso mentre diventano permanenti, riverberandosi sul trattamento pensionistico, per coloro i quali sono collocati a riposo "in costanza" del blocco medesimo. Il medesimo giudice rimettente sottolinea, in proposito, che di regola la data della collocazione in quiescenza prescinde dalla volontà dell'interessato e che l'irragionevolezza della disciplina sarebbe particolarmente evidente nella vicenda sottesa all'ordinanza di rimessione nella quale l'avanzamento in carriera del ricorrente era avvenuto per la speciale promozione cosiddetta alla vigilia di cui all'art. 1076, comma 1, cod. ordinamento militare, all'epoca vigente, promozione che, di conseguenza, sebbene di carattere doveroso in base alla legge, avrebbe finito con l'assumere carattere meramente virtuale.



Con atto di costituzione depositato in data 25 giugno 2020, G. J. ha evidenziato che non è suscettibile di incidere sulla questione sollevata la sentenza n. 200 del 2018 di questa Corte, sopravvenuta all'ordinanza di rimessione, in virtù della natura "speciale" della promozione disposta ai sensi dell'art. 1076 cod. ordinamento militare. Sottolinea che lo statuto peculiare della propria progressione in carriera rispetto agli effetti del blocco dovrebbe trarsi anche dalla circostanza che l'istituto della promozione cosiddetta "alla vigilia" è stato in seguito abrogato dall'art. 1, comma 258, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», a decorrere dal 1° gennaio 2015 e che, quindi, per le promozioni anteriori a tale data, l'applicazione del "blocco" di cui all'art. 9, comma 21, terzo periodo, del d.l. n. 78 del 2010 (come convertito e prorogato all'anno 2014) comporterebbe un'inammissibile anticipazione dell'abrogazione, non voluta dal legislatore, come si desumerebbe dagli stessi dati della Relazione tecnica a tale legge. Conclude pertanto nel senso dell'illegittimità costituzionale delle norme censurate, ove ritenute applicabili anche nell'ipotesi di promozione avvenuta in forza dell'allora vigente art. 1076, comma 1, cod. ordinamento militare.

Con atto depositato in data 30 giugno 2020, è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, deducendo in via pregiudiziale l'inammissibilità della questione poiché l'ordinanza di rimessione sarebbe motivata per relationem alla precedente ordinanza della stessa Corte dei conti - sezione giurisdizionale per la Liguria, avente ad oggetto le medesime norme e iscritta al n. 71 reg. ord. del 2017, decisa con la citata sentenza n. 200 del 2018. Ne deriverebbe, peraltro, anche una genericità della censura relativa all'art. 3 Cost., in quanto non parametrata su alcun fattore concreto o *tertium comparationis*.

Nel merito, l'Avvocatura generale evidenzia la non fondatezza della questione in virtù dei principi enunciati nella indicata sentenza n. 200 del 2018.

Con atto depositato in data 30 giugno 2020, è intervenuto l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), deducendo l'inammissibilità o comunque la non fondatezza delle questioni, in quanto sarebbero identiche a quelle già dichiarate non fondate con l'indicata sentenza n. 200 del 2018.

2.- Con ordinanza del 22 agosto 2018 (reg. ord. n. 65 del 2020), la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per il Lazio, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 21, terzo periodo, del d.l. n. 78 del 2010, e dell'art. 16, comma 1, lettera b), del d.l. n. 98 del 2011, come convertiti, nonché dell'art. 1, comma 1, lettera a), del d.P.R. n. 122 del 2013, nella parte in cui, per il dipendente pubblico in favore del quale sia stata disposta una progressione di carriera negli anni dal 2011 al 2014 e che sia stato altresì collocato a riposo nell'arco di tale quadriennio, prevedono che per il trattamento pensionistico gli effetti di quella progressione di carriera permangano limitati ai soli fini giuridici anche oltre la data del 1° gennaio 2015.

Il giudice rimettente premette di aver rigettato, con dispositivo letto all'udienza del 22 gennaio 2018, la domanda con la quale L. N., ex militare della Marina collocato a riposo in data 9 novembre 2013, aveva chiesto che fosse accertato da tale momento il proprio diritto ad ottenere il trattamento pensionistico commisurato al grado di ammiraglio ispettore capo attribuitogli a decorrere dal 10 novembre 2011, a causa del blocco degli effetti economici delle progressioni di carriera introdotto per il personale cosiddetto non contrattualizzato dall'art. 9, comma 21, terzo periodo, del d.l. n. 78 del 2010, come convertito, per il triennio 2011-2013 e poi prorogato per tutto il 2014. Il giudice *a quo* evidenzia di essersi invece riservato di decidere, all'esito dell'incidente di legittimità costituzionale, sulla domanda dell'interessato di corresponsione del trattamento pensionistico in questione a partire dalla data del 1° gennaio 2015, di cessazione del "blocco", ritenendo non essendo possibile un'interpretazione costituzionalmente conforme - volta cioè a evitare disparità di trattamento rispetto ai militari collocati in quiescenza dopo tale data - in virtù del combinato disposto degli artt. 43 e 53 del d.P.R. n. 1092 del 1973, secondo cui «[a]i fini della determinazione della misura del trattamento di quiescenza [...] la base pensionabile» è «costituita dall'ultimo stipendio o dall'ultima paga [...] integralmente percepiti».

Ciò premesso, la Corte dei conti dubita della legittimità costituzionale del censurato assetto normativo in quanto determinerebbe un'illegittima disparità di trattamento ai sensi dell'art. 3 Cost., poiché gli effetti del blocco finirebbero con l'essere solo temporanei nei confronti di coloro che rimangono in servizio dopo la cessazione dello stesso e diventano invece permanenti, riverberandosi sul trattamento pensionistico, per coloro i quali sono collocati a riposo "in costanza" del blocco medesimo. Tale disparità di trattamento sarebbe viepiù irragionevole in quanto la data del collocamento a riposo di norma prescinde dalla volontà dell'interessato.

Con atto depositato in data 6 luglio 2020, si è costituito L. N. deducendo l'illegittimità costituzionale ex art. 3 Cost. delle norme censurate che, per i militari, considerate le modalità di calcolo del trattamento pensionistico in base all'ultima retribuzione percepita, finiscono per l'assumere carattere permanente (e non temporaneo, secondo le indicazioni che sarebbero ritraibili dalla giurisprudenza costituzionale) e la cui applicazione dipende da un criterio meramente casuale (ossia la cessazione del rapporto di lavoro in pendenza del "blocco").



Con atto depositato in data 6 luglio 2020, è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, svolgendo difese analoghe a quelle compiute nel procedimento di cui all'ordinanza iscritta al n. 63 reg. ord. del 2020.

3.- Con ordinanza del 20 agosto 2018 (reg. ord. n. 66 del 2020), la Corte dei Conti, sezione giurisdizionale per il Lazio, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 21, terzo periodo, del d.l. n. 78 del 2010; dell'art. 16, comma 1, lettera b), del d.l. n. 98 del 2011, come convertiti, e dell'art. 1, comma 1, lettera a), del d.P.R. n. 122 del 2013, nella parte in cui, per il dipendente pubblico in favore del quale sia stata disposta una progressione di carriera negli anni dal 2011 al 2014 e che sia stato altresì collocato a riposo nell'arco di tale quadriennio, prevedono che per il trattamento pensionistico gli effetti di quella progressione di carriera permangano siano limitati solo ai fini giuridici anche dopo la data del 1° gennaio 2015.

Il giudice rimettente premette di aver accertato, con dispositivo letto all'udienza del 22 gennaio 2018, la non fondatezza della domanda con la quale P. C., ex militare della Marina collocato a riposo in data 1° giugno 2013, aveva chiesto che fosse riconosciuto da tale momento il proprio diritto ad ottenere il trattamento pensionistico commisurato al grado di ammiraglio ispettore capo attribuitogli a decorrere dal 25 febbraio 2012, a causa del blocco degli effetti economici delle progressioni di carriera introdotto per il personale cosiddetto non contrattualizzato dall'art. 9, comma 21, terzo periodo, del d.l. n. 78 del 2010, come convertito, per il triennio 2011-2013 e poi prorogato per tutto il 2014. Il giudice *a quo* evidenzia di essersi invece riservato di decidere, all'esito dell'incidente di legittimità costituzionale, sulla domanda dell'interessato di corresponsione del trattamento pensionistico in questione a partire dalla data del 1° gennaio 2015, di cessazione del "blocco", non essendo possibile un'interpretazione costituzionalmente conforme - volta, cioè, a evitare disparità di trattamento con i militari collocati in quiescenza dopo tale data - in virtù del combinato disposto degli artt. 43 e 53 del d.P.R. n. 1092 del 1973, secondo cui «[a]i fini della determinazione della misura del trattamento di quiescenza [...] la base pensionabile» è «costituita dall'ultimo stipendio o dall'ultima paga [...] integralmente percepiti».

Ciò premesso, la Corte dei conti dubita della compatibilità del descritto assetto normativo con l'art. 3 Cost., con argomentazioni analoghe, sul piano della non manifesta infondatezza, a quelle dell'ordinanza iscritta al n. 65 reg. ord. del 2020.

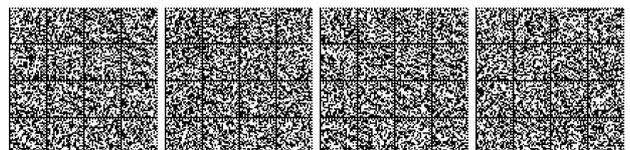
Con atto depositato in data 6 luglio 2020, si è costituito P. C. il quale ha dedotto l'illegittimità ex art. 3 Cost., delle norme censurate che, per i militari, considerate le modalità di calcolo del trattamento pensionistico in base all'ultima retribuzione percepita, finiscono per l'assumere carattere permanente (e non temporaneo, secondo le indicazioni della giurisprudenza costituzionale) e la cui applicazione dipende da un criterio meramente casuale (ossia la cessazione del rapporto di lavoro in pendenza del "blocco").

Con atto depositato in data 6 luglio 2020, è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale, spiegando difese analoghe a quelle svolte nei procedimenti di cui alle ordinanze iscritte al n. 63 e al n. 65 reg. ord. del 2020.

4.- Con ordinanza del 20 agosto 2018 (reg. ord. n. 67 del 2020), la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per il Lazio, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 Cost., questioni di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 9, comma 21, terzo periodo, del d.l. n. 78 del 2010 e 16, comma 1, lettera b), del d.l. n. 98 del 2011, come convertiti, nonché dell'art. 1, comma 1, lettera a), del d.P.R. n. 122 del 2013, nella parte in cui, per il dipendente pubblico in favore del quale sia stata disposta una progressione di carriera negli anni dal 2011 al 2014 e che sia stato altresì collocato a riposo nell'arco di tale quadriennio, prevede che per il trattamento pensionistico gli effetti di quella progressione di carriera permangano limitati esclusivamente ai fini giuridici anche oltre la data del 1° gennaio 2015.

Il giudice rimettente premette di aver rigettato, con dispositivo letto all'udienza del 22 gennaio 2018, la domanda con la quale C. M., ex militare dell'Aeronautica collocato a riposo in data 22 maggio 2014, aveva chiesto che fosse accertato da tale momento il proprio diritto ad ottenere il trattamento pensionistico commisurato al grado di ammiraglio ispettore capo attribuitogli a decorrere dall'11 marzo 2013, a causa del blocco degli effetti economici delle progressioni di carriera introdotto per il personale cosiddetto non contrattualizzato dall'art. 9, comma 21, terzo periodo, del d.l. n. 78 del 2010, come convertito, per il triennio 2011-2013 e poi prorogato per tutto il 2014.

Tuttavia, nella medesima sentenza, il giudice rimettente si era riservato di decidere, all'esito dell'incidente di legittimità costituzionale, sulla domanda dell'interessato di corresponsione del trattamento pensionistico in questione dalla data del 1° gennaio 2015, di cessazione del "blocco", non ritenendo possibile un'interpretazione costituzionalmente conforme - in quanto volta a evitare disparità di trattamento con coloro i quali sono stati collocati in quiescenza dopo



tale data - in virtù del combinato disposto degli artt. 43 e 53 del d.P.R. n. 1092 del 1973, secondo cui «[a]i fini della determinazione della misura del trattamento di quiescenza [...] la base pensionabile» è «costituita dall'ultimo stipendio o dall'ultima paga [...] integralmente percepiti».

Ciò premesso, la Corte dei conti dubita della compatibilità di tale assetto normativo con l'art. 3 Cost., con argomentazioni analoghe, sul piano della non manifesta infondatezza, a quelle delle ordinanze iscritte al n. 65 e al n. 66 reg. ord. del 2020.

Con atto depositato in data 6 luglio 2020, si è costituito C. M., il quale ha dedotto l'illegittimità costituzionale ex art. 3 Cost., delle norme censurate che, per i militari, considerate le modalità di calcolo del trattamento pensionistico in base all'ultima retribuzione percepita, finiscono per assumere carattere permanente (e non temporaneo, secondo le indicazioni della giurisprudenza costituzionale) e la cui applicazione dipende da un criterio meramente casuale (ossia la cessazione del rapporto di lavoro in pendenza del "blocco").

Con atto depositato in data 7 luglio 2020, è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale, svolgendo difese analoghe a quelle compiute nei procedimenti di cui alle ordinanze iscritte al n. 63 e al n. 65 reg. ord. del 2020.

Considerato in diritto

1.- Con quattro ordinanze del 20 e 22 agosto 2018, iscritte le prime tre ai numeri 63, 66, 67, e la quarta al n. 65 del registro ordinanze del 2020, la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per il Lazio, ha sollevato, in relazione all'art. 3 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale del combinato disposto dell'art. 9, comma 21, terzo periodo, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, in legge 30 luglio 2010, n. 122; dell'art. 16, comma 1, lettera *b*), del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, in legge 15 luglio 2011, n. 111; e dell'art. 1, comma 1, lettera *a*), del d.P.R. 4 settembre 2013, n. 122 (Regolamento in materia di proroga del blocco della contrattazione e degli automatismi stipendiali per i pubblici dipendenti, a norma dell'articolo 16, commi 1, 2 e 3, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111), nella parte in cui prevede che, per il dipendente pubblico in favore del quale sia stata disposta una progressione di carriera negli anni dal 2011 al 2014 e che sia stato altresì collocato a riposo nell'arco di tale quadriennio, ai fini del trattamento pensionistico gli effetti di quella progressione di carriera permangano limitati esclusivamente ai fini giuridici anche oltre la data di cessazione del blocco.

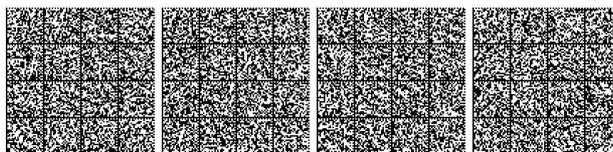
La Corte rimettente dubita della legittimità costituzionale di tale assetto normativo per la disparità di trattamento determinata ai sensi dell'art. 3 Cost. tra coloro che rimangono in servizio dopo la cessazione del blocco, per i quali i relativi effetti sono solo temporanei, e quanti sono collocati a riposo "in costanza" del blocco medesimo, nei confronti dei quali tali effetti diventano permanenti, perché si riverberano sul trattamento pensionistico.

Nel giudizio iscritto al n. 63 reg. ord. del 2020, la Corte rimettente ha sottolineato che l'irragionevolezza della disciplina applicabile sarebbe particolarmente evidente perché la stessa dovrebbe trovare applicazione in una fattispecie nella quale l'avanzamento in carriera del militare era avvenuto in virtù dell'istituto speciale della promozione cosiddetta "alla vigilia" di cui all'art. 1076 del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare), all'epoca vigente, promozione che, di conseguenza, sebbene di carattere doveroso, finirebbe con l'assumere carattere meramente virtuale.

2.- I giudizi devono essere riuniti in ragione della loro connessione oggettiva, per essere trattati congiuntamente e decisi con un'unica pronuncia.

3.- In tutti i procedimenti l'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale, per essere le ordinanze di rimessione motivate per relationem, in punto di non manifesta infondatezza, alla precedente ordinanza iscritta al n. 71 reg. ord. del 2017 della stessa Corte dei conti - sezione giurisdizionale per la Liguria, avente ad oggetto le medesime norme.

Sebbene sia consolidato nella giurisprudenza di questa Corte il principio per il quale l'autonomia di ciascun giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale, quanto ai requisiti necessari per la sua valida instaurazione, e il conseguente carattere autosufficiente della relativa ordinanza di rimessione, impongono al giudice *a quo* di rendere espliciti, facendoli propri, i motivi della non manifesta infondatezza, non potendo limitarsi ad un mero richiamo a quelli



evidenziati in altre ordinanze di rimessione emanate nello stesso o in altri giudizi (*ex plurimis*, sentenze n. 88 e n. 83 del 2018, n. 170 del 2015, n. 103 del 2007; ordinanze n. 85, n. 64 e n. 19 del 2018, n. 156 del 2012 e n. 33 del 2006), l'eccezione non è fondata.

Quanto all'ordinanza iscritta al n. 63 reg. ord. del 2020, è sufficiente evidenziare che la stessa solleva la questione di legittimità costituzionale anche con riguardo ad un profilo che non veniva in rilievo nell'ordinanza di rimessione iscritta al n. 71 reg. ord. del 2017, ossia quello delle conseguenze, assunte come vieppiù irragionevoli, dell'applicazione delle norme censurate nell'ipotesi di promozione cosiddetta alla vigilia, profilo che è adeguatamente argomentato dal giudice *a quo*.

Con riferimento agli altri atti di promovimento, che hanno contenuto analogo, l'eccezione dell'Avvocatura generale deve essere parimenti respinta poiché - se è vero che la Corte dei conti effettua un espresso rinvio alla motivazione sulla non manifesta infondatezza all'indicata ordinanza di rimessione, iscritta al n. 71 reg. ord. del 2017 - nel testo degli stessi sono comunque ripercorse, seppur sinteticamente, le argomentazioni poste a fondamento del dubbio di legittimità costituzionale.

4.- Ancora in via preliminare, va considerato che, nei giudizi di cui alle ordinanze di rimessione iscritte al n. 63 e al n. 67 reg. ord. del 2020, la Corte dei conti deve fare applicazione dell'art. 1, comma 1, lettera *a*), primo periodo, del d.P.R. n. 122 del 2013, che proroga il blocco stipendiale per l'anno 2014, perché i ricorrenti sono cessati dal servizio rispettivamente a decorrere dal 31 dicembre 2014 e dal 22 maggio 2014, ossia proprio nel corso dell'anno che ha visto prorogata - per quel che rileva in questa sede - la disciplina legale limitativa degli incrementi retributivi e, dunque, di una disposizione di rango secondario nella gerarchia delle fonti normative.

Il predetto art. 1 ha infatti natura regolamentare, come espressamente previsto dalla disposizione di legge (art. 16, comma 1, lettera *b*, del d.l. n. 98 del 2011, come convertito) che ha autorizzato il Governo a emanarla, e, quindi, costituisce una norma subprimaria, priva di «forza di legge» ai sensi dell'art. 134 Cost.

Tale natura subprimaria della disciplina posta dal regolamento citato potrebbe far dubitare dell'ammissibilità delle questioni sollevate dal giudice rimettente, in quanto verrebbe in rilievo il limite del sindacato accentrato di costituzionalità posto dall'art. 134 Cost.

Tuttavia, come è stato già chiarito da questa Corte rispetto alla stessa disposizione, nella fattispecie in esame sussiste uno stretto nesso di specificazione qualificata, che lega la norma primaria e quella subprimaria, sicché può ben dirsi che la norma regolamentare costituisce il «completamento del contenuto prescrittivo» della norma primaria (sentenza n. 200 del 2018).

5.- Le questioni sollevate dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per il Lazio, con le ordinanze iscritte al n. 65, al n. 66 e al n. 67 reg. ord. del 2020 sono manifestamente infondate.

Questa Corte (sentenza n. 200 del 2018), infatti, ha già esaminato e dichiarato non fondate le analoghe questioni di costituzionalità sollevate con l'ordinanza iscritta al n. 71 reg. ord. del 2017, alla quale - come sopra osservato - ha fatto integrale riferimento la Corte rimettente.

Nella richiamata pronuncia la Corte ha ritenuto non fondata la prospettata violazione dell'art. 3 Cost. ponendo in evidenza che «[u]na volta sterilizzati *ex lege*, per effetto della disposizione censurata, gli automatismi retributivi nel quadriennio in questione, la retribuzione utile ai fini previdenziali è quella risultante dall'applicazione di tale regola limitativa, senza che a tal fine rilevi il momento del collocamento in quiescenza, se nel corso del quadriennio o successivamente alla sua scadenza».

Anche le ordinanze di rimessione hanno ad oggetto le medesime previsioni normative - le quali rinvergono la propria *ratio* nella finalità di contenimento e razionalizzazione della spesa per il pubblico impiego (*ex multis*, sentenze n. 178 del 2015, n. 154 del 2014 e n. 310 del 2013) - e la dedotta censura fa parimenti riferimento alla asserita lesione del principio di eguaglianza.

In mancanza di argomentazioni nuove e diverse, vanno dichiarate manifestamente infondate le questioni attualmente sollevate dalla Corte rimettente.

6.- Infondata è anche la questione di legittimità costituzionale delle medesime norme censurate, sollevata dall'ordinanza iscritta al n. 63 reg. ord. del 2020, in riferimento all'art. 3 Cost., per la disparità di trattamento, assunta come irragionevole rispetto alle ipotesi già scrutinate, a carico dei militari che abbiano beneficiato, nel periodo del «blocco» retributivo, della speciale promozione cosiddetta «alla vigilia», contemplata dall'art. 1076, comma 1, cod. ordinamento militare, all'epoca vigente.



Quest'ultima previsione normativa, abrogata dall'art. 1, comma 258, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», ma applicabile *ratione temporis* alla fattispecie che è oggetto dell'indicata ordinanza di rimessione iscritta al n. 63 reg. ord. del 2020, stabiliva - riproducendo a propria volta l'art. 1 della legge 22 luglio 1971, n. 536 (Norme in materia di avanzamento di ufficiali e sottufficiali in particolari situazioni) - che «[g]li ufficiali delle Forze armate iscritti in quadro di avanzamento o giudicati idonei una o più volte ma non iscritti in quadro, i quali, rispettivamente, non possono conseguire la promozione o essere ulteriormente valutati perché raggiunti dai limiti di età per la cessazione dal servizio permanente o perché divenuti permanentemente inabili al servizio incondizionato o perché deceduti, sono promossi al grado superiore, in aggiunta alle promozioni previste, dal giorno precedente a quello del raggiungimento dei limiti di età o del giudizio di permanente inabilità o del decesso [...]. Nel primo caso gli ufficiali promossi sono collocati in ausiliaria applicandosi i limiti di età previsti per il grado rivestito prima della promozione; nei restanti casi gli ufficiali promossi sono collocati nella riserva o in congedo assoluto, a seconda dell'idoneità».

Dai lavori preparatori della legge n. 536 del 1971 si evince che l'istituto speciale della promozione "alla vigilia" era volto ad attenuare la rigidità del meccanismo di sviluppo della carriera militare che si caratterizzava, stante la struttura piramidale del relativo apparato, per un numero particolarmente limitato di posti nelle qualifiche superiori della scala gerarchica.

Ciò comportava che alcuni ufficiali permanessero in determinati gradi per prolungati periodi di tempo e che, in caso di raggiungimento dei limiti di età o di sopravvenuta inidoneità o di decesso, non avessero la possibilità di conseguire la promozione al grado superiore per mancanza di posti, pur essendo stati valutati con giudizio favorevole.

La promozione "alla vigilia" era dunque volta a porre un correttivo alla rigidità delle norme di avanzamento in carriera dei militari, al verificarsi di eventi che ponevano termine all'attività di servizio.

Caratteristica di tale forma speciale di promozione era che la stessa non incidere sul numero degli ufficiali superiori o di quelli generali, poiché gli interessati appena promossi, con efficacia dal giorno precedente all'attribuzione della qualifica superiore, erano contemporaneamente posti in congedo per limiti di età o per inabilità permanente o comunque cessava il servizio per decesso. Il provvedimento aveva quindi effetti stipendiali per un solo giorno sì da fissare ad un livello più elevato l'"ultima retribuzione", rilevante per la quantificazione del trattamento pensionistico.

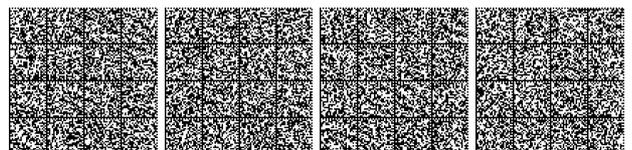
7.- Queste essendo le linee essenziali dell'istituto della promozione "alla vigilia", abrogato dalla legge di stabilità per l'anno 2015, la questione sollevata dall'ordinanza iscritta al n. 63 reg. ord. del 2020 non è fondata.

Va osservato, infatti, che l'ampiezza della formula utilizzata dall'art. 9, comma 21, del d.l. n. 78 del 2010, come convertito, laddove per delineare il perimetro di applicazione e la portata del blocco retributivo fa riferimento alle «progressioni in carriera comunque denominate», comporta che rientra nella relativa disciplina anche quella contemplata dall'abrogato art. 1076, comma 1, cod. ordinamento militare, in quanto non è prevista per tale ipotesi alcuna deroga al meccanismo generale del blocco.

Anche la promozione "alla vigilia" rappresenta una progressione in carriera ancorché di efficacia limitata ad un solo giorno e quindi, non essendo eccettuata dal generale regime di blocco della progressione economica in tutto il pubblico impiego, rientra anch'essa nell'ampia nozione di «progressioni in carriera comunque denominate», con conseguente assoggettamento alla disciplina limitativa censurata nella parte in cui ha previsto che esse hanno effetto, per gli anni del blocco, «ai fini esclusivamente giuridici».

Le ricadute sul trattamento pensionistico in caso di collocamento in quiescenza nel periodo del blocco sono già state esaminate da questa Corte nella richiamata pronuncia (sentenza n. 200 del 2018), secondo cui la «circostanza che, superato il quadriennio, al dipendente "promosso" sia attribuita una retribuzione superiore, rilevante anche sul piano (contributivo e) previdenziale e del trattamento pensionistico, si giustifica - senza che perciò sia leso il principio di eguaglianza - per l'incidenza del "fluire del tempo" che costituisce sufficiente elemento idoneo a differenziare situazioni non comparabili e a rendere applicabile alle stesse una disciplina diversa (*ex plurimis*, sentenze n. 104 del 2018, n. 53 del 2017, n. 254 del 2014)».

Investita della medesima questione, anche con riferimento all'ulteriore prolungamento per un anno del blocco retributivo (art. 1, comma 256, legge n. 190 del 2014), questa Corte (sentenza n. 167 del 2020) ha dato continuità a tale orientamento ribadendo che la ricaduta sul piano del rapporto previdenziale della regola dell'invarianza della retribuzione dei pubblici dipendenti in caso di progressione di carriera è generalizzata e non consente di porre utilmente a raffronto il trattamento pensionistico, spettante ai dipendenti collocati in quiescenza nel corso del quinquennio in questione, con quello riconosciuto ai dipendenti collocati in quiescenza dopo la scadenza di tale periodo.



Non può quindi ritenersi che l'applicazione della disciplina censurata concreti una violazione dell'art. 3 Cost. per disparità di trattamento con specifico riferimento alla promozione "alla vigilia". E anzi il fatto che il legislatore non abbia sottratto questa fattispecie al blocco evita che possa esservi un trattamento differenziato tra i militari che nel periodo del blocco hanno conseguito la promozione per merito, esercitando le mansioni della qualifica superiore fino al collocamento in quiescenza, avvenuto nel periodo del blocco, e quelli ai quali nello stesso periodo è stata attribuita la qualifica superiore senza l'esercizio delle relative mansioni, come trattamento di miglior favore al momento del collocamento in quiescenza, o della sopravvenuta inabilità al servizio, o del decesso, in applicazione dell'art. 1076, comma 1, cod. ordinamento militare.

Pertanto, va dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto dell'art. 9, comma 21, terzo periodo, del d.l. n. 78 del 2010, come convertito, dell'art. 16, comma 1, lettera b), del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, e dell'art. 1, comma 1, lettera a), del d.P.R. n. 122 del 2013.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale del combinato disposto dell'art. 9, comma 21, terzo periodo, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, in legge 30 luglio 2010, n. 122, dell'art. 16, comma 1, lettera b), del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, in legge 15 luglio 2011, n. 111, e dell'art. 1, comma 1, lettera a), del d.P.R. 4 settembre 2013, n. 122 (Regolamento in materia di proroga del blocco della contrattazione e degli automatismi stipendiali per i pubblici dipendenti, a norma dell'articolo 16, commi 1, 2 e 3, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111), sollevate, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per il Lazio, con le ordinanze iscritte al n. 65, n. 66 e n. 67 reg. ord. del 2020, indicate in epigrafe;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto dell'art. 9, comma 21, terzo periodo, del d.l. n. 78 del 2010, come convertito, dell'art. 16, comma 1, lettera b), del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, e dell'art. 1, comma 1, lettera a), del d.P.R. n. 122 del 2013, sollevata, in riferimento all'art. 3 Cost., dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per il Lazio, con l'ordinanza iscritta al n. 63 reg. ord. del 2020, indicata in epigrafe.

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

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

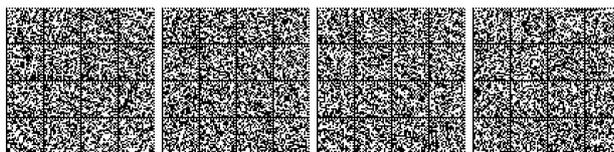
Giovanni AMOROSO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 5 maggio 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

n. 24

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 20 aprile 2021
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Impiego pubblico - Nome della Regione Veneto - Modifiche alla legge regionale n. 63 del 1979 recante norme per l'istituzione e il funzionamento dell'Istituto regionale per le ville venete (I.R.V.V.) - Previsione che, a decorrere dal 1° gennaio 2018, i fondi destinati al trattamento economico accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, dell'ente possono essere incrementati in misura non superiore alla differenza tra il valore medio individuale del trattamento economico accessorio del personale dell'amministrazione regionale, calcolato con riferimento all'anno 2016, e quello corrisposto al personale in servizio alla medesima data presso l'Istituto - Previsione che, a decorrere dal 1° gennaio 2020, al personale dell'Istituto regionale ville venete si applica quanto disposto dall'ultimo periodo del comma 1 dell'art. 33 del decreto-legge n. 34 del 2019.

– Legge della Regione Veneto 10 febbraio 2021, n. 3 (Modifiche alla legge regionale 24 agosto 1979, n. 63 “Norme per l'istituzione e il funzionamento dell'Istituto regionale per le ville venete “I.R.V.V.””, ed ulteriori disposizioni), art. 1.

Ricorso per il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici domicilia in Roma, via dei Portoghesi n. 12,

contro la Regione Veneto, in persona del Presidente della Giunta Regionale p.t.,

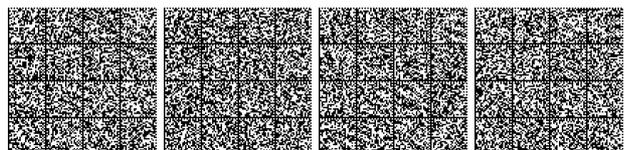
per la declaratoria di incostituzionalità dell'art. 1 della legge regionale n. 3 del 2021, pubblicata nel B.U.R. n. 22 del 12 febbraio 2021, recante «Modifiche alla legge regionale 24 agosto 1979, n. 63, Norme per l'istituzione e il funzionamento dell'Istituto regionale per le ville venete I.R.V.V., ed ulteriori disposizioni», giusta delibera del Consiglio dei Ministri in data 31 marzo 2021.

Con la legge impugnata la Regione Veneto introduce disposizioni finalizzate ad armonizzare il trattamento economico accessorio del personale dell'Istituto regionale per le Ville Venete con quello della Giunta regionale del Veneto. La legge presenta aspetti di illegittimità costituzionale con riferimento alle disposizioni contenute nell'art. 1, che introducono i commi 3-*bis* e 3-*ter* all'art. 25, legge regionale n. 63/1979, per violazione della competenza statale in materia di ordinamento civile, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*) della Costituzione, del principio di coordinamento della finanza pubblica, di cui all'art. 117, terzo comma, nonché per violazione dei principi di uguaglianza, buon andamento ed imparzialità della Pubblica Amministrazione, ai sensi degli articoli 3 e 97.

a) L'Istituto regionale per le Ville Venete

Preliminarmente, si illustra che l'Istituto regionale per le Ville Venete (I.R.V.V.), è stato istituito con la legge regionale 24 agosto 1979, n. 63 - in sostituzione del previgente Ente nazionale per le Ville Venete con il rilevante compito di restauro e valorizzazione delle ville del territorio veneto e friulano, in concorso con il proprietario o sostituendosi ad esso (art. 2). L'Istituto è dotato di personalità giuridica pubblica ed opera in conformità alla programmazione regionale di settore e agli indirizzi definiti dal Consiglio regionale (art. 1, comma 2). Allo scopo di perseguire le finalità strategiche indicate dalla normativa regionale, tra le quali vi sono quella di assicurare e sostenere la conservazione del patrimonio culturale costituito dalle Ville Venete, in aggiunta a quella di favorirne la pubblica fruizione e valorizzazione, la legge individua le linee di azione sulle quali orientare gli interventi:

1. attività istituzionali - concessione di finanziamenti (mutui e contributi) con risorse proprie e statali (*cf.* art. 17, LR 63/79 e legge n. 233/1991);
2. gestione di ville regionali (in attuazione di specifici accordi con la Regione, proprietaria dei cespiti) (*cf.* art. 26, legge regionale n. 63/1979);
3. studi, ricerche e pubblicazioni (*cf.* art. 2 legge regionale n. 63/79);
4. attività promozionali (eventi e manifestazioni culturali) (*cf.* articoli 2 e 17, legge regionale n. 63/79).



b) La legge della Regione Veneto n. 3 del 2021

Per quanto interessa in questa sede, la normativa regionale istitutiva dell'I.R.V.V. (legge n. 63 del 1979) detta, all'art. 25, la disciplina relativa al personale alle dipendenze dell'Istituto. Correttamente, i commi due e tre del precitato articolo prevedono che il personale dello stesso sia assunto esclusivamente per pubblico concorso, secondo quanto disposto dalla legislazione statale vigente in materia di assunzioni (comma 2).

Lo stato giuridico e il trattamento economico del personale dipendente dell'Istituto sono equiparati, poi, a quello del personale di ruolo della Regione che è soggetto alla relativa normativa regionale; pertanto, lo stesso «non può fruire del trattamento giuridico ed economico più favorevole di quello in vigore per il personale regionale, a parità o equivalenza di mansioni» (comma 3).

Con la nuova normativa regionale di cui alla legge 3 del 2021, art. 1 che aggiunge i commi 3-*bis* e 3-*ter* all'illustrato art. 25, sono state introdotte disposizioni concernenti il trattamento economico accessorio per il personale dipendente dell'I.R.V.V., con disciplina che, però, esorbita dalle attribuzioni legislative regionali e invade la competenza esclusiva del legislatore statale.

E questo per i seguenti motivi.

-I-

Illegittimità del comma 3-*bis* dell'art. 25, legge regionale n. 63/1979, introdotto dall'art. 1 comma 1 della legge n. 3/2021, per violazione della potestà esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. e della normativa interposta di cui al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 che, in base all'art. 1 comma 3, detta principi fondamentali a cui le Regioni devono adeguarsi.

L'art. 1, prima parte, della legge regionale n. 3 del 2021 inserisce il comma 3-*bis*, qui impugnato, all'art. 25, legge regionale n. 63/1979.

Lo stesso recita:

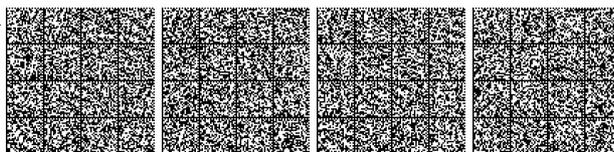
«In attuazione di quanto disposto dal terzo comma, a decorrere dal 1° gennaio 2018, al fine di consentire l'effettiva armonizzazione del trattamento economico del personale dell'Istituto regionale ville venete con quello della Giunta regionale del Veneto, i fondi destinati al trattamento economico accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, dell'ente possono essere incrementati, con riferimento al medesimo personale, in misura non superiore alla differenza tra il valore medio individuale del trattamento economico accessorio del personale dell'amministrazione regionale, calcolato con riferimento all'anno 2016, e quello corrisposto al personale in servizio alla medesima data presso l'Istituto.»

La disposizione impugnata esorbita dall'ambito delle attribuzioni legislative regionali invadendo illegittimamente un settore, quello dell'ordinamento civile, riservato alla competenza legislativa esclusiva dello Stato [ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l)], cui è riconducibile la materia relativa ai rapporti di pubblico impiego.

Costantemente, infatti, codesta ecc.ma Corte ha ricordato che il rapporto di lavoro alle dipendenze della p.a., specie a seguito della privatizzazione in base alla quale la disciplina è dettata dalle disposizioni del Codice civile e dalla contrattazione collettiva (art. 2 decreto legislativo 165/2001), rientra nell'ambito della materia relativa all'ordinamento civile, di competenza esclusiva dello Stato, ivi compreso il profilo del trattamento economico, sia fondamentale che accessorio.

È principio ampiamente consolidato nella giurisprudenza di Codesta Corte che la disciplina del rapporto di lavoro nelle pubbliche amministrazioni attenga all'ordinamento civile di esclusiva competenza statale; si veda, *ex plurimis*, Corte costituzionale 31 gennaio 2014, n. 7, la quale ritiene che qualunque ipotesi di regolamentazione del rapporto di lavoro dipendente pubblico sia da ricomprendere nella «dinamica del rapporto di lavoro e del relativo regime ed sia, quindi, riconducibile in modo piano alla materia dell'«ordinamento civile», con la conseguenza che «l'inosservanza della disciplina di legge statale e di derivazione contrattuale collettiva ...rende, dunque, ancora più evidente la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cast. denunciata in capo alla disposizione in oggetto.»

Questi principi valgono sia per la costituzione del rapporto di lavoro sia per la sua disciplina e regolazione giuridica ed economica; si vedano, *ex plurimis*, Corte costituzionale 28 marzo 2014 n. 61; Corte costituzionale 3 dicembre 2014 n. 269 e Corte costituzionale 18 luglio 2014 n. 211: «Secondo il costante orientamento di questa Corte, a seguito della privatizzazione del rapporto di pubblico impiego - operata dall'art. 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421 (Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale), dall'art. 11, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59 (Delega al Governo per il



conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa), e dai decreti legislativi emanati in attuazione di dette leggi delega - la disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione è retta dalle disposizioni del codice civile e dalla contrattazione collettiva.

[...] Proprio a seguito di tale privatizzazione, questa Corte ha affermato che «i principi fissati dalla legge statale in materia costituiscono tipici limiti di diritto privato, fondati sull'esigenza, connessa al precetto costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti fra privati e, come tali, si impongono anche alle Regioni a statuto speciale» (sentenza n. 189 del 2007).

In particolare, dall'art. 2, comma 3, terzo e quarto periodo, della legge n. 421 del 1992, emerge il principio per cui il trattamento economico dei dipendenti pubblici è affidato ai contratti collettivi, di tal che la disciplina di detto trattamento e, più in generale, la disciplina del rapporto di impiego pubblico rientra nella materia dell'«ordinamento civile» riservata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato (sentenze n. 61 del 2014, n. 286 e n. 225 del 2013, n. 290 e n. 215 del 2012, n. 339 e n. 77 del 2011, n. 332 e n. 151 del 2010)».

Di recente, negli stessi termini, Corte costituzionale n. 16 del 2020.

In relazione alla disciplina del personale dipendente dalle Regioni ordinarie codesta ecc.ma Corte costituzionale ha, al riguardo, distinto l'aspetto relativo alla disciplina dei rapporti, che rientra nell'ambito dell'ordinamento civile ed è dunque di pertinenza dello Stato, come già detto, e quello legato alle modalità organizzative che, invece, compete unicamente alla Regione.

Tale consolidato orientamento è stato confermato, da ultimo, con la sentenza n. 25 del 2021:

«Deve rilevarsi che questa Corte, anche recentemente, ha ribadito che «[l]a materia dell'ordinamento civile, riservata in via esclusiva al legislatore statale, investe la disciplina del trattamento economico e giuridico dei dipendenti pubblici e ricomprende tutte le disposizioni che incidono sulla regolazione del rapporto di lavoro (*ex plurimis*, sentenze n. 175 e n. 72 del 2017, n. 257 del 2016, n. 180 del 2015, n. 269, n. 211 e n. 17 del 2014)» (sentenza n. 257 del 2020).

In particolare, nel delineare i confini tra ciò che è ascrivibile alla materia «ordinamento civile» e ciò che invece ricade nella competenza regionale, questa Corte ha precisato che sono da ricondurre alla prima «gli interventi legislativi che [...] dettano misure relative a rapporti lavorativi già in essere (*ex multis*, sentenze n. 251 e 186 del 2016 e n. 180 del 2015)» (sentenza n. 32 del 2017) e rientrano, invece, nella seconda «i profili pubblicisticoorganizzativi dell'impiego pubblico regionale» (sentenze n. 241 del 2018 e n. 149 del 2012; nello stesso senso, sentenze n. 191 del 2017 e n. 63 del 2012)».

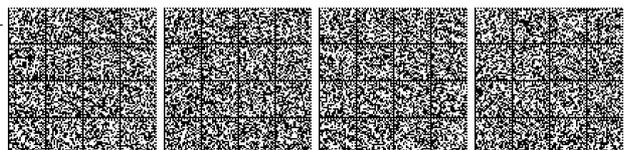
La disposizione in esame, quindi, è da censurare, in primo luogo, per la sua genericità, perché genera incertezza sul regime giuridico del personale genericamente equiparato a quello regionale; in secondo luogo, perché impedisce il corretto evolversi della disciplina contrattuale collettiva dei vari comparti interessati, sottraendo per legge materia alla contrattazione, in violazione del principio generale dettato sin dalla legge 29 marzo 1983 n. 93 [Legge quadro sul pubblico impiego], che ha riservato alla contrattazione collettiva per comparti la competenza primaria di regolazione del rapporto di lavoro pubblico.

La materia del trattamento economico, sia fondamentale che accessorio, relativo anche a tale personale deve, dunque, essere regolata dalle disposizioni del citato decreto legislativo n. 165/2001, disposizioni che, ai sensi dell'art. 1, comma 3, costituiscono principi fondamentali, ai sensi dell'art. 117 della Costituzione.

In particolare, per quanto concerne il trattamento accessorio, l'art. 45 del decreto legislativo 165 statuisce che lo stesso è definito dai contratti collettivi.

L'art. 40, comma 3-*bis* e comma 3-*quinqies* poi, per quanto concerne le regioni, stabilisce che queste possono destinare risorse aggiuntive alla contrattazione integrativa nei limiti stabiliti dalla contrattazione nazionale e nei limiti dei parametri di virtuosità fissati per la spesa di personale dalle vigenti disposizioni, in ogni caso nel rispetto degli obiettivi di finanza pubblica e di analoghi strumenti del contenimento della spesa.

Coerentemente codesta ecc.ma Corte, con la sentenza n. 146 del 2019, ha affermato che il legislatore statale demanda alla contrattazione collettiva nazionale di comparto «la determinazione e l'assegnazione delle risorse destinate al trattamento accessorio dei dipendenti pubblici, anche al fine di premiare il merito e il miglioramento delle prestazioni dei dipendenti, come previsto in specie dall'art. 45, commi 3 e 3-*bis*, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) 1. Non è superfluo rimarcare che lo spazio della contrattazione decentrata e integrativa, individuato dall'art. 40, comma 3-*bis*, del decreto legislativo n. 165 del 2001 come sede idonea per la destinazione di risorse aggiuntive relative al trattamento economico



accessorio collegato alla qualità del rendimento individuale, è uno spazio circoscritto e delimitato dai contratti nazionali di comparto. La contrattazione non potrà che svolgersi sulle materie, con i vincoli e nei limiti stabiliti dai collettivi nazionali, tra i soggetti e con le procedure negoziali che questi ultimi prevedono».

Per tali ragioni, la normativa censurata è illegittima, poiché, col fine di armonizzare il trattamento economico del personale dell'I.R.V.V. con il personale della Giunta regionale del Veneto, interviene in una materia riservata in via esclusiva alla normativa statale, quale la disciplina dei fondi per il trattamento economico accessorio del personale pubblico, prevedendo che l'Istituto regionale per le Ville venete possa sostanzialmente vedere incrementato il valore medio individuale del trattamento accessorio erogato ai propri dipendenti.

-II-

Illegittimità del comma 3-*bis* dell'art. 25, legge regionale n. 63/1979, introdotto dall'art. 1 comma 1 della legge n. 3/2021, per violazione del principio di coordinamento della finanza pubblica sancito al terzo comma dell'art. 117 Cost., in relazione alla normativa interposta di cui al decreto legislativo n. 75/2017 (art. 23, comma 2), nonché dell'art. 119 della Costituzione.

La menzionata disposizione regionale, nel prevedere l'incremento del trattamento accessorio del personale del I.R.V.V. adeguandolo a quello della Regione («in misura non superiore alla differenza tra il valore medio individuale del trattamento economico accessorio del personale dell'amministrazione regionale, calcolato con riferimento all'anno 2016, e quello corrisposto al personale in servizio alla medesima data presso l'Istituto»), si pone in contrasto con la normativa interposta di cui all'art. 23, comma 2, del decreto legislativo n. 75/2017, secondo cui «a decorrere dal 1 gennaio 2017, l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016».

La norma impugnata consente, infatti, all'Istituto regionale per le Ville Venete «I.R.V.V.» di superare il limite finanziario previsto dalla normativa statale, che aveva imposto il limite all'adeguamento con riferimento a quanto percepito dal medesimo personale nel 2016, con ciò violando la disciplina di coordinamento della finanza pubblica di cui alla prefata normativa.

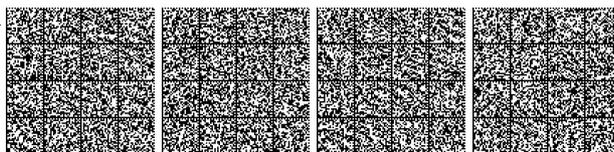
In tal modo, infatti, il medesimo personale, contrariamente a quanto stabilito dal decreto legislativo 75/2017, vede incrementato il proprio trattamento accessorio, con riferimento ad altra categoria di personale, operazione preclusa dalla norma di coordinamento della finanza pubblica, rappresentata dall'art. 23 comma 2 del decreto legislativo 75/2017 precitato.

Preclusione operata legittimamente dal legislatore statale, atteso che il coordinamento della finanza pubblica è compito di spettanza statale ai sensi dell'art. 117 comma 3 della Costituzione.

Codesta Corte sin dalla decisione n. 36 del 2004, aveva rilevato che: «Non è contestabile il potere del legislatore statale di imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti. La natura stessa e la finalità di tali vincoli escludono che si possano considerare le disposizioni impugnate come esorbitanti dall'ambito di una disciplina di principio spettante alla competenza dello Stato. ...il contenimento del tasso di crescita della spesa corrente rispetto agli anni precedenti costituisce pur sempre uno degli strumenti principali per la realizzazione degli obiettivi di riequilibrio finanziario, ed infatti esso è indicato fin dall'inizio fra le azioni attraverso le quali deve perseguirsi la riduzione del disavanzo annuo (...)».

Gli esposti principi hanno trovato applicazione in plurime decisioni della Corte in relazione ai giudizi di legittimità di norme statali che fissavano un tetto di spesa per il personale alle dipendenze della pubblica amministrazione con l'obiettivo di contenere entro limiti prefissati una delle più frequenti e rilevanti cause del disavanzo pubblico, costituita dalla spesa complessiva per il personale, in quanto esso ha rilevanza strategica ai fini dell'attuazione del patto di stabilità interno.

«Le stesse essendo ispirate alla finalità di contenimento della spesa pubblica, costituiscono principi fondamentali nella materia di coordinamento della finanza pubblica, in quanto pongono obiettivi di riequilibrio senza, peraltro, prevedere strumenti e modalità per il perseguimento dei medesimi»; ed invero «la spesa per il personale, per la sua importanza strategica ai fini dell'attuazione del patto di stabilità interna (data la sua rilevante entità), costituisce non già una minuta voce di dettaglio, ma un importante aggregato della spesa corrente, con la conseguenza che le disposizioni relative al suo contenimento assurgono a principio fondamentale della legislazione statale» (sentenza Corte costituzionale 289 del 2013).



Di talché, sono state considerate, in più occasioni, legittime le norme statali che prevedevano un limite massimo al trattamento economico di tutti i dipendenti delle Regioni e delle Province autonome in quanto emanate dallo Stato «nell'esercizio della sua potestà legislativa concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica» (Corte Cost. sentenza 61/2014).

Anche la normativa statale che fissa il limite massimo del trattamento economico dei singoli dipendenti delle Regioni, ancorandolo al trattamento di una precedente annualità, è stata ritenuta da codesta ecc.ma Corte legittima espressione del principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica:

«In proposito, la giurisprudenza costituzionale ha già avuto modo di qualificare l'art. 9, comma 1, del decreto-legge n. 78 del 2010, conv., con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010, come principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, vincolante anche per le Regioni a statuto speciale (sentenze n. 221 del 2013, n. 217 e n. 215 del 2012). Dal momento che tale disposizione fissa il livello massimo del trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti delle Regioni e degli enti regionali, ancorandolo a quanto percepito nel 2010, essa produce l'effetto di prede terminare "l'entità complessiva degli esborsi a carico delle Regioni a titolo di trattamento economico del personale ... così da imporre un limite generale ad una rilevante voce del bilancio regionale" (così la sentenza n. 217 del 2012, che applica tale limite ad una Regione a statuto speciale). Un simile vincolo generale di spesa può essere legittimamente imposto con legge dello Stato a tutte le Regioni, comprese quelle ad autonomia differenziata, per ragioni di coordinamento finanziario, connesse ad obiettivi nazionali, a loro volta condizionati anche dagli obblighi comunitari.» (Corte Cost. 269 del 2014).

Dai principi sopra esposti, risulta con chiarezza che l'art. 23, comma 2, del decreto legislativo n. 75/2017 che limita a decorrere dal 2017 per tutte le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ivi comprese dunque le Regioni, «l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni pubbliche di cui» all'importo corrisposto per l'anno 2016, rappresenta espressione del principio di coordinamento della finanza pubblica, e norma interposta in relazione all'art. 117 comma 3 della Costituzione.

Ma, come già espresso, la nuova normativa, consentendo di incrementare i fondi per il trattamento economico accessorio del personale dell'Istituto Ville Venete, si pone in contrasto con la normativa statale.

Tale scelta, infatti, non può non determinare un'arbitraria estensione delle prerogative regionali con rilevanti ripercussioni in materia di spesa e di ampliamento della stessa a favore delle categorie individuate dal legislatore regionale, con effetti distorsivi sia sulla entità complessiva del debito pubblico sia sulla disparità di trattamento con le altre Regioni e categorie. Peraltro, nella specie non ricorrono neppure le ipotesi di eccezione a quel limite, previste da successivi interventi normativi (quali, ad es., gli articoli 11, comma 1, e 11-bis, comma 2, decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 febbraio 2019, n. 12, e l'art. 12, comma 3-*quater*, decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 marzo 2019, n. 26).

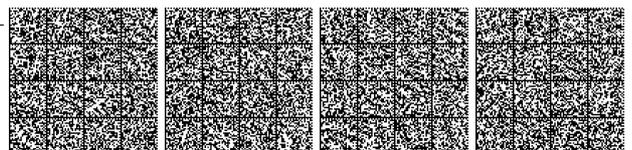
-III-

Illegittimità dell'art. 25, comma 3-*ter*, legge regionale n. 63/1979 introdotto dall'art. 1, legge regionale n. 3/2021, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., in tema di esercizio della potestà legislativa esclusiva in materia di ordinamento civile e del principio di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

Il nuovo comma 3-*ter* dell'art. 25, legge regionale n. 63/1979, introdotto dall'art. 1 della legge regionale n. 3/2021, statuisce:

«In attuazione di quanto disposto dal terzo comma in tema di assoggettamento, anche con riferimento al trattamento economico, alla normativa regionale del personale dell'Istituto regionale ville venete, a decorrere dal 1° gennaio 2020 si applica al medesimo personale quanto disposto dall'ultimo periodo del comma 1 dell'art. 33 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34 "Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi" convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58».

Al riguardo, la disposizione richiamata del citato decreto-legge 34/2019 così prevede: «Il limite al trattamento accessorio del personale di cui all'art. 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, è adeguato, in aumento o in diminuzione, per garantire l'invarianza del valore medio procapite, riferito all'anno 2018, del fondo per la contrattazione integrativa nonché delle risorse per remunerare gli incarichi di posizione organizzati va, prendendo a riferimento come base di calcolo il personale in servizio al 31 dicembre 2018.»



L'automatica ed unilaterale - per effetto del rinvio contenuto nella censurata legge regionale - estensione al personale dell'Istituto regionale per le Ville Venete delle norme in materia di adeguamento in aumento del richiamato limite finanziario del trattamento accessorio, si pone in contrasto con la normativa di esclusiva competenza statale. Infatti, le menzionate disposizioni trovano applicazione per le sole regioni a statuto ordinario e non anche per gli enti alle medesime collegati o dipendenti, in base a quanto previsto dall'ultimo periodo dell'art. 33, primo comma, del decreto-legge n. 34/2019.

Come già esposto nel precedente motivo n. 1) anche nella formulazione del comma 3-ter, è stata violata l'attribuzione esclusiva del legislatore statale, e, in particolare della legislazione interposta di riferimento, rappresentata dal decreto legislativo 165/2001 e dalla dinamica legge-contrattazione collettiva delineata dalla disciplina statale.

«Pertanto, una disposizione di fonte regionale che, come quella ora in esame, disciplini un aspetto del trattamento economico “dei dipendenti della Regione [...] invade la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile e deve conseguentemente essere dichiarata illegittima” (*ex plurimis* sentenza n. 77 del 2011)» (Corte costituzionale, sentenza n. 218 del 2013).

Più recentemente, codesta ecc.ma Corte, nel dichiarare fondata la questione di legittimità costituzionale concernente la normativa regionale del Friuli-Venezia Giulia con la quale era stata disciplinata l'indennità mensile di alcuni dipendenti regionali e dunque un profilo del trattamento economico accessorio, perciò di pertinenza della contrattazione collettiva nazionale di comparto - ha avuto modo di ribadire che «questa Corte ha già avuto occasione di dichiarare l'illegittimità costituzionale di norme regionali volte a disciplinare, fra l'altro, anche il trattamento economico (accessorio) del personale addetto alle segreterie, ravvisando la violazione della riserva di competenza esclusiva assegnata al legislatore statale in materia di ordinamento civile (sentenza n. 146 del 2019; nello stesso senso sentenza n. 213 del 2012).

La norma regionale impugnata, pertanto, nel disciplinare l'indennità mensile degli autisti di rappresentanza, finisce per regolare uno degli «istituti tipici del rapporto di lavoro pubblico privatizzato [...] con conseguente lesione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile (sentenze nn. 339, 77 e 7 del 2011, nn. 332 e 151 del 2010 e n. 189 del 2007)» (sentenza n. 213 del 2012)» (sentenza n. 273 del 2020).

Ne risulta pregiudicato anche il rapporto dialettico esistente tra legislazione statale e contrattazione collettiva, dalla cui correlazione discende un sistema di organizzazione del lavoro, pubblico e privato, espressione e sintesi dei fondamentali valori costituzionali di eguaglianza, efficienza, e solidarietà sociale, come riconosciuto da codesta ecc.ma Corte (v., in particolare, la sentenza n. 178 del 2015):

«Nei limiti tracciati dalle disposizioni imperative della legge (art. 2, commi 2, secondo periodo, e 3-bis del decreto legislativo n. 165 del 2001), il contratto collettivo si atteggia come imprescindibile fonte, che disciplina anche il trattamento economico (art. 2, comma 3, del decreto legislativo n. 165 del 2001), nelle sue componenti fondamentali ed accessorie (art. 45, comma 1, del decreto legislativo n. 165 del 2001), e “i diritti e gli obblighi direttamente pertinenti al rapporto di lavoro, nonché le materie relative alle relazioni sindacali” (art. 40, comma 1, primo periodo, del decreto legislativo n. 165 del 2001).

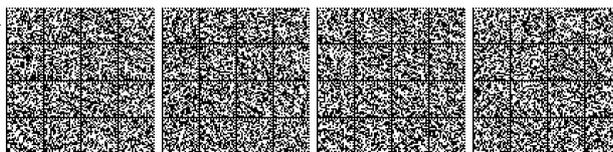
In una costante dialettica con la legge, chiamata nel volgere degli anni a disciplinare aspetti sempre più puntuali (art. 40, comma 1, secondo e terzo periodo, del decreto legislativo n. 165 del 2001), il contratto collettivo contempera in maniera efficace e trasparente gli interessi contrapposti delle parti e concorre a dare concreta attuazione al principio di proporzionalità della retribuzione, ponendosi, per un verso, come strumento di garanzia della parità di trattamento dei lavoratori (art. 45, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001) e, per altro verso, come fattore propulsivo della produttività e del merito (art. 45, comma 3, del decreto legislativo n. 165 del 2001).

Il contratto collettivo che disciplina il lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni si ispira, proprio per queste peculiari caratteristiche che ne garantiscono l'efficacia soggettiva generalizzata, ai doveri di solidarietà fondati sull'art. 2 Cost.».

Eguale, come già diffusamente esposto nel precedente motivo II) a cui integralmente si rinvia, anche nella formulazione del comma 3-ter il legislatore regionale ha ecceduto dai suoi poteri per violazione del principio di coordinamento della finanza pubblica sancito al terzo comma dell'art. 117 Cost.

-IV-

Illegittimità dell'art. 25, commi 3-bis e 3-ter, legge regionale n. 63/1979 introdotti dall'art. 1, legge regionale n. 3/2021, per violazione degli art. 3 e 97 Cost.



Sotto un profilo ulteriore, che riguarda il grado di uniformità nella applicazione delle norme statali di riferimento sulle quali è intervenuta la disciplina contenuta nella impugnata legge regionale, la menzionata normativa, da un punto di vista applicativo, è idonea a dar luogo a trattamenti difformi e sperequazioni economiche nei confronti tanto del personale dipendente degli altri enti ed istituti della Regione Veneto, quanto del personale alle dipendenze di enti ed istituti appartenenti alle altre regioni a statuto ordinario non assoggettati alla normativa in esame, in quanto non destinatari di analoghi interventi di armonizzazione in aumento del proprio trattamento accessorio, con ciò ponendosi in palese violazione dei principi di uguaglianza e parità di trattamento sanciti dall'art. 3 della Costituzione, nonché del principio di buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Costituzione.

L'individuazione, all'interno del sistema delineato dalla Carta costituzionale, della potestà legislativa esclusiva in materia di rapporto di lavoro pubblico, risponde, infatti, all'esigenza di destinare le risorse economiche disponibili in modo razionale ed equilibrato, affinché siano rispettati anche nell'ambito lavorativo i valori costituzionali primari, come ricorda codesta ecc.ma Corte:

«Il limite delle risorse disponibili, immanente al settore pubblico, vincola il legislatore a scelte coerenti, preordinate a bilanciare molteplici valori di rango costituzionale, come la parità di trattamento (art. 3 Cost.), il diritto a una retribuzione proporzionata alla quantità e alla qualità del lavoro svolto e comunque idonea a garantire un'esistenza libera e dignitosa (art. 36, primo comma, Cost.), il diritto a un'adeguata tutela previdenziale (art. 38, secondo comma, Cost.), il buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.)» (Corte cost., 26 maggio 2017, n. 124), sicché spetta al Legislatore statale disciplinare gli aspetti giuridico-economici fondamentali del rapporto di lavoro subordinato, prevenendo eventuali limitazioni e tetti massimi, purché non risultino irragionevoli e sproporzionati.

A questo si aggiunga che, secondo il costante insegnamento di codesta ecc.ma Corte, recepito e condiviso dalla giurisprudenza amministrativa, «in tema di rapporto di pubblico impiego, eventuali trattamenti differenziali devono essere giustificati anche nel rapporto alle dipendenze della pubblica amministrazione, in ossequio ai principi desumibili dagli articoli 3, 51 e 97 della Costituzione, a fronte del generale principio di eguaglianza» (Cons. Stato Sez. IV, 30 agosto 2018, n. 5093).

È agevole concludere, sulla scorta degli insegnamenti testé ricordati, che la violazione del principio di uguaglianza nel trattamento economico dei dipendenti della regione e degli enti a questa collegati, finisce per compromettere la piena attuazione dei principi di efficienza dettati dall'art. 97 Cost., incidendo negativamente sulla imparzialità e buon andamento dell'azione dell'amministrazione regionale.

Tanto premesso e considerato, giusta delibera del Consiglio dei ministri adottata in data 31 marzo 2021.

P.Q.M.

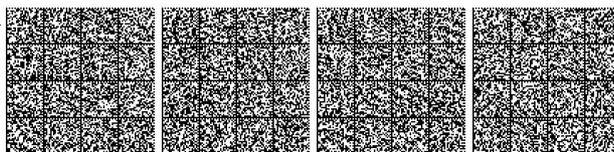
Si chiede che la Corte costituzionale voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 legge regionale del Veneto n. 3 del 2021 - nella parte in cui introduce i commi 3-bis e 3-ter all'art. 25 della legge regionale n. 63/1979 - avente ad oggetto «Modifiche alla legge regionale 24 agosto 1979, n. 63, Norme per l'istituzione e il funzionamento dell'Istituto regionale per le ville venete I.R.V.V., ed ulteriori disposizioni», per violazione della potestà legislativa esclusiva in materia di ordinamento civile, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, in relazione alle norme interposte degli articoli 1, 2, 40, e 45 del decreto legislativo n. 165/2001 (T.U. Pubblico impiego); per violazione del principio di coordinamento della finanza pubblica sancito al terzo comma dell'art. 117 Cost., in relazione alla normativa interposta di cui al decreto legislativo n. 75/2017 (art. 23, comma 2), nonché in relazione all'art. 119 della Costituzione; per violazione degli articoli 3 e 97 della Costituzione.

Si produce copia della delibera del Consiglio dei Ministri.

Roma, 12 aprile 2021

L'Avvocato dello Stato: ALBENZIO

L'Avvocato dello Stato: ZERMAN



N. 25

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 20 aprile 2021
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Paesaggio - Norme della Regione Siciliana - Tutela dei boschi e delle foreste - Modifiche all'art. 37 della legge regionale n. 19 del 2020 - Prevista applicazione del decreto legislativo n. 34 del 2018 - Abrogazione dell'art. 10 della legge regionale n. 16 del 1996 - Soppressione, alla lettera e) del comma 1 dell'articolo 15 della legge regionale n. 78 del 1976, delle parole da "dal limite" fino a "forestali e" - Livelli di tutela.

– Legge della Regione Siciliana 3 febbraio 2021, n. 2 (Intervento correttivo alla legge regionale 13 agosto 2020, n. 19, recante norme sul governo del territorio), art. 12, nella parte in cui sostituisce i commi 4, 5 e 6 dell'art. 37 della legge regionale 13 agosto 2020, n. 19 (Norme per il governo del territorio).

Ricorso *ex art.* 127, comma 1, della Costituzione per il Presidente del Consiglio dei ministri (C.F. 80188230587), rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato (C.F. 80224030587) presso i cui uffici domicilia in Roma - via dei Portoghesi n. 12 - indirizzo pec ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it giusta delibera del Consiglio dei ministri adottata nella riunione 13 aprile 2021 – ricorrente;

Contro la Regione Sicilia, in persona del Presidente della Giunta regionale in carica – intimata;

Per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 12, della legge Regione Sicilia, del 3 febbraio 2021, n. 2, pubblicata nel BUR n. 6 del 12 febbraio 2021 recante «intervento correttivo alla legge regionale 13 agosto 2020, n. 19, recante norme sul governo del territorio», nella parte in cui sostituisce l'art. 37 della legge regionale n. 19/2020, aggiungendo al predetto articolo i commi 4, 5 e 6.

Per violazione dell'art. 14, comma 1, lettera *f*) e lettera *n*) del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, (Approvazione dello statuto della Regione Siciliana) convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, attuato con il decreto del Presidente della Repubblica 30 agosto 1975, n. 637; degli articoli 3, 9, 97, 117, secondo comma, lettera *l*), lettera *m*), e lettera *s*) della Costituzione, per contrasto con gli articoli 135, 140, comma 2, 143, 167 e 181 del decreto legislativo n. 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali); 3, commi 3 e 4 del decreto legislativo 3 aprile 2018, n. 3; 32 della legge 28 febbraio 1985, n. 47; 32 del decreto-legge 30 settembre 2002, n. 269; 1-*ter* del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312.

Con la legge 3 febbraio 2021, n. 2, la Regione Siciliana ha emanato disposizioni correttive alla legge regionale 13 agosto 2020, n. 19 recante norme sul governo del territorio.

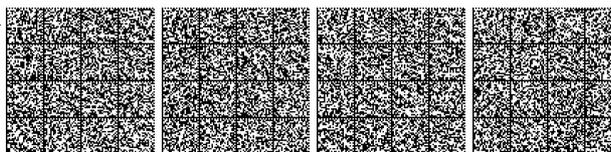
In particolare, l'art. 12 della suddetta legge sostituisce integralmente l'art. 37 della legge regionale n. 19 del 2020. Il novellato art. 37, oltre a disciplinare interventi produttivi nel verde agricolo (commi 1, 2 e 3), ai commi 4, 5 e 6 prevede disposizioni in materia di boschi e foreste.

L'art. 12 dell'impugnata legge regionale appare costituzionalmente illegittimo in quanto eccede dalle competenze statutarie della regione previste dall'art. 14, comma 1, lettera *n*) e lettera *f*) del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (approvazione dello statuto della Regione Siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, e viola gli articoli 3, 9, 97, 117, 2° comma, lettera *l*), *m*) *n*).

Benché la Regione Siciliana abbia competenza legislativa esclusiva in materia di tutela del paesaggio e di conservazione delle antichità e delle opere artistiche, ai sensi dell'art. 14, comma 1, lettera *n*), dello statuto di autonomia, nonché in materia di urbanistica, ai sensi della lettera *f*), del medesimo art. 14, tale competenza si esplica pur sempre «nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato, senza pregiudizio delle riforme agrarie e industriali, deliberate dalla Costituente del popolo italiano».

Con il decreto del Presidente della Repubblica 30 agosto 1975, n. 637 sono state dettate le «Norme di attuazione dello statuto della Regione Siciliana in materia di tutela del paesaggio e di antichità e belle arti», ai sensi delle quali «L'amministrazione regionale esercita nel territorio della regione tutte le attribuzioni delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato in materia di antichità, opere artistiche e musei, nonché di tutela del paesaggio» (art. 1). A tal fine viene precisato che tutti gli atti previsti da ogni disposizione concernente le predette materie (ad eccezione delle licenze di esportazione) sono adottati dall'amministrazione regionale.

Nonostante il riconoscimento del particolare grado di autonomia in materia di tutela dei beni culturali e del paesaggio, non vi è dubbio alcuno che la legislazione regionale siciliana trovi un preciso limite nelle previsioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, qualificabili come «norme di grande riforma economicosociale», che si impongono anche alle autonomie speciali (Corte costituzionale, sentenza n. 238 del 2013).



Le materie dell'ordinamento penale (art. 117, secondo comma, lettera *l*) e dei livelli essenziali delle prestazioni (art. 117, secondo comma, lettera *m*) restano, inoltre, integralmente sottratte alla potestà legislativa regionale, la quale deve comunque essere esercitata nel rispetto dei principi posti dagli articoli 3 e 9 della Costituzione.

Come si è premesso, l'art. 12 della legge regionale in esame sostituisce integralmente l'art. 37 della legge regionale n. 19 del 2020, disposizione che, con particolare riferimento ai commi 3, 4, 5, 6 lettere *c*) e *d*), 7, 8 e 9, è stata oggetto di impugnativa dinnanzi a codesta Corte costituzionale (r.r. 97-2020). Tali disposizioni, con la novella legislativa in esame, risultano ora abrogate.

Ai fini dell'illustrazione delle censure che si formulano nei confronti dell'art. 12 della legge regionale in esame, interessa evidenziare che - indipendentemente dall'eventuale imposizione di vincoli paesaggistici puntuali, mediante appositi provvedimenti amministrativi - i boschi e le foreste sono soggetti, su tutto il territorio nazionale, a tutela *ope legis*.

Come è noto, l'art. 1 del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1985, n. 431 (c.d. legge Galasso), ha modificato l'art. 82 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, sottoponendo a tutela paesaggistica, tra l'altro, «i territori coperti da foreste e da boschi, ancorché percorsi o danneggiati dal fuoco, e quelli sottoposti a vincolo di rimboschimento».

Il suddetto vincolo è stato poi mutuato dall'art. 146 del testo unico delle disposizioni legislative «in materia di beni culturali e ambientali di cui al decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490 ed è attualmente contenuto nell'art. 142, comma 1, lettera *g*), del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.

Occorre ancora rilevare che la Regione Siciliana si è dotata di una disciplina di tutela dei boschi sin da epoca anteriore alla c.d. legge Galasso, e - successivamente a quest'ultima legge - ha provveduto a declinare la normativa statale in funzione delle specificità regionali.

In particolare, con la legge regionale 12 giugno 1976, n. 78 («Provvedimenti per lo sviluppo del turismo in Sicilia») sono state dettate disposizioni volte ad evitare una eccessiva pressione edificatoria sul territorio, stabilendo - per quanto qui rileva - che «Ai fini della formazione degli strumenti urbanistici generali comunali debbono osservarsi, in tutte le zone omogenee ad eccezione delle zone A e B, in aggiunta alle disposizioni vigenti, le seguenti prescrizioni: (...) *e*) le costruzioni debbono arretrarsi di metri 200 dal limite dei boschi, delle fasce forestali e dai confini dei parchi archeologici». (art. 15)

Dopo l'entrata in vigore della c.d. legge Galasso, con la legge regionale 6 aprile 1996, n. 16 («Riordino della legislazione in materia forestale e di tutela della vegetazione»), recante, all'art. 10, norme in materia di «attività edilizie», sono state dettate ulteriori disposizioni in materia di tutela dei boschi e delle fasce forestali.

In particolare, interessa richiamare le disposizioni di cui ai commi 1-3 del predetto art. 10, ove si prevede che:

«1. Sono vietate nuove costruzioni all'interno dei boschi e delle fasce forestali ed entro una zona di rispetto di 50 metri dal limite esterno dei medesimi.

2. Per i boschi di superficie superiore ai 10 ettari la fascia di rispetto di cui al comma 1 è elevata a 200 metri.

3. Nei boschi di superficie compresa tra 1 e 10 ettari la fascia di rispetto di cui ai precedenti commi è così determinata: da 1,01 a 2 ettari metri 75; da 2,01 a 5 ettari metri 100; da 5,01 a 10 ettari metri 150.».

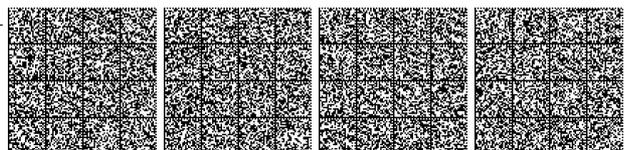
I successivi commi recano alcune modulazioni dei predetti divieti, peraltro sancendone comunque l'inderogabilità all'interno delle riserve naturali (comma 7).

Il comma 11 completa, infine, il sistema di tutela, stabilendo che «Le zone di rispetto di cui ai commi da 1 a 3 sono in ogni caso sottoposte di diritto a vincolo paesaggistico ai sensi della legge 29 giugno 1939, n. 1497».

La regione, nell'esercizio della propria potestà esclusiva in materia di paesaggio, ha quindi stabilito appositi presidi di tutela dei boschi e delle foreste, operando secondo due direttrici, e in particolare:

(i) ha declinato il vincolo paesaggistico *ex lege* sui boschi e sulle foreste introdotto con la c.d. legge Galasso in funzione delle specificità regionali, estendendolo alle zone di rispetto dei boschi specificamente individuate (art. 10, comma 11, della legge regionale n. 16 del 1996);

(ii) ha stabilito un'apposita disciplina legislativa di tutela del paesaggio boschivo, prevedendo il divieto assoluto di edificazione nei boschi, nelle fasce boscate e nelle relative zone di rispetto (art. 10, commi 1, 2 e 3 della legge regionale n. 16 del 1996, con le precisazioni e le modulazioni di cui ai successivi commi) e stabilendo, inoltre, che nell'ambito della pianificazione urbanistica comunale dovesse essere previsto l'arretramento delle costruzioni di almeno 200 metri dal limite dei boschi e delle fasce forestali (art. 15, comma 1, lettera *e*), della legge regionale n. 78 del 1976).



In questo contesto si inquadrano le disposizioni normative introdotte dall'art. 37 della legge regionale n. 19 del 2020, poi integralmente sostituito dall'art. 12 della legge regionale in esame.

Il predetto art. 37, nella formulazione originaria, dedicava ai boschi e alle foreste gli ultimi 3 commi (commi 10, 11 e 12) del seguente tenore:

«10. I boschi e foreste, come definiti dal decreto legislativo 3 aprile 2018, n. 34 e successive modificazioni e dalla legge regionale 6 aprile 1996, n. 16 e successive modificazioni, sono considerati risorsa strategica regionale, ai fini della salvaguardia naturalistica e paesaggistica, della difesa dei suoli e della tutela idrogeologica.

11. I terreni coperti da boschi e foreste non possono esser oggetto di mutamento di destinazione d'uso e in sede di pianificazione paesaggistica e urbanistica sono tutelati con specifiche disposizioni di salvaguardia e di conservazione, con previsioni di interventi di rinaturalizzazione in caso di degrado.

12. In materia di fasce di rispetto, si applica il decreto legislativo 3 aprile 2018, n. 34 e successive modificazioni».

Nel corso dell'istruttoria svolta dal Governo sulla legge regionale n. 19 del 2020, ai fini dell'art. 127 della Costituzione, era stato segnalato alla Regione Siciliana, tra l'altro, che il comma 12 dell'art. 37 richiamava, in tema di fasce di rispetto, la normativa nazionale di cui al decreto legislativo 3 aprile 2018, n. 34, che tuttavia non le prevede, mentre apposite fasce di rispetto, sottoposte a vincolo paesaggistico *ope legis* e nelle quali sono vietate attività edilizie sono invece previste dalla normativa regionale di cui alla legge n. 16 del 1996 (art. 10, commi 1 e 11). Il richiamo al testo unico foreste appariva quindi non corretto e anche fuorviante, in quanto in contrasto con la richiamata normativa regionale di tutela.

In sede, inoltre, di interlocuzione sulla legge regionale n. 19 del 2020, al fine di apportare modifiche alle norme oggetto di censure da parte del Governo, la Regione Siciliana si era impegnata a sostituire integralmente l'art. 37 censurato con un nuovo articolato, il quale sarebbe stato dedicato unicamente agli interventi produttivi nel verde agricolo, e avrebbe dovuto essere quindi composto di soli tre commi, che corrispondono ai primi tre commi del nuovo art. 37 novellato dall'art. 12 in esame. Le previsioni dell'originario comma 12 dell'art. 37 non erano state quindi oggetto di impugnazione innanzi a codesta Corte costituzionale.

Tuttavia, con l'art. 12 della legge regionale in esame, oltre a sostituire l'originario art. 37 con un nuovo articolo composto, come concordato, dai primi tre commi, la regione ha introdotto anche tre ulteriori commi in materia di boschi e foreste (commi 4, 5, e 6).

Queste ultime disposizioni determinano un generale abbassamento del livello di tutela dei boschi e delle foreste, addirittura revocando in radice la previgente normativa di tutela. E ciò in assenza di una pianificazione paesaggistica estesa all'intero territorio, e quindi diretta anche alla disciplina delle aree boschive, e nonostante l'obbligo per la regione di provvedere a tale pianificazione, ai sensi degli articoli 135 e 143 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, costituenti norme di grande riforma economico-sociale vevoli anche nei confronti delle regioni ad autonomia speciale.

In particolare, i nuovi commi 4, 5 e 6 dell'art. 37 della legge regionale n. 19 del 2020, come sostituito dall'art. 12 della legge regionale n. 2 del 2021, stabiliscono che:

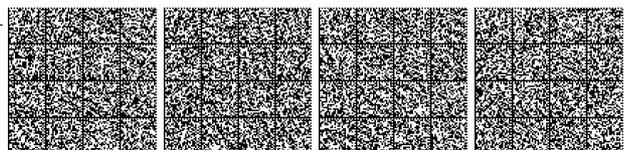
«4. Nella regione si applica il decreto legislativo 3 aprile 2018, n. 34 e successive modificazioni.

5. L'art. 10 della legge regionale 6 aprile 1996, n. 16 è abrogato.

6. Alla lettera e) del comma l dell'art. 15 della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78, le parole da “dal limite” fino a “forestali e” sono soppresse.».

Al di là del richiamo all'applicazione del testo unico delle foreste, contenuta nel nuovo comma 4, con i successivi commi 5 e 6 la regione abroga, inaspettatamente, il vincolo paesaggistico *ope legis* imposto sin dal 1996 sulle fasce boschive (stante l'abrogazione del comma 11 dell'art. 10 della legge regionale n. 16 del 1996), nonché l'intera disciplina regionale di tutela dei boschi e delle foreste e delle predette fasce limitrofe (stante l'abrogazione degli altri commi dell'art. 10 della legge regionale n. 16 del 1996, nonché la modificazione della lettera e), dell'art. 15 della legge regionale n. 78 del 1976); disciplina vigente da lungo tempo e la cui operatività era stata segnalata come ostativa o quanto meno contraddittoria con l'originaria formulazione del comma 12 dell'art. 37, in sede di interlocuzione sulla legge n. 19 del 2020.

In conseguenza di tale disciplina, pertanto, nella Regione Siciliana i boschi e le foreste, nonché le relative fasce di rispetto, restano del tutto privi di una disciplina d'uso, stante l'assenza di un piano paesaggistico esteso all'intero territorio regionale, la cui elaborazione è rimessa alla mera *voluntas* della regione.



In altri termini, la regione, con una scelta censurabile, sottrae sia i boschi sia le fasce boschive al regime di tutela vigente da moltissimi anni, senza che i predetti beni siano disciplinati dal piano paesaggistico, e senza che tale scelta sia supportata da un interesse costituzionale reputato prevalente sulla tutela del paesaggio, alla quale è attribuito, nel sistema degli interessi costituzionalmente protetti, valore primario e assoluto (Corte costituzionale sentenza n. 367 del 2007).

L'art. 12, commi 4, 5 e 6 della legge regionale siciliana n. 2/2021 nella parte in cui sostituisce l'art. 37 della legge regionale n. 19/2020, aggiungendo al predetto articolo i commi 4, 5 e 6 è illegittimo.

Il Presidente del Consiglio dei ministri propone pertanto il presente ricorso affidato ai seguenti motivi di

DIRITTO

Illegittimità dell'art. 12, della legge Regione Sicilia, del 3 febbraio 2021, n. 2, pubblicata nel BUR n. 6 del 12 febbraio 2021 recante «intervento correttivo alla legge regionale 13 agosto 2020, n. 19, recante norme sul Governo del territorio», nella parte in cui sostituisce l'art. 37 della legge regionale n. 19/2020, aggiungendo al predetto articolo i commi 4, 5 e 6, per violazione dell'art. 14, comma 1, lettera f) e lettera n) del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, (Approvazione dello statuto della Regione Siciliana) convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, attuato con il decreto del Presidente della Repubblica 30 agosto 1975, n. 637; degli articoli 3, 9, 97, 117, secondo comma, lettera l), lettera m), e lettera s) della Costituzione, per contrasto con gli articoli 135, 140, comma 2, 143, 167 e 181 del decreto legislativo n. 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali); 3, commi 3 e 4 del decreto legislativo 3 aprile 2018, n. 3; 32 della legge 28 febbraio 1985, n. 47; 32 del decreto-legge 30 settembre 2002, n. 269; 1-ter del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312.

Al fine di illustrare le censure di illegittimità costituzionale che investono l'art. 12 della legge regionale n. 2 del 2021 in esame, interessa evidenziare che, con la sostituzione dell'art. 37 della legge regionale n. 19 del 2020, e, in particolare, con l'introduzione dei commi 5 e 6 al predetto articolo, l'art. 12 ha previsto:

(i) la perdita dello *status* di beni paesaggistici delle fasce di protezione boschive già sottoposte a vincolo ai sensi dell'art. 10, comma 11, della legge regionale n. 16 del 1996, ora abrogato;

(ii) la cessazione della disciplina di tutela dei boschi e delle fasce contermini contenuta all'art. 10 della legge regionale n. 16 del 1996, nonché all'art. 15, comma 1, lettera e), della legge regionale n. 78 del 1976.

Occorre, quindi, esaminare partitamente i due suddetti profili.

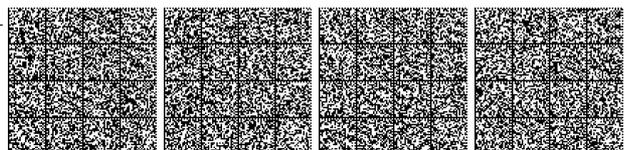
L'art. 10, comma 11, della legge regionale n. 16 del 1996, disponendo che «le zone di rispetto di cui ai commi da 1 a 3» del medesimo art. 10 «sono in ogni caso sottoposte di diritto a vincolo paesaggistico ai sensi della legge 29 giugno 1939, n. 1497» ha declinato secondo le specificità della regione la disciplina di tutela statale dei boschi e delle foreste.

Come detto, infatti, il vincolo paesaggistico *ex lege* imposto dalla c.d. legge Galasso, e ora dall'art. 142, comma 1, lettera g), del Codice dei beni culturali e del paesaggio, ha ad oggetto «i territori coperti da foreste e da boschi, ancorché percorsi o danneggiati dal fuoco, e quelli sottoposti a vincolo di rimboscimento (. . .)». La regione ha inteso precisare la portata del predetto vincolo, stabilendo che esso include anche le zone di rispetto appositamente previste in base all'estensione del bosco. Ciò all'evidente scopo di assicurare una migliore tutela dei boschi, in una lettura evoluta, che considera parte del bosco, meritevole di tutela paesaggistica, anche il contorno del bosco stesso, che ne assicura sia l'armonico inserimento nel paesaggio, che la possibile espansione, con benefici sia paesaggistici che ecologici e di tutela idrogeologica.

L'abrogazione del comma 11 dell'art. 10 della legge regionale n. 16 del 1996 ad opera dell'art. 12 della legge regionale n. 2 del 2021 comporta l'effetto della rimodulazione del vincolo paesaggistico già imposto da quasi venticinque anni, limitandolo ai soli boschi strettamente intesi, con esclusione delle relative fasce di rispetto.

Tale sopravvenuta abolizione del vincolo paesaggistico appare, oltre che irragionevole e ingiustificata, anche contraria ai canoni fondamentali dell'ordinamento costituzionale, che assegnano al paesaggio valore primario e assoluto (Corte costituzionale n. 367 del 2007).

La revoca *ope legis* del vincolo paesaggistico disposta dalla legge regionale consente oltretutto il rilascio del condono edilizio (ai sensi delle normative eccezionali del 1985, del 1994 e del 2004) anche per edificazioni che non sarebbero state condonabili, persino in accoglimento di domande di condono originariamente inammissibili, con invasione della potestà normativa statale nelle materie dell'ordinamento penale e dei livelli essenziali delle prestazioni socioeconomiche che devono essere garantiti uniformemente su tutto il territorio nazionale, oltre che con la normativa statale di grande riforma economico-sociale repressiva degli abusi paesaggistici.



Sulla base delle suesposte considerazioni, si illustrano i profili di illegittimità costituzionale dell'impugnata norma.

1. Come detto, con l'art. 10, commi 1, 2, 3 e 11 della legge regionale n. 16 del 1996, il legislatore regionale, esercitando la propria competenza statutaria primaria in materia di tutela del paesaggio e ponendosi nel solco dell'innovazione legislativa intrapresa con il decreto-legge n. 312 del 1985 (c.d. Galasso), ora trasfusa nell'art. 142 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, ha ritenuto di individuare una ulteriore tipologia di beni paesaggisticamente vincolati, costituita dalle fasce boschive di estensione variabile da 50 a 200 metri, dotandole della stessa disciplina di tutela prevista per i boschi.

Peraltro, l'individuazione delle fasce contermini si pone in continuità con il bosco tutelato ai sensi della legge c.d. Galasso, costituendo, più che un nuovo vincolo, una estensione del vincolo (minimo) imposto dal legislatore statale.

Codesta Corte costituzionale, nella nota sentenza n. 151 del 1985, ha evidenziato che il legislatore, con il decreto-legge n. 312 del 1985 e con la legge di conversione n. 431 del 1985, ha proceduto all'individuazione di porzioni e di elementi del territorio stesso «secondo tipologie paesistiche ubicazionali o morfologiche rispondenti a criteri largamente diffusi e consolidati nel lungo tempo», introducendo «una tutela del paesaggio improntata a integralità e globalità, vale a dire implicante una riconsiderazione assidua dell'intero territorio nazionale alla luce e in attuazione del valore estetico-culturale». In tale occasione, codesta Corte ha sancito la piena legittimità della scelta del legislatore statale, chiarendo come «Una tutela così concepita è aderente al precetto dell'art. 9 della Costituzione, il quale, secondo una scelta operata al più alto livello dell'ordinamento, assume il detto valore come primario (cfr. sentenze di questa Corte n. 94 del 1985 e n. 359 del 1985), cioè come insuscettivo di essere subordinato a qualsiasi altro».

Appare evidente, pertanto, che la scelta del legislatore regionale, dotato di autonomia speciale proprio in materia di tutela del paesaggio, di individuare ulteriori aree, oltre a quelle cc.dd. «Galasso», sottoposte a vincolo paesaggistico *ope legis*, quali nella specie le fasce boschive, discende direttamente dall'art. 9 della Costituzione e si salda strettamente con la determinazione già assunta dal legislatore statale nel 1985, nel sottoporre a tutela «i territori coperti da foreste e boschi, ancorché percorsi o danneggiati dal fuoco, e quelli sottoposti a vincolo di rimboschimento (...)» (art. 142, comma 1, lettera g), del decreto legislativo n. 42/2004).

Proprio con riferimento ai boschi codesta Corte ha infatti evidenziato che «Sotto l'aspetto ambientale, i boschi e le foreste costituiscono un bene giuridico di valore "primario" (sentenza n. 151 del 1986), ed "assoluto" (sentenza n. 641 del 1987), nel senso che la tutela ad essi apprestata dallo Stato, nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, viene a funzionare come un limite alla disciplina che le regioni e le province autonome dettano nelle materie di loro competenza (sentenza n. 378 del 2007). Ciò peraltro non toglie ... che le regioni, nell'esercizio delle specifiche competenze, loro garantite dalla Costituzione, possano stabilire anche forme di tutela ambientale più elevate» (Corte costituzionale sentenza n. 105 del 2008).

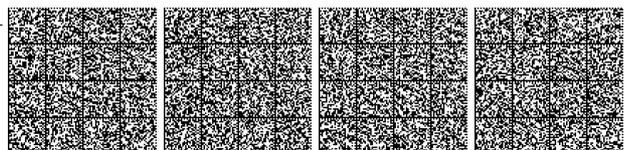
Con l'impugnata norma il legislatore regionale, invece, revoca, inspiegabilmente, il predetto vincolo.

Occorre evidenziare che la natura meramente accertativa del vincolo paesaggistico, per effetto del quale trova applicazione il regime di tutela, fa sì che una volta riconosciuto l'interesse paesaggistico del bene lo stesso non possa essere revocato, neppure mediante *contrarius actus*.

Tale irrevocabilità discende, secondo i principi, dalla natura meramente ricognitoria dei vincoli paesaggistici, affermata da codesta Corte fin dalla sentenza n. 56 del 1968, in quanto i «beni immobili qualificati di bellezza naturale hanno valore paesistico per una circostanza che dipende dalla loro localizzazione e dalla loro inserzione in un complesso che ha in modo coesistente le qualità indicate dalla legge. Costituiscono cioè una categoria che originariamente è di interesse pubblico e l'amministrazione, operando nei modi descritti dalla legge rispetto ai beni che la compongono, non ne modifica la situazione preesistente, ma acclara la corrispondenza delle sue qualità alla prescrizione normativa».

A maggior ragione, l'accertamento di un interesse pubblico «immanente al bene» si verifica se l'individuazione dei beni paesaggistici, anziché essere compiuta dall'amministrazione mediante puntuali provvedimenti amministrativi, è effettuata dallo stesso legislatore, mediante l'indicazione di specifiche categorie di beni, i quali sono quindi ritenuti originariamente di interesse paesaggistico.

Tali pacifici principi sono stati affermati anche dal giudice amministrativo, che, proprio con riferimento ai boschi, ha ritenuto che «L'art. 142, comma 1, lettera g) del decreto legislativo n. 42/2004 ha ... individuato i territori coperti da boschi fra i beni paesaggistici tutelati per legge, con previsione meramente ricognitiva. Ne consegue, dunque, che i boschi costituiscono un bene paesaggistico sottoposto a tutela diretta dalla legge con vincoli che gli strumenti di pianificazione regionale devono recepire, non soggetti a decadenza, perché traggono origine dalle caratteristiche dell'area, il cui valore paesaggistico impone limitazioni all'esercizio delle facoltà di uso della stessa, rispetto alle quali non solo l'intervento dell'amministrazione, ma anche quello del legislatore, assume valenza, come detto, ricognitiva e non costitutiva derivante dalla qualità intrinseche del bene tutelato» (Consiglio di Stato, sentenza n. 6921 del 2018).



Se l'individuazione del bene paesaggistico è sufficiente a svelarne la natura intrinseca di interesse pubblico, detta natura non può pertanto venire meno per effetto della revoca della fonte del vincolo, sia essa un provvedimento amministrativo o una norma primaria o anche una disposizione del piano paesaggistico.

Tale principio, direttamente discendente dall'art. 9 della Costituzione, è accolto nel Codice dei beni culturali e del paesaggio, che non ha riprodotto l'art. 14 del vecchio regolamento di cui al regio decreto 1357 del 1940, da considerarsi implicitamente abrogato, che prevedeva il potere ministeriale, sentita la Commissione provinciale, di «togliere o restringere il vincolo (...) quando siano venute a mancare o a mutare le esigenze che lo avevano determinato».

Il Codice infatti nega persino al piano paesaggistico, benché elaborato congiuntamente e condiviso con specifico accordo procedimentale tra regione e Stato (o, nelle regioni a statuto speciale, come la Sicilia, mediante accordo tra l'amministrazione regionale competente in materia di paesaggio e quella competente in materia urbanistica), il potere di rimuovere o ridurre vincoli paesaggistici preesistenti (art. 140, comma 2, del decreto legislativo n. 42/2004). La disposizione si riferisce ai vincoli provvedimenti, in quanto non potrebbe nemmeno in via ipotetica dubitarsi che il piano possa revocare vincoli imposti dallo stesso legislatore.

La disciplina di tutela paesaggistica ha accentuato, rispetto alle originarie disposizioni della legge n. 1497 del 1939, una logica, per così dire «incrementale», secondo la quale i vincoli possono essere estesi e integrati nei contenuti precettivi, e non perdono efficacia né devono essere sottoposti a forme di revisione o conferma, ma non possono venire meno una volta imposti, salvi i casi eccezionali nei quali sia definitivamente perduto l'elemento materiale nel quale si esprime il valore paesaggistico meritevole di tutela.

Al di fuori delle limitatissime ipotesi in cui vengano meno i presupposti di fatto del riconoscimento di un interesse paesaggistico (si badi, peraltro, che per i boschi il vincolo *ope legis* non viene meno nemmeno con la perdita del bene a seguito di incendio) non è rinvenibile, nell'ordinamento, un potere contrario rispetto a quello impositivo, il cui eventuale esercizio, finalizzato alla eliminazione o riduzione del vincolo, deve pertanto considerarsi illegittimo.

Stante la natura permanente del vincolo paesaggistico, non suscettibile di revoca, la norma censurata appare pertanto illegittima per violazione del principio della irrevocabilità dei vincoli paesaggistici, che trova fondamento nell'art. 9 della Costituzione, nonché per violazione della norma di grande riforma economico-sociale, dettata dallo Stato nell'esercizio della potestà di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, costituita dall'art. 140, comma 2, del Codice dei beni culturali e del paesaggio, e conseguente violazione dell'art. 14, comma 1, lettera n), dello statuto di autonomia, attuato con il decreto del Presidente della Repubblica 30 agosto 1975, n. 637.

2. Occorre ancora sottolineare che l'art. 12 della legge regionale, laddove introduce il nuovo comma 4 nell'art. 37, dispone che nella regione si applica il decreto legislativo 3 aprile 2018, n. 34, recante il testo unico in materia di foreste e filiere forestali, il quale, all'art. 3, comma 3, contiene la definizione di bosco, formulata nei termini seguenti: «Per le materie di competenza esclusiva dello Stato, sono definite bosco le superfici coperte da vegetazione forestale arborea, associata o meno a quella arbustiva, di origine naturale o artificiale in qualsiasi stadio di sviluppo ed evoluzione, con estensione non inferiore ai 2.000 metri quadri, larghezza media non inferiore a 20 metri e con copertura arborea forestale maggiore del 20 per cento».

Il successivo comma 4 dell'art. 3 precisa che «Le regioni, per quanto di loro competenza e in relazione alle proprie esigenze e caratteristiche territoriali, ecologiche e socio-economiche, possono adottare una definizione integrativa di bosco rispetto a quella dettata al comma 3, nonché definizioni integrative di aree assimilate a bosco e di aree escluse dalla definizione di bosco di cui, rispettivamente, agli articoli 4 e 5, purché non venga diminuito il livello di tutela e conservazione così assicurato alle foreste come presidio fondamentale della qualità della vita».

Il testo unico delle foreste, fatto proprio dalla Regione Siciliana, contiene quindi una nozione unitaria indefettibile di bosco a cui fare riferimento per l'individuazione del bene sottoposto a tutela *ope legis*, che può essere integrata dalle singole regioni con il solo limite che non può comunque essere diminuito il livello di tutela (art. 3, comma 4). Conseguentemente, nel caso di individuazione di nuove aree boscate, o aree assimilate a bosco da parte delle regioni, la sottoposizione a tutela paesaggistica consegue *ipso iure* e non è successivamente revocabile.

Nel diverso caso di individuazione di «aree escluse» dalla definizione di bosco, viceversa, tale individuazione non potrà avere effetti nei confronti del regime di tutela paesaggistica *ope legis* prevista dalla normativa statale, nel senso di escluderne l'applicazione.

La normativa della Regione Siciliana, che, dopo aver sottoposto determinati ambiti a tutela paesaggistica funzionale alla protezione dei boschi, incrementando la tutela, intende poi sottrarre le predette categorie di beni paesaggistici al vincolo già imposto, appare quindi confliggente anche con l'impostazione di principio su cui si fonda il testo unico delle foreste, che pure la stessa regione ritiene di dover applicare nel proprio territorio, e conseguentemente risulta irragionevole e contraddittoria, e perciò contraria agli articoli 3 e 97 della Costituzione.



3. La regione ha peraltro abrogato la normativa che sottoponeva le fasce boscate a tutela paesaggistica *ope legis* senza che tale abrogazione sia giustificata dal contemperamento con altri interessi costituzionalmente protetti, eventualmente coinvolti e considerati prevalenti.

Codesta Corte costituzionale ha già dichiarato l'illegittimità costituzionale di normative regionali che intervengono retroattivamente su disposizioni precedenti al solo fine di sottrarre al regime di tutela categorie di beni precedentemente vincolati (*cf.*: sentenza Corte costituzionale n. 308 del 2013 relativa alla fattispecie delle zone umide della Sardegna).

In tale occasione codesta Corte ha ritenuto, tra l'altro, che «... la volontà del legislatore deve ravvisarsi, alla luce di quanto statuito nella legge regionale n. 8 del 2004 e nelle relative norme del cosiddetto Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo n. 42 del 2004, nella volontà di assicurare un'adeguata tutela e valorizzazione del paesaggio, in primo luogo attraverso lo strumento del Piano paesistico regionale (art. 1 della legge regionale n. 8 del 2004; art. 135 del Codice dei beni culturali e del paesaggio). L'effetto prodotto dalla norma regionale impugnata, all'opposto, risulta essere quello di una riduzione dell'ambito di protezione riferita ad una categoria di beni paesaggistici, le zone umide, senza che ciò sia imposto dal necessario soddisfacimento di preminenti interessi costituzionali. E ciò, peraltro, in violazione di quei limiti che la giurisprudenza costituzionale ha ravvisato alla portata retroattiva delle leggi, con particolare riferimento al rispetto delle funzioni riservate al potere giudiziario. Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 20 del 2012».

A ciò deve aggiungersi che l'eliminazione del vincolo paesaggistico determina effetti manifestamente arbitrari e irragionevoli, in quanto comporta un ingiustificato abbassamento del livello della tutela del paesaggio.

Anche a voler ammettere che un vincolo paesaggistico già imposto possa venire meno, dovrebbe quanto meno ritenersi che l'eliminazione del vincolo debba essere giustificata da una ponderazione di interessi che faccia emergere un altro valore costituzionale primario meritevole di prevalere su quello paesaggistico.

Tale ipotesi non si rinviene nella legge regionale in esame, la quale pone nei nulli vincoli paesaggistici imposti da circa venticinque anni, senza che emerga alcuna finalità di tutela di altri interessi meritevoli di tutela prevalente e, peraltro, senza che l'eliminazione dei vincoli sulle fasce boschive sia frutto di una ponderazione riferita a singole fattispecie concrete.

Ulteriore profilo di irragionevolezza emerge dalla circostanza che l'eliminazione dei vincoli paesaggistici sulle fasce boschive comporta l'archiviazione dei procedimenti di autorizzazione paesaggistica già pendenti e rende improvvisamente e irragionevolmente privi di causa non solo i provvedimenti autorizzatori già rilasciati, ma anche le sanzioni già irrogate per gli illeciti paesaggistici realizzati.

Anche sotto questo profilo la normativa regionale censurata risulta perciò illegittima, per contrarietà agli articoli 3, 9 e 97 della Costituzione.

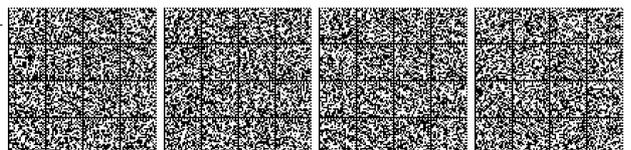
4. A titolo di esemplificazione delle distorsioni derivanti dalla norma censurata, deve evidenziarsi che il primo effetto dell'abrogazione del vincolo è quello di consentire il rilascio del condono edilizio (ai sensi delle normative eccezionali del 1985, del 1994 e del 2004) anche per edificazioni che non sarebbero state condonabili.

Con riferimento alle domande finalizzate al rilascio del provvedimento di condono per abusi realizzati prima dell'imposizione del vincolo paesaggistico del 1996, la norma ha un manifesto effetto premiale, atteso che, per le edificazioni abusivamente eseguite nelle fasce boschive, le domande potranno essere senz'altro accolte, senza necessità di acquisire il parere dell'amministrazione preposta alla tutela del paesaggio, che dovrebbe operare la valutazione di compatibilità con il vincolo sopravvenuto, ai sensi dell'art. 32 della legge n. 47 del 1985.

Ciò che è più grave, e rende manifestamente evidente l'illegittimità costituzionale della disciplina censurata, è l'effetto che viene a prodursi con riferimento alle edificazioni eseguite dopo l'imposizione del vincolo del 1996, atteso che per tali edificazioni non sarebbe stato possibile neppure astrattamente accedere al condono edilizio del 2004.

Come è noto, infatti, l'art. 32, comma 27, lettera d), del decreto-legge n. 269 del 2003 preclude in modo assoluto la sanatoria delle opere abusive qualora «siano state realizzate su immobili soggetti a vincoli imposti sulla base di leggi statali e regionali a tutela degli interessi idrogeologici e delle falde acquifere, dei beni ambientali e paesistici, nonché dei parchi e delle aree protette nazionali, regionali e provinciali qualora istituiti prima della esecuzione di dette opere, in assenza o in difformità del titolo abilitativo edilizio e non conformi alle norme urbanistiche e alle prescrizioni degli strumenti urbanistici».

Dalle suesposte considerazioni emerge che il mutamento di disciplina da parte della regione è sostanzialmente indirizzato a facilitare il ricorso alla sanatoria edilizia, con efficacia estesa anche al passato, così da ampliare, irragionevolmente, la sfera dei possibili beneficiari, rendendo persino ammissibili retroattivamente domande di condono che, in assenza della norma censurata, non sarebbero state neppure scrutinabili nel merito.



Al riguardo, deve qui ricordarsi che, con la sentenza n. 39 del 2006, codesta Corte costituzionale ha già censurato, per manifesta irragionevolezza e contrarietà all'art. 3 della Costituzione, la volontà della Regione Siciliana di rendere retroattivamente più ampia l'area di applicazione del condono edilizio, affermando che la tutela dei vincoli paesaggistici ed ambientali prevale sulle ipotesi di condono edilizio.

Per le ragioni ora illustrate, la disciplina regionale è, quindi, illegittima per violazione degli articoli 3 e 9 della Costituzione, della potestà esclusiva dello Stato in materia di ordinamento penale, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), della Costituzione, nonché della potestà dello Stato in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (art. 117, secondo comma, lettera *m*) e di tutela del paesaggio nell'ambito delle procedure di condono edilizio (art. 117, secondo comma, lettera *s*), in concreto esercitata mediante la legge n. 47 del 1985 e l'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003, costituenti norme di grande riforma economico sociale che si impongono alla Regione Siciliana, con conseguente violazione anche dell'art. 14, lettera *f*) ed *n*), dello statuto, attuato con il decreto del Presidente della Repubblica 30 agosto 1975, n. 637.

5. Sotto altro profilo, strettamente connesso a quanto sin qui osservato, si rileva che l'abolizione del vincolo determinerà il venir meno in radice di abusi paesaggistici che non sarebbero neppure sanabili ai sensi dell'art. 167 e 181 del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

Le suddette disposizioni consentono, infatti, di valutare la compatibilità paesaggistica delle opere eseguite in assenza di autorizzazione esclusivamente nei casi tassativamente indicati al comma 4 dell'art. 167. In particolare, la sanatoria è esclusa in radice laddove siano stati realizzati superfici utili o volumi o siano stati aumentati quelli legittimamente realizzati.

L'abolizione del vincolo paesaggistico comporterà il venir meno degli illeciti, stante la radicale eliminazione del vincolo, con conseguente abolizione anche del trattamento sanzionatorio penale e invasione, da parte della regione, della potestà statale in materia di ordinamento penale (art. 117, secondo comma, lettera *l*).

In tema di condono edilizio, codesta Corte costituzionale ha già puntualizzato, in passato, che le regioni ad autonomia speciale, ove nei rispettivi statuti si prevedano competenze legislative di tipo primario, devono, in ogni caso, rispettare il limite della materia penale e di «quanto è immediatamente riferibile ai principi di questo intervento eccezionale di grande riforma» (sentenza n. 196 del 2004). In tale occasione, codesta Corte ha precisato che «Non vi è dubbio sul fatto che solo il legislatore statale può incidere sulla sanzionabilità penale (per tutte, v. la sentenza n. 487 del 1989) e che esso, specie in occasione di sanatorie amministrative, dispone di assoluta discrezionalità in materia “di estinzione del reato o della pena, o di non procedibilità” (sentenze n. 327 del 2000, n. 149 del 1999 e n. 167 del 1989)».

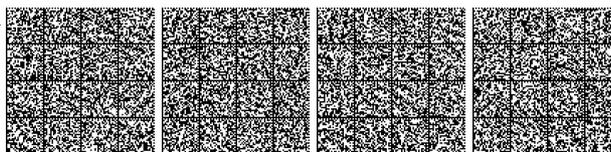
Codesta Corte inoltre, anche di recente, ha annullato le disposizioni della Regione Siciliana che configuravano un surrettizio condono edilizio, rimarcando che tali normative «travalicano la competenza legislativa esclusiva attribuita alla regione in materia di urbanistica dall'art. 14, comma 1, lettera *f*), dello statuto speciale, invadendo la competenza esclusiva statale in materia di “ordinamento penale” di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), della Costituzione, con riguardo alla sanatoria di abusi edilizi» (Corte costituzionale n. 232 del 2017).

In tale ottica, le disposizioni regionali che incidono sul trattamento sanzionatorio degli illeciti paesaggistici, anche sul piano amministrativo, si pongono altresì in contrasto con la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti uniformemente in tutto il territorio nazionale.

Codesta Corte ha più volte sottolineato, del resto, come le attribuzioni legislative delle autonomie speciali trovino un limite nella potestà legislativa esclusiva spettante allo Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione. Si è, infatti, rimarcato che «(...) viene in rilievo un parametro costituzionale, cioè l'art. 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione, che (...) postula tutele necessariamente uniformi su tutto il territorio nazionale e tale risultato non può essere assicurato dalla regione, ancorché ad autonomia differenziata, la cui potestà legislativa è pur sempre circoscritta all'ambito territoriale dell'ente» (sentenze n. 121 del 2014 e 203 del 2012).

Anche sotto questo profilo l'impugnata norma viola gli articoli 3 e 9 della Costituzione, la potestà esclusiva dello Stato in materia di ordinamento penale, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), della Costituzione, nonché la potestà dello Stato in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (art. 117, secondo comma, lettera *m*) e di determinazione delle norme fondamentali di grande riforma economico sociale in materia di tutela del paesaggio (art. 117, secondo comma, lettera *s*), potestà in concreto esercitata mediante gli articoli 167 e 181 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, che si impongono alla Regione Siciliana, con conseguente violazione anche dell'art. 14, lettera *f*) ed *n*), dello statuto, attuato con il decreto del Presidente della Repubblica 30 agosto 1975, n. 637.

6. Come detto, oltre a eliminare il vincolo paesaggistico imposto *ex lege* sulle zone di rispetto boschive, l'art. 12 della legge regionale in esame abroga *in toto* anche la disciplina di tutela sostanziale che la Regione Siciliana aveva dettato sia con riferimento ai boschi e alle foreste vincolati ai sensi della c.d. legge Galasso, che alle fasce contermini ai boschi, per una certa estensione sottoposte anche, come detto, a vincolo paesaggistico dalla stessa regione.



La suddetta disciplina era deputata a svolgere un ruolo determinante nel sistema della tutela, stante - come detto - l'assenza di una pianificazione paesaggistica estesa all'intero territorio regionale (fermo restando che i piani paesaggistici attualmente in vigore non dettano una disciplina autonoma in relazione alle fasce boschive, ma rinviano alla disciplina regionale abrogata o la assumono a proprio presupposto, con le conseguenze che di seguito si illustreranno).

In particolare, come sopra detto, la regione aveva previsto:

il divieto assoluto di nuove costruzioni nei boschi e nelle foreste già vincolati ai sensi della c.d. legge Galasso (art. 10, comma 1, della legge regionale n. 16 del 1996);

il divieto assoluto di nuove edificazioni nelle zone di rispetto dei boschi (art. 10, commi 1, 2 e 3 del medesimo art. 10, con le modulazioni e le precisazioni contenute nei successivi commi);

la prescrizione di tutela, vincolante per i comuni in sede di elaborazione degli strumenti urbanistici, volta a imporre l'arretramento delle costruzioni di 200 metri dai boschi e dalle fasce forestali, con esclusione delle zone omogenee A e B (art. 15, primo comma, lettera e), della legge regionale n. 78 del 1976).

Con riferimento a quest'ultimo intervento, giova chiarire che l'art. 12 della legge regionale in esame introduce anche, nel nuovo art. 37 della legge regionale n. 19 del 2020, un ulteriore comma 6, il quale interviene sulla lettera e) del primo comma dell'art. 15 della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78, sopprimendo le parole «dal limite dei boschi, delle fasce forestali».

La lettera e) è, pertanto, così riformulata: «e) le costruzioni debbono arretrarsi di metri 200 e dai confini dei parchi archeologici».

Al di là del refuso rimasto nel testo (la lettera «e» dopo le parole «metri 200»), l'effetto della novella è di sopprimere, tra le prescrizioni previste dall'art. 15, che devono essere osservate ai fini della formazione degli strumenti urbanistici generali comunali in tutte le zone omogenee ad eccezione delle zone A e B, la fascia di rispetto dei 200 metri dai boschi e dalle fasce forestali.

Come evidenziato dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, l'art. 15 mira a tutelare l'interesse pubblico primario alla conservazione dei valori ambientali dell'intera Regione Siciliana, e in particolare del perimetro costiero (*cf.* lettere a), b), c) e d) del primo comma dell'art. 15), ed è in grado di resistere, sotto il profilo della gerarchia delle fonti, ad eventuali quanto ricorrenti tentativi d'incisione realizzati dagli enti locali attraverso varianti della zonizzazione in essere, introdotte nei propri strumenti pianificatori (Cons. giust. amm. Reg. Sic., 28 aprile 2006 n. 692).

Le disposizioni di tutela sopra richiamate sono state dettate dalla regione con legge, proprio allo scopo di evitare la compromissione del territorio e dei valori paesaggistici e naturalistici connaturati (tra l'altro) alle aree boscate, stante anche il mancato completamento della pianificazione paesaggistica. E - occorre rimarcare - si tratta di previsioni che, per la loro portata dispositiva, appaiono omogenee ai contenuti propri del piano paesaggistico, in quanto:

(i) recano la disciplina dei boschi; (ii) estendono la tutela alle fasce boschive; (iii) impongono prescrizioni a tutela del paesaggio boschivo da attuarsi con la mediazione della pianificazione urbanistica comunale.

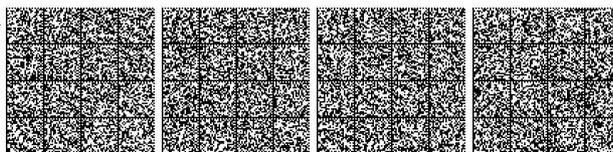
Le suddette disposizioni anticipano, quindi, i contenuti della futura pianificazione paesaggistica, obbligatoria per tutto il territorio nazionale, e alla quale spetta di dettare il regime di tutela dei beni paesaggistici (art. 135 e 143 del Codice dei beni culturali e del paesaggio).

In questa prospettiva, le medesime previsioni sono deputate a svolgere una doppia funzione: non solo di disciplina di una parte del paesaggio (quello boschivo), con la previsione del regime d'uso dei boschi e delle relative fasce di rispetto, ma anche di salvaguardia del medesimo paesaggio boschivo, in attesa della futura pianificazione paesaggistica, destinata a recepire le medesime disposizioni.

Sotto quest'ultimo profilo, la scelta operata dalla regione appare porsi anche nel solco dell'art. 1-ter del decreto-legge n. 312 del 1985, il quale ha previsto che, in attesa dell'elaborazione dei piani paesaggistici, le regioni hanno facoltà di imporre specifiche norme di salvaguardia, volte a vietare qualsiasi trasformazione del territorio negli ambiti sottoposti a tutela paesaggistica.

Occorre peraltro evidenziare sin d'ora la particolare impostazione metodologica seguita nella strutturazione dei piani paesaggistici provinciali successivamente adottati e approvati (in relazione a sette province su nove), per le conseguenze che da tale impostazione derivano a seguito della totale abrogazione della disciplina regionale sui boschi e sulle fasce boschive.

Nei predetti piani paesaggistici provinciali è stata dettata infatti un'autonoma disciplina d'uso esclusivamente con riferimento ai boschi già vincolati ai sensi della c.d. legge Galasso, mentre altrettanto non è avvenuto per le fasce boschive, in relazione alle quali i predetti piani non recano un'autonoma disciplina d'uso, ma, pur impiegando formulazioni testuali non identiche, fanno rinvio alle previsioni dell'art. 10 della legge regionale n. 16 del 1996, oggetto della presente abrogazione e, per di più, contengono espressamente un rinvio mobile alle successive modifiche ed integrazioni delle stesse previsioni.



Ciò significa che, per quanto attiene alle fasce boscate, il venir meno della normativa regionale di riferimento, per effetto dell'abrogazione dell'art. 10 della legge regionale n. 16 del 1996, priva le NTA dei piani provinciali del presupposto giuridico e operativo alla base della disciplina di tutela, ivi declinata mediante rinvio alla predetta legge, con l'effetto di far venire meno la disciplina di piano e creare un vuoto di tutela.

In questo quadro, l'approvazione dei piani paesaggistici delle Province di Enna e Palermo, allo stato ancora mancanti, potrebbe al più garantire, in analogia con gli altri piani provinciali, la sola disciplina di tutela dei boschi cc.dd. Galasso, fermo restando il venir meno della tutela paesaggistica approntata alle fasce boschive in tutto il territorio regionale.

La regione, quindi, dopo aver dato attuazione alle norme statali di grande riforma economicosociale, stabilisce ora, in assenza di una compiuta pianificazione paesaggistica dell'intero territorio regionale, di sottrarre tali aree al regime di tutela imposto da moltissimi anni, con la conseguenza che i predetti beni si troverebbero privi di qualsivoglia disciplina d'uso, e ciò in assenza di diversi interessi costituzionali, parimenti tutelati e considerati prevalenti, che possano giustificare una tale scelta.

Tale vuoto di tutela, inoltre, si viene a creare persino nelle aree del territorio regionale attualmente pianificate, in quanto le NTA dei piani paesaggistici in vigore richiamano, sia per l'identificazione delle fasce boscate, sia per la relativa disciplina, proprio la normativa regionale oggetto di abrogazione, rinviando senz'altro a tale normativa l'intera disciplina d'uso, ovvero assumendola comunque quale presupposto giuridico indefettibile per l'applicazione di eventuali ulteriori previsioni.

In altri termini, non si nega che la regione abbia la potestà di modificare la disciplina d'uso del paesaggio tutelato già dettata (fermo restando il vincolo paesaggistico, come detto inderogabile), ma ciò che risulta costituzionalmente illegittimo è che la regione faccia cessare immotivatamente tale disciplina in assenza di pianificazione paesaggistica, ovvero determinando l'abrogazione della pianificazione paesaggistica esistente. Viene, così, menomata la funzione di salvaguardia, esercitata nel solco della norma di grande riforma economicosociale posta dall'art. 1-ter del decreto-legge n. 312 del 1985, determinando un vuoto di tutela che si estende anche al paesaggio già pianificato.

Codesta Corte costituzionale ha più volte rimarcato che la tutela del paesaggio trova la sua espressione nel piano paesaggistico (Corte costituzionale, sentenza n. 367 del 2007), che costituisce la sede indefettibile nella quale operare una valutazione in concreto dei singoli contesti, dettando, per ciascuna porzione di territorio considerata, la disciplina degli usi compatibili e non compatibili con i valori tutelati (cfr. articoli 135 e 143 del Codice dei beni culturali e del paesaggio). Si tratta di un'operazione, da compiere in concreto e sulla base del quadro conoscitivo del territorio, obbligatoria per tutte le regioni, incluse quelle ad autonomia speciale.

Con la legge n. 2 del 2021, la regione elimina la disciplina di tutela del paesaggio boschivo, al contempo sottraendosi a tempo indeterminato al proprio obbligo di pianificazione di tale paesaggio, o addirittura facendo cadere, *ex post*, la disciplina delle aree già pianificate, ponendosi così in contrasto con i principi sopra richiamati.

Anche il Consiglio di Stato ha ribadito, con riferimento anche alle regioni ad autonomia speciale, che le stesse non possono prevedere una tutela minore rispetto e quella apprestata dal Codice, ma solo una tutela maggiore. In particolare, richiamando gli orientamenti di codesta Corte costituzionale, il Consiglio di Stato ha ribadito che: «E infine, proprio in relazione all'art. 142 del Codice, la Corte costituzionale ha nei giorni scorsi ribadito - con affermazione dettata per le regioni a statuto ordinario, e quindi ancor più valida per quelle dotate di una specifica e differenziata competenza legislativa, garantita sul piano costituzionale - che la legislazione regionale può "fungere da strumento di ampliamento del livello della tutela del bene protetto", cosicché quel che rimane inversamente precluso al legislatore regionale è solo l'introduzione di restrizioni all'ambito della tutela (sentenza 19 - 23 marzo 2012, n. 66; e ancor prima sentenza 18-29 maggio 2009, n. 164, relativa a una norma legislativa della Valle d'Aosta, ma con enunciazioni di portata generale)» (Cons. Stato, sentenza n. 2188 del 2012).

Da quanto sopra detto, discende che, con le disposizioni dell'art. 10 della legge regionale n. 16 del 1996 e dell'art. 15, primo comma, lettera e), della legge regionale n. 78 del 1976, la regione aveva anticipato, mediante norme di tutela, l'esercizio della pianificazione paesaggistica. Tali norme non possono, quindi, essere abrogate, o quanto meno non possono esserlo in assenza del piano, né in presenza di piani che si limitano a rinviare alla predetta disciplina e/o la assumono quale presupposto giuridico e operativo indefettibile delle rispettive previsioni, atteso che tale abrogazione comporta:

un abbassamento del livello della tutela manifestamente arbitrario e irragionevole, perché non supportato da esigenze di cura di altri interessi di rilievo costituzionale prevalente, e addirittura del tutto immotivato, con conseguente violazione degli articoli 3 e 9 della Costituzione;

la violazione, da parte della regione, del proprio obbligo di disciplina del paesaggio, vincolato e non, atteso che l'abolizione del regime di tutela del paesaggio boschivo avviene in assenza di una compiuta pianificazione paesaggistica di tale paesaggio e addirittura con abrogazione della pianificazione adottata e/o approvata, determinando, quindi,



il venir meno di ogni disciplina al riguardo, in violazione degli articoli 135 e 143 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, costituenti norme di grande riforma economico sociale dettate dal legislatore statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, e destinate a imporsi sulla potestà esclusiva di cui all'art. 14, comma 1, lettera n) ed f) dello statuto di autonomia della Regione Siciliana, attuato con il decreto del Presidente della Repubblica 30 agosto 1975, n. 637;

l'eliminazione della suddetta disciplina anche nella sua funzione di salvaguardia, nonostante il mancato completamento della pianificazione paesaggistica, con conseguente violazione anche della norma di grande riforma economico-sociale di cui all'art. 1-ter del decreto-legge n. 312 del 1985.

P.Q.M.

Il Presidente del Consiglio dei ministri propone il presente ricorso e confida nell'accoglimento delle seguenti conclusioni.

Voglia l'ecc.ma Corte costituzionale dichiarare costituzionalmente illegittimo dell'art. 12, della legge Regione Sicilia, del 3 febbraio 2021, n. 2, pubblicata nel BUR n. 6 del 12 febbraio 2021 recante «intervento correttivo alla legge regionale 13 agosto 2020, n. 19, recante norme sul governo del territorio», nella parte in cui, sostituisce l'art. 37 della legge regionale n. 19/2020, aggiungendo al predetto articolo i commi 4, 5 e 6, per violazione degli articoli 14, comma 1, lettera f) e lettera n) dello statuto di autonomia (regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2), attuato con il decreto del Presidente della Repubblica 30 agosto 1975, n. 637; 3, 9, 97, 117, secondo comma, lettera l), m), s) della Costituzione.

Si producono:

1. copia della legge regionale impugnata;
2. copia conforme della delibera del Consiglio dei ministri adottata nella riunione del 13 aprile 2021 recante la determinazione di proposizione del presente ricorso, con allegata relazione illustrativa.

Roma, 13 aprile 2021

L'Avvocato dello Stato: GUIDA

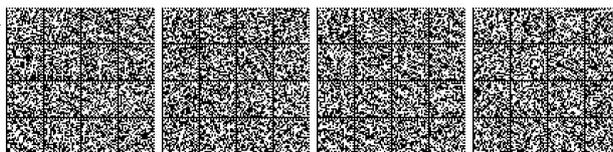
21C00093

N. 53

Ordinanza del 16 febbraio 2021 del Tribunale di Lecce nel procedimento civile promosso da Evangelio Valter Salvatore c/Dussmann Service S.r.l.

Lavoro e occupazione - Procedura selettiva finalizzata ad assumere alle dipendenze dello Stato, a decorrere dal 1° marzo 2020, il personale impegnato per almeno dieci anni, anche non continuativi, purché includano il 2018 e il 2019, presso le istituzioni scolastiche ed educative statali, per lo svolgimento dei servizi di pulizia e ausiliari, in qualità di dipendente a tempo indeterminato di imprese titolari di contratti per lo svolgimento dei predetti servizi - Mancata previsione dell'esclusione, per i lavoratori che abbiano partecipato alla selezione e siano stati assunti dal Ministero dell'istruzione, dell'applicazione della disciplina relativa ai licenziamenti collettivi e della risoluzione di diritto del rapporto di lavoro con le imprese titolari dei relativi appalti di servizi contestualmente all'assunzione alle dipendenze dello Stato.

- Decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2013, n. 98, art. 58, commi 5-bis, 5-ter e 5-quater, in combinato disposto con gli articoli 5, comma 3, e 24 della legge 23 luglio 1991, n. 223 (Norme in materia di cassa integrazione, mobilità, trattamenti di disoccupazione, attuazione di direttive della Comunità europea, avviamento al lavoro ed altre disposizioni in materia di mercato del lavoro) e con l'art. 18, primo comma, 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).



TRIBUNALE DI LECCE

SEZIONE LAVORO

Ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale

Nella controversia tra Evangelio Valter Salvatore, rappresentato e difeso dall'avv. S. Serafino e Dussmann Service S.r.l., rappresentata e difesa dagli avvocati M. F. Cavaliere, I. M. Signore, F. Moizo.

A scioglimento della riserva assunta in data 26 gennaio 2021, questo giudice ha rilevato la presenza di una questione di legittimità costituzionale dirimente rispetto all'esito del giudizio.

Si premette che, data la complessità della fattispecie e per una migliore lettura dell'ordinanza, si ritiene di suddividere la stessa in paragrafi riguardanti le domande di parte ricorrente, le difese ed eccezioni del resistente, la normativa applicabile al caso di specie, la rilevanza della questione, la non manifesta infondatezza della stessa e le conclusioni con l'intervento che questo giudice chiede a codesta Ecc.ma Corte.

Si indica parimenti — essendo circostanze pacifiche e non contestate — che il datore di lavoro impiega più di quindici dipendenti, che il lavoratore è stato assunto prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 23/2015, che i dipendenti da licenziare — in virtù della nota del 1° ottobre 2019 — integrano il requisito per l'applicazione della legge n. 223/1991, che parte ricorrente ha indicato i dipendenti nella medesima situazione del ricorrente (circa 65; *cf.* pg. 11 e 12 ricorso) e ha indicato in ricorso il numero di dipendenti dimessisi a seguito della riorganizzazione di Dussmann Service S.r.l. (d'ora in poi anche solo Dussmann) legata all'internalizzazione del servizio di pulizia nelle scuole *ex* legge n. 145/2018.

Non è contestato che il ricorrente avesse i requisiti per partecipare alla selezione riservata, che la abbia superata e sia stato assunto dal Ministero il 2 marzo 2020.

Irrilevanti sono le vicende relative agli aumenti di orario di lavoro (l'assunzione originaria è stata con contratto part-time) successivi alle vicende relative alla cessazione del rapporto con Dussmann (*cf.* note di trattazione Dussmann).

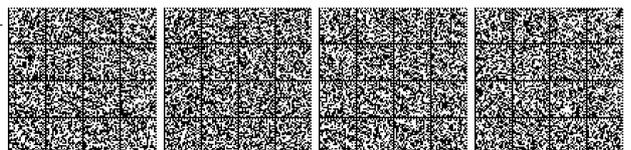
In ultimo, si premette che è correttamente individuato il rito azionato (*ex* legge n. 92/2012) e che la causa non necessita di attività istruttoria, essendo documentalmente decidibile. Si conclude precisando, altresì, che alcune delle controversie sottoposte all'attenzione di questa sezione sono state oggetto di conciliazione ma ovviamente non la presente (e molte altre, invero), nell'ambito della quale alcuna intesa conciliativa è stata raggiunta (*cf.* note di trattazione Dussmann).

La domanda di parte ricorrente.

Parte ricorrente, nel presupposto di essere stato assunto il 1° marzo 2015 dalla resistente quale operaio livello del CCNL «imprese di pulizie e servizi integrati/Multiservizi», ha svolto le mansioni di «addetto alle pulizie quotidiane» ed ha operato presso l'appalto «dei servizi di pulizia ed altri servizi tesi al mantenimento del decoro e della funzionalità degli immobili per gli istituti scolastici di ogni ordine e grado della Regione Puglia» con destinazione presso il Comune di Vernole.

A seguito dell'entrata in vigore della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (legge di bilancio di previsione per l'anno 2019) il ricorrente ha successivamente partecipato alla selezione indetta ai sensi della citata legge n. 145 per l'assunzione alle dipendenze del Ministero presso il quale ha preso servizio a far tempo dal 1° marzo 2020. Contesta in fatto che il datore avrebbe dapprima iniziato e mai concluso la procedura per licenziamento collettivo; che con comunicazione del 29 febbraio 2020 il rapporto di lavoro è stato sospeso unilateralmente dal datore di lavoro; che nel mese di aprile 2020, con la ricezione della busta paga di marzo 2020, il ricorrente ha scoperto che il proprio rapporto di lavoro con Dussmann Service S.r.l. era stato cessato con decorrenza 25 marzo 2020 per asserite sue dimissioni, che però il lavoratore dichiara di non aver mai rassegnato. Dopodiché — qualificato il provvedimento datoriale come licenziamento orale — lo ha nondimeno impugnato e ha rassegnato le conclusioni di seguito esposte (per completezza si fa presente che il ricorrente ha affrontato la questione sia sotto il profilo del licenziamento individuale sia sotto quello del licenziamento collettivo):

[1] Per le ragioni e causali tutte espone in narrativa, accertare e dichiarare — previa declaratoria di inefficacia delle dimissioni risultanti dal modello UNILAV di cessazione del rapporto inviato dalla convenuta agli organi competenti in quanto il ricorrente non le ha mai rese, né mai convalidate — nullo, invalido, illegittimo e, in ogni caso, ineffi-



cace il licenziamento intimato dalla società Dussmann Service S.r.l. al ricorrente con decorrenza dal 25 marzo 2020, per inosservanza della forma scritta. Conseguentemente condannare, ai sensi dell'art. 18, commi 1 e 2, legge n. 300/1970 — riconoscendo ad un tempo il diritto del deducente ad esercitare in ogni caso la facoltà ex art. 18, comma 3, legge n. 300 del 1970 — la convenuta Dussmann Service S.r.l., in persona del suo legale rappresentante *pro tempore*, alla immediata reintegrazione del ricorrente nel posto di lavoro assegnatogli oltre al risarcimento del danno dal medesimo subito a quantificarsi in misura pari ad un'indennità commisurata all'ultima retribuzione globale di fatto maturata dal giorno del licenziamento sino a quello di effettiva reintegra, e comunque non inferiore alla misura delle cinque mensilità. Sempre per l'effetto, condannare inoltre la società convenuta, per il medesimo periodo, al versamento dei contributi previdenziali e assistenziali.

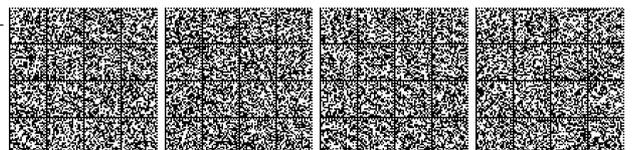
[2] In via subordinata, accertare e dichiarare — previa declaratoria di inefficacia delle dimissioni risultanti dal modello UNILAV di cessazione del rapporto inviato dalla convenuta agli organi competenti in quanto il ricorrente non le ha mai rese, né mai convalidate — nullo, invalido, illegittimo e, in ogni caso, inefficace il licenziamento irrogato dalla società Dussmann Service S.r.l. al ricorrente con decorrenza dal 25 marzo 2020, stante l'insussistenza di un valido atto interruttivo del rapporto di lavoro. Conseguentemente condannare, ai sensi dell'art. 18, commi 1 e 2, legge n. 300/1970 — riconoscendo ad un tempo il diritto del deducente ad esercitare in ogni caso la facoltà ex art. 18, comma 3, legge n. 300 del 1970 — Dussmann Service S.r.l., in persona del suo legale rappresentante *pro tempore*, alla immediata reintegrazione del ricorrente nel posto di lavoro assegnatogli oltre al risarcimento del danno dal medesimo subito a quantificarsi in misura pari ad un'indennità commisurato all'ultima retribuzione globale di fatto maturata dal giorno del licenziamento sino a quello dell'effettiva reintegra, e comunque non inferiore alla misura delle cinque mensilità. Sempre per l'effetto, condannare inoltre la società convenuta, per il medesimo periodo, al versamento dei contributi previdenziali e assistenziali.

In subordine: quanto al licenziamento per giustificato motivo oggettivo.

[3] Accertare e dichiarare — previa declaratoria di sussistenza dei presupposti per l'applicazione della procedura prevista per i licenziamenti collettivi dagli articoli 4 e 24, legge n. 223 del 1991 — nullo, invalido, illegittimo e, in ogni caso, inefficace, il licenziamento intimato da Dussmann Service S.r.l. al ricorrente a decorrere dal 25 marzo 2020, perché diretto ad eludere l'applicazione della norma imperativa di legge sui licenziamenti collettivi. Conseguentemente condannare, ai sensi dell'art. 18, commi 1 e 2, legge n. 300/1970 — riconoscendo ad un tempo il diritto del deducente ad esercitare in ogni caso la facoltà ex art. 18, comma 3, legge n. 300 del 1970 — Dussmann Service S.r.l., in persona del suo legale rappresentante *pro tempore*, alla immediata reintegrazione del ricorrente nel posto di lavoro assegnatogli oltre al risarcimento del danno dal medesimo subito a quantificarsi in misura pari ad un'indennità commisurata all'ultima retribuzione globale di fatto maturata dal giorno del licenziamento sino a quello dell'effettiva reintegra e comunque non inferiore alla misura delle cinque mensilità. Sempre per l'effetto, condannare inoltre la società convenuta, per il medesimo periodo, al versamento dei contributi previdenziali e assistenziali.

[4] In via subordinata, accertare e dichiarare nullo, invalido, illegittimo e, in ogni caso, inefficace, il licenziamento per giustificato motivo oggettivo intimato da Dussmann Service S.r.l. al ricorrente a decorrere dal 25 marzo 2020, stante la vigenza, *ratione temporis* applicabile, dell'art. 46, decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27. Conseguentemente condannare, ai sensi dell'art. 18, commi 1 e 2, legge n. 300/1970 — riconoscendo ad un tempo il diritto del deducente ad esercitare in ogni caso la facoltà ex art. 18, comma 3, legge n. 300 del 1970 — Dussmann Service S.r.l., in persona del suo legale rappresentante *pro tempore*, alla immediata reintegrazione del ricorrente nel posto di lavoro assegnatogli oltre al risarcimento del danno dal medesimo subito a quantificarsi in misura pari ad un'indennità commisurata all'ultima retribuzione globale di fatto maturata dal giorno del licenziamento sino a quello dell'effettiva reintegra, e comunque non inferiore alla misura delle cinque mensilità. Sempre per l'effetto, condannare inoltre la società convenuta, per il medesimo periodo, al versamento dei contributi previdenziali e assistenziali.

[5] In via più subordinata, accertare e dichiarare nullo, invalido, illegittimo e, in ogni caso, inefficace, il licenziamento intimato da Dussmann Service S.r.l. al ricorrente a decorrere dal 25 marzo 2020, per manifesta insussistenza del giustificato motivo oggettivo. Conseguentemente condannare, ai sensi dell'art. 18, commi 4 e 7, legge n. 300/1970 — riconoscendo ad un tempo il diritto del ricorrente ad esercitare in ogni caso la facoltà ex art. 18, comma 3, legge n. 300 del 1970 — Dussmann Service S.r.l., in persona del suo legale rappresentante *pro tempore*, alla immediata reintegrazione del ricorrente nel posto di lavoro occupato al momento dell'impugnato licenziamento, ovvero in mansioni in ogni caso equivalenti, nonché al pagamento, in favore dell'istante, di un'indennità commisurata alla retribuzione globale di fatto, oltre interessi e rivalutazione, dal dì del licenziamento sino all'effettiva reintegrazione. Sempre per l'effetto, condannare inoltre la società convenuta, per il medesimo periodo, al versamento dei contributi previdenziali e assistenziali.



[6] In via più subordinata, nella denegata ipotesi in cui codesto On.le Tribunale non dovesse ravvisare gli estremi per l'immediata reintegrazione, comunque dichiarare illegittimo il licenziamento *de quo* e condannare Dussmann Service S.r.l., in persona del suo legale rappresentante *pro tempore*, al pagamento in favore del ricorrente, di un'indennità risarcitoria pari a 24 mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto percepita, ovvero nella misura che sarà ritenuta di giustizia, oltre interessi e rivalutazione dal di del licenziamento e sino all'effettivo soddisfo.

[7] In via del tutto subordinata, nella denegata ipotesi in cui codesto On.le Tribunale non dovesse ravvisare gli estremi per l'immediata reintegrazione, accertata la violazione dell'art. 7, legge n. 604/1966, condannare la Dussmann Service S.r.l., in persona del suo legale rappresentante *pro tempore*, al pagamento in favore del ricorrente, di un'indennità risarcitoria pari a 12 mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto percepita, ovvero nella misura che sarà ritenuta di giustizia, oltre interessi e rivalutazione dal di del licenziamento e sino all'effettivo soddisfo.

In subordine: quanto al licenziamento collettivo.

[8] Accertare e dichiarare nullo, invalido, illegittimo e, in ogni caso, inefficace, l'intimato licenziamento collettivo del 25 marzo 2020 in quanto comminato al di fuori della procedura di cui alla legge n. 223/1991 e, dunque, al di fuori delle regole di tutela. Conseguentemente condannare, ai sensi dell'art. 18, commi 1 e 2, legge n. 300/1970 — riconoscendo ad un tempo il diritto del deducente ad esercitare in ogni caso la facoltà *ex art.* 18, comma 3, legge n. 300 del 1970 — Dussmann Service S.r.l., in persona del suo legale rappresentante *pro tempore*, alla immediata reintegrazione del ricorrente nel posto di lavoro assegnatogli oltre al risarcimento del danno dal medesimo subito a quantificarsi in misura pari ad un'indennità commisurata all'ultima retribuzione globale di fatto maturata dal giorno del licenziamento sino a quello dell'effettiva reintegra, e comunque non inferiore alla misura delle cinque mensilità. Sempre per l'effetto, condannare inoltre la società convenuta, per il medesimo periodo, al versamento dei contributi previdenziali e assistenziali.

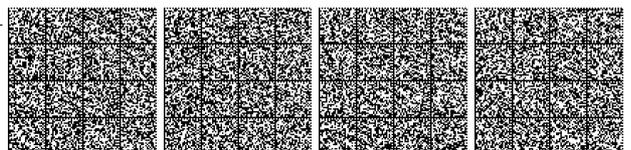
[9] In via subordinata, accertare e dichiarare nullo, invalido, illegittimo e, in ogni caso, inefficace, il licenziamento intimato da Dussmann Service S.r.l. al ricorrente a decorrere dal 25 marzo 2020, stante la totale omissione della comunicazione ai sensi dell'art. 4 comma 9, legge n. 223 del 1991 e, dunque, in violazione dei criteri di scelta. Conseguentemente condannare, ai sensi dell'art. 18, comma 4, legge n. 300/1970 — riconoscendo ad un tempo il diritto del deducente ad esercitare in ogni caso la facoltà *ex art.* 18, comma 3, legge n. 300 del 1970 — Dussmann Service S.r.l., in persona suo legale rappresentante *pro tempore*, alla immediata reintegrazione del ricorrente nel posto di lavoro assegnatogli oltre al risarcimento del danno dal medesimo subito a quantificarsi in misura pari ad un'indennità commisurata all'ultima retribuzione globale di fatto maturata dal giorno del licenziamento sino a quello dell'effettiva reintegra, e comunque per un massimo di dodici mensilità. Sempre per l'effetto, condannare inoltre la società convenuta, per il medesimo periodo, al versamento dei contributi previdenziali e assistenziali.

[10] In via più subordinata, nella denegata ipotesi in cui codesto On.le Tribunale non dovesse ravvisare gli estremi per l'immediata reintegrazione, comunque dichiarare illegittimo il licenziamento *de quo* e condannare Dussmann Service S.r.l., in persona del suo legale rappresentante *pro tempore*, al pagamento in favore del ricorrente, di un'indennità risarcitoria pari a 24 mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto percepita, ovvero nella misura che sarà ritenuta di giustizia, oltre interessi e rivalutazione dal di del licenziamento e sino all'effettivo soddisfo.

In subordine: quanto al licenziamento per giusta causa.

[11] Accertare e dichiarare nullo, invalido, illegittimo e, in ogni caso, inefficace, il licenziamento intimato da Dussmann Service S.r.l. al ricorrente a decorrere dal 25 marzo 2020, stante l'insussistenza del fatto contestato e, dunque, l'inesistenza della giusta causa e/o giustificato motivo. Conseguentemente condannare, ai sensi dell'art. 18, comma 4, legge n. 300/1970 — riconoscendo ad un tempo il diritto del deducente ad esercitare in ogni caso la facoltà *ex art.* 18, comma 3, legge n. 300 del 1970 — Dussmann Service S.r.l., in persona del suo legale rappresentante *pro tempore*, alla immediata reintegrazione del ricorrente nel posto di lavoro occupato al momento dell'impugnato licenziamento, ovvero in mansioni in ogni caso equivalenti, nonché al pagamento, in favore dell'istante, di un'indennità commisurata alla retribuzione globale di fatto, oltre interessi e rivalutazione. Sempre per l'effetto, condannare inoltre la società convenuta, per il medesimo periodo, al versamento dei contributi previdenziali e assistenziali.

[12] In via subordinata, accertare e dichiarare nullo, invalido, illegittimo e, in ogni caso, inefficace, il licenziamento intimato da Dussmann Service S.r.l. al ricorrente a decorrere dal 25 marzo 2020, per mancato rispetto delle garanzie procedurali previste dall'art 7 Stat. Lav. e, dunque, per assenza di giusta causa o giustificato motivo. Conseguentemente condannare, ai sensi dell'art. 18, comma 4, legge n. 300/1970 — riconoscendo ad un tempo il diritto del deducente ad esercitare in ogni caso la facoltà *ex art.* 18, comma 3, legge n. 300 del 1970 — Dussmann Service S.r.l., in persona del suo legale rappresentante *pro tempore*, alla immediata reintegrazione del ricorrente nel posto di lavoro occupato al momento dell'impugnato licenziamento, ovvero in mansioni in ogni caso equivalenti, nonché al



pagamento, in favore dell'istante, di un'indennità commisurata alla retribuzione globale di fatto, oltre interessi e rivalutazione. Sempre per l'effetto, condannare inoltre la società convenuta, per il medesimo periodo, al versamento dei contributi previdenziali e assistenziali.

[13] In via più subordinata, nella denegata ipotesi in cui codesto On. le Tribunale non dovesse ravvisare gli estremi per l'immediata reintegrazione, comunque dichiarare illegittimo il licenziamento *de qua* e condannare Dussmann Service S.r.l., in persona del suo legale rappresentante *pro tempore*, al pagamento in favore del ricorrente, di un'indennità risarcitoria pari a 24 mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto percepita, ovvero nella misura che sarà ritenuta di giustizia, oltre interessi e rivalutazione dal di del licenziamento e sino all'effettivo soddisfo. [...].

Le difese di parte resistente.

Parte resistente, nel costituirsi, ha preliminarmente eccepito l'incompetenza territoriale del Tribunale di Lecce, essendo la sede della società sita in Milano, dovendo ivi ritenersi concluso il contratto e non essendovi alcuna dipendenza della società nel circondario del Tribunale di Lecce. Nel merito della questione, dopo una sintesi degli eventi che hanno portato alla cessazione del rapporto di lavoro, ha fatto presente che — a seguito delle comunicazioni inviate a tutti i dipendenti che non avevano rassegnato le dimissioni — in conseguenza della loro mancata risposta aveva qualificato la stessa come manifestazione di dimissioni volontarie per fatto concludente (par. 61 memoria).

Pertanto, eccepisce l'insussistenza di un licenziamento del ricorrente, la sussistenza di una risoluzione del rapporto di lavoro per comportamento concludente del lavoratore a causa della stipula del contratto con il MIUR; eccepisce altresì — in caso di eventuale reintegra — l'incompatibilità del rapporto tra Dussmann e il Ministero. Chiede la condanna per lite temeraria del ricorrente. Ritiene in via principale che la sottoscrizione del contratto con il Ministero a seguito delle procedure di selezione *ex art. 1*, comma 670 legge n. 145/2018 — abbia concretizzato una forma di dimissioni tacite da parte del ricorrente.

La normativa applicabile.

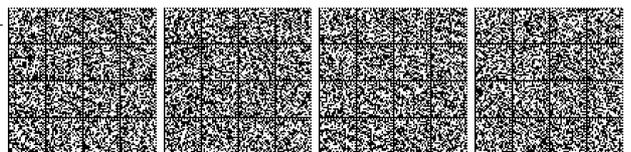
Come sarà argomentato di seguito, le norme rilevanti nel caso di specie sono l'art. 24, legge n. 223/1991 e l'art. 5, comma 3 della medesima legge che sanziona con le conseguenze dell'art. 18, comma 1, legge n. 300/1970 la mancata adozione della forma scritta in caso di licenziamento collettivo. Viene in rilievo ovviamente anche l'art. 58, commi da 5-*bis* a 5-*quater*, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, per come modificato dall'art. 1, comma 760, legge n. 145/2018 (che ha aggiunto i citati commi da 5-*bis* 5-*quater*) e dall'art. 2 comma 5 del decreto-legge n. 129/2019 convertito in legge n. 159/2019 (che ha differito dal 1° gennaio 2020 al 1° marzo 2020 l'efficacia della norma). Si riporta di seguito il testo di questi commi:

«5-*bis*. A decorrere dal 1° marzo 2020, le istituzioni scolastiche ed educative statali svolgono i servizi di pulizia e ausiliari unicamente mediante ricorso a personale dipendente appartenente al profilo dei collaboratori scolastici e i corrispondenti posti accantonati ai sensi dell'art. 4 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 giugno 2009, n. 119, sono resi nuovamente disponibili, in misura corrispondente al limite di spesa di cui al comma 5. Il predetto limite di spesa è integrato, per l'acquisto dei materiali di pulizia, di 10 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2020.

5-*ter*. Il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca è autorizzato ad avviare un'apposita procedura selettiva, per titoli e colloquio, finalizzata ad assumere alle dipendenze dello Stato, a decorrere dal 1° gennaio 2020, il personale impegnato per almeno 10 anni, anche non continuativi, purché includano il 2018 e il 2019, presso le istituzioni scolastiche ed educative statali, per lo svolgimento di servizi di pulizia e ausiliari, in qualità di dipendente a tempo indeterminato di imprese titolari di contratti per lo svolgimento dei predetti servizi. Alla procedura selettiva non può partecipare il personale di cui all'art. 1, comma 622, della legge 27 dicembre 2017, n. 205. Con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con i Ministri del lavoro e delle politiche sociali, per la pubblica amministrazione e dell'economia e delle finanze, sono determinati i requisiti per la partecipazione alla procedura selettiva, nonché le relative modalità di svolgimento e i termini per la presentazione delle domande.

5-*quater*. Nel limite di spesa di cui al comma, 5-*bis*, primo periodo, sono autorizzate assunzioni per la copertura dei posti resi nuovamente disponibili ai sensi del medesimo comma. Le assunzioni, da effettuare secondo la procedura di cui al comma 5-*ter*, sono autorizzate anche a tempo parziale. I rapporti instaurati a tempo parziale non possono essere trasformati in rapporti a tempo pieno, né può esserne incrementato il numero di ore lavorative, se non in presenza di risorse certe e stabili.»

Come si evince, la normativa in tema di «internalizzazione» non fornisce alcuna previsione rispetto alle sorti dei rapporti di lavoro con la società appaltante una volta verificatasi l'assunzione alle dipendenze del Ministero. Pertanto, si argomenterà circa il fatto che — all'esito dell'analisi sotto riportata — la normativa che viene in rilievo nel caso di specie è quella che sanziona il licenziamento collettivo non effettuato per iscritto (in virtù del richiamo all'art. 18, comma 1, legge n. 300/1970 effettuato dall'art. 5 comma 3, legge n. 221/1991).



Proprio tale esito interpretativo (dato dal combinato disposto delle norme sopra indicate), si pone quale unica soluzione possibile in assenza di un intervento di codesta Ecc.ma Corte.

Tuttavia, ad avviso di questo giudice, questa soluzione si presenta in contrasto con l'art. 3 Cost., sotto il profilo della violazione del principio di ragionevolezza, e con l'art. 41 Cost. in combinato disposto con l'art. 3 Cost. nella parte in cui impone un onere irragionevolmente gravoso alla società datrice di lavoro privata rispetto agli esuberanti (e solo rispetto ad essi) assorbiti dal Ministero tramite procedura di internalizzazione ex art. 58, commi da 5-bis a 5-quater, decreto-legge n. 69/2013, convertito in legge n. 98/2013 e successive modificazioni ed integrazioni.

La rilevanza della questione.

In quanto eccezione idonea a determinare l'esito in rito del giudizio, va premesso che non sussiste alcuna incompetenza del Tribunale di Lecce.

Alle pagine 30 e 31 della memoria di parte, la società resistente afferma che le firme dei lavoratori sui contratti di assunzione sono state raccolte da un incaricato che — nell'ambito del circondario di Lecce — le ha poi trasmesse alla sede di Milano. Qualifica costui come mero *nuncius* e ritiene tale condotta irrilevante ai fini della competenza.

Quanto sopra è non corretto; infatti, Cassazione, n. 30536/2017 ha ritenuto che la firma raccolta da un incaricato dell'azienda costituisca prova della conoscenza dell'accettazione e quindi potesse intendersi radicata la competenza nel luogo ove la firma era apposta, da intendersi quale luogo di conclusione del contratto. In tal senso anche Cassazione n. 25923/2014 (pronuncia richiamata dalla sentenza sopra citata) ha affermato che: in tema di conclusione del contratto, qualora l'accettazione sia comunicata da un *nuncius*, non è necessaria la materiale trasmissione della stessa al proponente, in quanto, ai sensi dell'art. 1326, primo comma del codice civile, che deroga all'art. 1335 del codice civile, il contratto si deve ritenere ugualmente concluso quando, pur non essendo stata l'accettazione indirizzata al proponente, questi ne abbia avuto comunque conoscenza.

Nel caso di specie, è la stessa società che ammette che la firma è stata raccolta da un proprio incaricato e che lo stesso ha spedito l'accettazione alla società e tale modalità di raccolta è confermata nelle note di trattazione dal ricorrente. Deve quindi ritenersi che non può parlarsi di mero *nuncius* in quanto trattasi di soggetto incaricato della raccolta delle accettazioni dalla società stessa (fermo restando che Cassazione 25923/2014 — con giurisprudenza cui si aderisce — ritiene che anche qualora comunicata ad un mero *nuncius* l'accettazione sia validamente conosciuta dal prominente nel luogo e momento della comunicazione al *nuncius*).

Inoltre, la società fa presente non poter essere considerata come dipendenza la scuola presso cui prestava servizio il lavoratore (sita in Vernole), omettendo di considerare che il luogo di stoccaggio dei materiali e degli strumenti di lavoro è di per sé dipendenza. Né la società ha affermato e/o provato che i materiali di pulizia e i macchinari e gli strumenti venissero custoditi al di fuori del circondario del Tribunale di Lecce. Infatti, ai fini dell'accoglimento di un'eccezione di incompetenza, grava sul convenuto che la eccezione l'onere di contestare specificamente l'applicabilità di ciascuno dei criteri legali che radicano la competenza e di fornire la prova delle circostanze di fatto dedotte a sostegno di tale contestazione (arg. ex Cassazione 17311/2018).

Inoltre, seguendo l'impostazione di Cassazione 298/2018, si è affermato che, in tema di eccezione di incompetenza per territorio ex art. 428, codice di procedura civile, la giurisprudenza è costante nell'affermazione del principio secondo cui l'eccezione di parte convenuta, idonea ad impedire che la causa rimanga radicata presso il giudice adito secondo il criterio del foro non contestato, deve essere valutata non solo nella sua tempestività, ma anche sotto l'aspetto della completezza, dovendo la contestazione riguardare tutti i fori speciali, alternativamente previsti dall'art. 413, codice di procedura civile (cfr. anche Cassazione 11 giugno 1996, n. 5368; Cassazione 14 giugno 1996, n. 5452; Cassazione 28 agosto 1996, n. 7903).

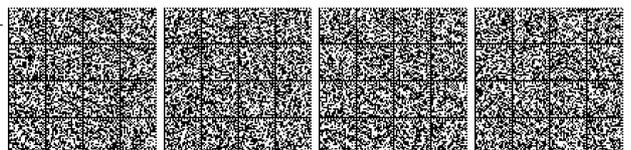
Pertanto, il principio di completezza dell'eccezione postula che — anche per l'eccezione di incompetenza territoriale nel rito del lavoro — il resistente dia prova delle circostanze dedotte a sostegno della contestazione.

Il resistente non ha dato prova di dove venissero custoditi i materiali di pulizia e le attrezzature usate per il servizio, che — per far ritenere fondata l'eccezione — avrebbero dovuto essere custoditi in un luogo al di fuori del circondario di Lecce. Infatti, il luogo di conservazione e custodia degli stessi si deve considerare dipendenza dell'azienda.

Pertanto, l'incompletezza dell'eccezione — sotto il profilo del mancato assolvimento dell'onere della prova — costituisce un ulteriore profilo di infondatezza della stessa.

In sostanza, la controversia è correttamente radicata presso il Tribunale di Lecce.

Ciò detto, nel merito, vanno rigettate anche le eccezioni del resistente che vogliono qualificare la condotta del ricorrente quale dimissione tacita o risoluzione consensuale (o mutuo dissenso).



In primo luogo, sia le dimissioni sia le risoluzioni consensuali (a prescindere dal *nomen iuris* attribuito) sono soggette alla disciplina ex art. 26, decreto legislativo n. 151/2015; quest'ultima risulta strutturata secondo un *iter* (convalida delle dimissioni e delle risoluzioni consensuali) che nel caso di specie non risulta seguito. Questo già di per sé sarebbe dirimente nel senso del rigetto della argomentazione difensiva. Né va trascurato che alcun comportamento di sorta idoneo a configurare la cessazione del rapporto è provato, non foss'altro che (come emerge dal documento 15 del fascicolo attoreo) l'organizzazione sindacale di appartenenza dello stesso ricorrente (punto 21 del ricorso) aveva diffidato dal procedere con la sospensione unilaterale dei rapporti e si ritiene che sia valida manifestazione delle ragioni dell'aderente quella espressa dall'O.S. di appartenenza.

Né il passaggio ad altro datore di lavoro è configurabile quale atto di risoluzione tacita del rapporto.

In questo soccorre la giurisprudenza in tema di rapporto tra licenziamento a seguito di cambio appalto e clausola sociale (richiamabile anche nel caso di specie, data la sovrapposibilità strutturale tra le due fattispecie).

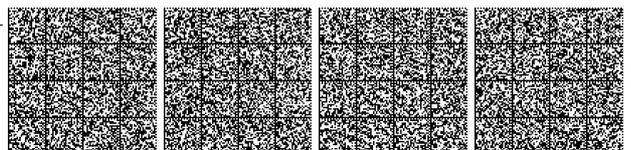
Tra le più recenti pronunce in tal senso qui si richiama Cassazione n. 2014/2020 secondo cui il passaggio ad altro soggetto non incide sul diritto del lavoratore di impugnare il licenziamento intimatogli per ottenere il riconoscimento della continuità giuridica del rapporto originario. Né la scelta effettuata per la costituzione di un nuovo rapporto implica, di per sé, rinuncia all'impugnazione dell'atto di recesso, «dovendosi escludere che si possa desumere la rinuncia del lavoratore ad impugnare il licenziamento o l'acquiescenza al medesimo dal reperimento di una nuova occupazione, temporanea o definitiva, non rivelandosi, in tale scelta, in maniera univoca, ancorché implicita, la sicura intenzione del lavoratore di accettare l'atto risolutivo» (Cassazione n. 12613 del 2007). Al suddetto principio è stata data continuità con recenti decisioni. È stato, invero, sottolineato che «la scelta effettuata dal lavoratore per la costituzione di un nuovo rapporto con la società subentrante nell'appalto di servizi non implica, di per sé, rinuncia all'impugnazione dell'atto di recesso, dovendosi escludere che si possa desumere la rinuncia del lavoratore ad impugnare il licenziamento o l'acquiescenza al medesimo dal reperimento di una nuova occupazione, temporanea o definitiva, non rivelandosi, in tale scelta, in maniera univoca, ancorché implicita, la sicura intenzione del lavoratore di accettare l'atto risolutivo. Tale principio conserva validità nel caso in esame, neppure risultando circostanze fattuali ulteriori e significative nel senso voluto dalla società» (Cassazione n. 22121 del 2016). Inoltre, è stata chiarita la distinzione tra le differenti situazioni di fatto riferite al recesso dell'originario datore di lavoro ed alla costituzione del nuovo rapporto di lavoro con l'impresa subentrante. «La garanzia del passaggio dal datore originario all'impresa subentrante, di natura contrattuale collettiva, mira ad assicurare la stabilità e continuità dell'occupazione, ma lascia distinti i rapporti lavorativi, (non a caso si definisce un rapporto *ex novo* con l'impresa subentrante), sicché non solo una regola contrattuale non potrebbe mai escludere la tutela legale che sanziona il recesso illegittimo, ma neppure sarebbe invocabile trattandosi di distinti rapporti contrattuali rispetto ai quali differenti sono le obbligazioni e responsabilità datoriali» (Cassazione n. 29922 del 2018)».

I principi base espressi da tale orientamento giurisprudenziale — consolidato e da valutarsi quale diritto vivente — sono applicabili anche al caso di specie. Perde quindi qualsiasi rilevanza la giurisprudenza in materia di prova del licenziamento orale citata dal resistente in memoria, ciò in quanto in atti (e per come si dirà oltre) vi è ampia prova della ricostruzione della fattispecie quale licenziamento orale (essendo proveniente dal datore di lavoro l'indicazione della cessazione del rapporto di lavoro, qualificata dallo stesso datore come dimissioni, oltre a non essere state rispettate le norme in materia di convalida delle dimissioni).

Ed è parimenti indubbio che la volontà di recesso del datore di lavoro, espressa con propria comunicazione agli enti competenti senza darne mai diretta comunicazione al lavoratore, è configurabile quale licenziamento.

Per inciso, va anche detto che neppure sarebbe possibile una teorica ricostruzione alla stregua della fattispecie di cui al 2112 del codice civile. Milita in tal senso il fatto che le parti neppure abbiano compiutamente allegato i fatti costitutivi della fattispecie (tanto che il resistente, punto 24 della sua memoria, si duole che non si sia concretizzata tale fattispecie). Inoltre, difettano — in ogni caso — gli elementi presi a riferimento dalla Corte di giustizia dell'Unione europea (Grande sezione) con la sentenza 6 settembre 2011 (procedimento C - 108/10, Scattolon), quanto manca una procedura di riassunzione, da parte di una pubblica autorità di uno Stato membro, del personale dipendente di un'altra pubblica autorità. In questo caso il passaggio è da privato a pubblico.

E che non si verta in ipotesi di 2112 del codice civile è confermato anche dall'analisi della giurisprudenza di codesta Corte costituzionale (n. 167/2013) secondo cui: La natura puramente privata del lavoro alle dipendenze delle società partecipate, del resto, rende inoperante, nella fattispecie del trasferimento di funzioni da una società partecipata ad un ente pubblico, la stessa garanzia del posto di lavoro, che l'art. 2112 del codice civile riconosce, in ambito privato, ai lavoratori subordinati in caso di trasferimento di azienda. L'art. 31 del decreto legislativo n. 165 del 2001, che dispone esplicitamente l'applicazione di tale garanzia, nel settore del lavoro pubblico, al passaggio di funzioni e di pendenti da enti pubblici ad altri soggetti (pubblici o privati), non richiama la predetta garanzia per le ipotesi in cui il passaggio di funzioni avvenga — come nel caso previsto dalla legge regionale censurata — da soggetti privati ad enti pubblici: in



tali ipotesi, infatti, l'automatico trasferimento dei lavoratori presuppone un passaggio di *status* — da dipendenti privati a dipendenti pubblici (ancorché in regime di lavoro privatizzato) — che, si ripete, non può avvenire in assenza di una prova concorsuale aperta al pubblico (in tal senso, sentenza n. 226 del 2012).

Pur nella diversità di fattispecie, i principi generali espressi rendono inapplicabile l'art. 2112 del codice civile (nonché l'art. 31 del decreto legislativo n. 165/2001).

Inoltre, la dedotta fattispecie non appare inquadrabile quale licenziamento individuale.

Infatti, riguardando la cronologia degli eventi rilevanti (non contestata) emerge che — il 1° ottobre 2019 — parte resistente abbia avviato una procedura di licenziamento collettivo a seguito dell'internalizzazione dei rapporti di lavoro disposta *ex lege*; questa procedura ha portato, in data 28 febbraio 2020, addirittura ad un esito negativo del tavolo negoziale (e questo elemento milita ancor di più per la valutazione di insussistenza di dimissioni tacite del ricorrente e degli altri lavoratori nella medesima situazione, i quali sono passati dall'aver contezza di un avvio di procedura di licenziamento collettivo al ricevere una lettera di sospensione del rapporto ed al ritrovarsi considerati dimissionari).

Pertanto, sussiste il requisito dell'intenzione di licenziare più di cinque dipendenti in centoventi giorni (*cf.* anche Corte di giustizia — sentenza 27 gennaio 2005, C - 188/03 — secondo cui l'evento qualificabile come licenziamento va inteso con riferimento alla volontà del datore di lavoro di porre fine ai rapporti di lavoro e non con l'effettiva determinazione di cessazione del rapporto di lavoro).

Oltretutto, la giurisprudenza più recente (Cassazione n. 15401 del 20 luglio 2020 che innova, e viene da questo giudice condivisa, la precedente interpretazione nomofilattica) ritiene si debba computare, nel numero minimo di cinque licenziamenti rilevante *ex lege* n. 223/1991, qualsiasi ipotesi di cessazione del rapporto di lavoro determinata (in tutto o in parte) da una scelta del lavoratore (ossia anche le dimissioni, le risoluzioni per mutuo consenso e prepensionamenti, qualora traggano ragione dall'iniziativa del datore di lavoro).

È pacifica la riconducibilità di tale ipotesi alla presente fattispecie perché la società aveva avviato la procedura di licenziamento collettivo in relazione al medesimo fatto storico (internalizzazione del servizio a seguito della legge n. 145/2018 e per i medesimi soggetti, incluso l'odierno ricorrente, coinvolti nel presente ricorso e in analoghi ricorsi pendenti presso questa sezione).

Anche a livello di giurisprudenza della Corte di giustizia europea (Corte di giustizia UE 11 novembre 2015 in causa C-422/14) si è chiarito che rientra nella nozione di «licenziamento» il fatto che il datore di lavoro proceda, unilateralmente e a svantaggio del lavoratore, ad una modifica sostanziale degli elementi essenziali del contratto di lavoro per ragioni non inerenti alla persona del lavoratore stesso, da cui consegua la cessazione del contratto di lavoro, anche su richiesta dal lavoratore medesimo.

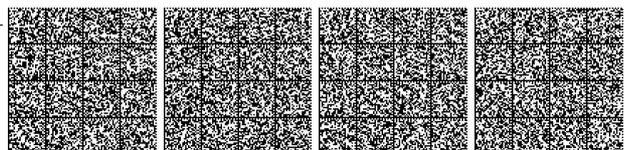
Nel caso di specie le dimissioni volontarie degli altri colleghi sono state effettuate anche alla luce delle indicazioni della datrice di effettuare trasferimenti a seguito dell'internalizzazione del servizio di pulizia nelle scuole e questo invero senza contare che nella medesima condizione del ricorrente si trovano decine di soggetti (*cf.* pagina 11, punto 31 del ricorso) ed invero — dovendo considerare la cessazione di costoro alla stregua di licenziamenti — già solo questo dato integrerebbe il requisito per l'applicazione dell'art. 24, legge n. 221/1991.

Deve quindi ritenersi applicabile la disciplina dei licenziamenti collettivi in quanto ogni altra qualificazione urterebbe coi dati di fatto in atto e comunque con la giurisprudenza sovranazionale sopra richiamata.

Né al caso di specie risulta applicabile la disciplina sui licenziamenti collettivi relativi agli assunti successivamente al 7 marzo 2015 (il lavoratore è stato assunto prima di tale data da Dussmann) mentre il dato numerico dei dipendenti interessati da dimissioni volontarie (effettive) e di quelli considerati dimissionari ma che ritengono di essere stati licenziati come il ricorrente integra i requisiti dimensionali per l'applicazione della legge n. 223/1991.

Resta quindi irrilevante qualsiasi argomentazione in ricorso e nella memoria di costituzione relativa alla qualificazione di tali licenziamenti come licenziamenti individuali (e ancora più irrilevante il capo di domanda relativo alla qualificazione del licenziamento come per giusta causa/disciplinare). Non sussiste alcun elemento di fatto idoneo a qualificare il licenziamento *de qua* come disciplinare, invero neppure la prospettazione attorea include le allegazioni minime per tale qualificazione oltre ad esservi elementi di fatto di segno totalmente opposto. Il requisito numerico e temporale fa sì che non si possa parlare neppure di licenziamento individuale per giustificato motivo oggettivo.

Né risulta applicabile alcuna deroga alla disciplina dei licenziamenti collettivi prevista dalla legislazione nazionale (art. 24, comma 4, legge n. 223/1991. Non si verte in nessuno dei casi contemplati trattandosi, nel presente caso, di lavoratore a tempo indeterminato addetto al settore pulizie scuole). Non risulta, invero, neppure applicabile l'art. 7, comma 4-*bis* del decreto-legge n. 248/2007, convertito in legge n. 31/2008 secondo cui: «4-*bis*. Nelle more della completa attuazione della normativa in materia di tutela dei lavoratori impiegati in imprese che svolgono attività di servizi in appalto e al fine di favorire la piena occupazione e di garantire l'invarianza del trattamento economico complessivo



dei lavoratori, l'acquisizione del personale già impiegato nel medesimo appalto, a seguito del subentro di un nuovo appaltatore, non comporta l'applicazione delle disposizioni di cui all'art. 24 della legge 23 luglio 1991, n. 223, e successive modificazioni, in materia di licenziamenti collettivi, nei confronti dei lavoratori riassunti dall'azienda subentrante a parità di condizioni economiche e normative previste dai contratti collettivi nazionali di settore stipulati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative o a seguito di accordi collettivi stipulati con le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative.».

Infatti, secondo la giurisprudenza di legittimità (Cassazione 20772/18 ma anche Cassazione 22121/2016, trattasi di orientamento consolidato): «In caso di licenziamento per cessazione dell'appalto, l'esclusione dell'applicazione della procedura di cui all'art. 24 della legge n. 223 del 1991, espressamente prevista dall'art. 7, comma 4-bis, del decreto-legge n. 348 del 2007, introdotto dalla legge di conversione n. 31 del 2008, presuppone la necessaria riassunzione del lavoratore nell'azienda subentrante, a parità di condizioni economiche e normative previste dai contratti collettivi nazionali di settore stipulati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative, o a seguito di accordi collettivi con le predette organizzazioni. (Nella specie, la S.C. ha confermato la sentenza di merito che aveva ritenuto applicabile la disciplina di cui alla legge n. 223 del 1991 in un caso in cui, verificatosi il subentro nell'appalto dei servizi di manutenzione degli immobili della Provincia di Foggia ed il licenziamento dei lavoratori addetti, la società subentrante aveva proposto ai dipendenti la stipulazione di un contratto a tempo parziale e non a tempo pieno come quello precedente.

In concreto, parte ricorrente afferma proprio la riduzione stipendiale subita all'atto dell'assunzione (circostanza non contestata tanto più che nelle note di trattazione la stessa resistente menziona un sopravvenuto aumento di orario lavorativo del ricorrente) ed inoltre è evidente il cambio di *status* normativo del lavoratore, che è venuto ad assumere la qualifica di dipendente pubblico con diversità di statuto economico e normativo.

Difettano i presupposti normativi per l'applicazione di tale norma nonché, invero e prioritariamente, quelli fattuali, non essendo stati allegati dalle parti gli elementi costitutivi della fattispecie (ne sono stati allegati di contrari, in realtà).

Inoltre, tale norma non può neppure assurgere ad oggetto di scrutinio della presente questione di legittimità costituzionale. Infatti, nel qui presente caso il nodo da dipanare non attiene alla sola disciplina procedimentale da attuare (licenziamento collettivo o individuale. E si è visto e si vedrà che per lo stato della normativa e della giurisprudenza è la disciplina sui licenziamenti collettivi a venire in rilievo) bensì anche a quale debba essere la sorte della contratto di lavoro alle dipendenze di Dussmann del dipendente internalizzato presso il Ministero. Prendere come oggetto di comparazione o di scrutinio tale norma lascerebbe irrisolto il secondo dei termini del problema sopra esposto (la sorte del contratto di lavoro).

Irrelevante è anche la questione relativa alla potenziale incompatibilità tra lavoro presso il Ministero e reintegrazione presso Dussmann; questo non tanto perché sarebbe possibile ottenere l'autorizzazione per lo svolgimento di altra attività da parte del lavoratore (come argomentato dal ricorrente) ma quanto perché tale problema è logicamente successivo al punto controverso qui affrontato e riguarderebbe in ogni caso il rapporto tra il Ministero e il lavoratore e non tra il lavoratore e la resistente Dussmann. È pertanto questione irrilevante.

Irrelevante e priva di fondamento è anche la questione della natura disciplinare del recesso. Parte resistente non ha neppure allegato tale circostanza e tale qualificazione, evidentemente proposta *ad abundantiam* dal ricorrente, è priva di qualsiasi addentellato con i fatti nello stesso ricorso allegati e con i documenti prodotti in causa.

La questione sulla temerarietà della lite non rileva in modo alcuno rispetto alla presente questione e la stessa complessità dei fatti qui esposti la elide.

In sintesi:

non sussistono i presupposti per qualificare come dimissioni volontarie o risoluzione consensuale tacita la condotta del lavoratore;

per dovere di completezza, si rappresenta che non è applicabile neppure la giurisprudenza in materia di mutuo dissenso elaborata dalla Corte di cassazione in tema di contratto a tempo determinato sia in quanto manca prova degli elementi fattuali richiesti dalla giurisprudenza di legittimità per il riscontro di tale fattispecie sia perché — sin dall'inizio — vi è stata espressa contestazione sulla sospensione del rapporto di lavoro nonché immediata impugnazione dal recesso del rapporto. La stessa restituzione degli strumenti di lavoro chiesta dal datore è stata effettuata solo per non incorrere in trattenute economiche e nessun significato ulteriore ad essa può attribuirsi;



inoltre, la stessa giurisprudenza di legittimità sul mutuo dissenso nei contratti a termine risulta inapplicabile al caso di specie in quanto superata dall'entrata in vigore dell'art. 24, decreto legislativo n. 151/2015 (oltre che dalla disciplina sulla decadenza ex legge n. 183/2010, art. 32) e in ogni caso in contrasto con la giurisprudenza in tema di licenziamento e clausola sociale di cui a Cassazione 2014/2020 e decisioni conformi, costituente il diritto vivente in materia e maggiormente attinente al caso di specie;

non sussistono i presupposti per l'applicazione dell'art. 2112 del codice civile;

non sussistono i presupposti per l'applicazione della disciplina dei licenziamenti individuali (né per gmo né per giusta causa/giustificato motivo soggettivo);

non esistono i presupposti per l'applicazione di deroghe normative alla disciplina del licenziamento collettivo;

non è applicabile il c.d. blocco dei licenziamenti collettivi previsto dall'art. 46, decreto-legge n. 18/2020, convertito in legge n. 27/2020 (norma *ratione temporis* da prendere in considerazione) dato che la stessa prevede che: a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto l'avvio delle procedure di cui agli articoli 4, 5 e 24, della legge 23 luglio 1991, n. 223 è precluso per cinque mesi e nel medesimo periodo sono sospese le procedure pendenti avviate successivamente alla data del 23 febbraio 2020...; ed invero, la procedura di licenziamento collettivo *de quo* era stata avviata il 1° ottobre 2019 (punto 9 del ricorso);

l'atto di risoluzione del rapporto da parte del datore di lavoro va qualificato come licenziamento collettivo intimato sia senza la prevista forma scritta, sia senza rispetto della procedura e dei criteri di scelta (vizio assorbito dalla più grave mancanza della forma scritta) in quanto l'intenzione di licenziare più di cinque dipendenti in centoventi giorni è stata manifestata già a partire dal 1° ottobre 2019, vi sono state dimissioni legate al riassetto organizzativo della resistente nonché il licenziamento del ricorrente (e di altri, numerosi, soggetti nella medesima posizione). Né appare possibile qualificare come atto scritto di licenziamento la comunicazione al centro per l'impiego o la consegna della busta paga con indicata la data di fine rapporto in quanto lo stesso datore di lavoro nega di aver voluto attribuire un tale significato agli stessi citati documenti e né gli stessi contengono — anche implicitamente — una volontà di recesso (che anche in memoria nega il datore di lavoro);

è irrilevante la questione sull'incompatibilità ex art. 53, decreto legislativo n. 165/2001 perché potenzialmente relativa a momento successivo a quello oggetto della presente controversia e non coinvolge in nessun caso la questione della legittimità del recesso operata da Dussmann.

Una volta appurata la disciplina applicabile e una volta argomentato circa il fatto che il lavoratore in questione vada considerato come licenziato e che sussistono i requisiti numerici per integrare la disciplina del licenziamento collettivo e che difetta la forma scritta del licenziamento stesso, si dovrebbe applicare — in virtù del richiamo effettuato dall'art. 5, comma 3, legge n. 223/1991 — l'art. 18 comma 1, legge n. 300/1970.

Tuttavia, questo giudice ritiene che l'applicazione della testé esposta disciplina presenti profili di irragionevolezza e sia necessaria una pronuncia additiva di codesta Ecc.ma Corte.

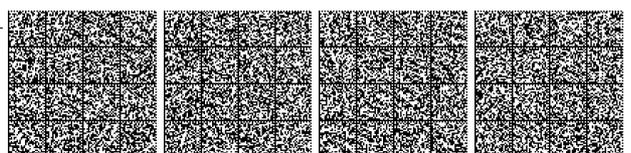
La questione appare quindi dirimente perché in caso di accoglimento della questione qui sollevata il ricorso dovrebbe essere rigettato; di contro, il ricorso andrebbe accolto nei termini sopra esposti (applicazione dell'art. 18, comma 1, legge n. 300/1970 per come richiamato dall'art. 5, comma 3, legge n. 223/1991).

Corde si vede la questione è rilevante in quanto dalla definizione della stessa dipende l'esito del ricorso. Va anche rimarcato che — alla luce della giurisprudenza nazionale e sovranazionale riportata — non sussiste alcuna possibilità di interpretazione conforme della normativa né risultano applicabili norme diverse da quelle individuate.

Non manifesta infondatezza.

Nel caso di specie, pur in presenza di tutti gli elementi fattuali integrativi della fattispecie, la disciplina di cui all'art. 58, comma 5-*bis* ss. cit. (che comporta di conseguenza l'applicazione del combinato disposto degli articoli 5, comma 3 e 24, legge n. 223/1991 e dell'art. 18, comma 1, legge n. 300/1970) appare sproporzionata negli effetti e — come tale — in violazione dell'art. 3 della Costituzione in relazione al principio di ragionevolezza e proporzionalità nonché in violazione dell'art. 41 della Costituzione sempre in relazione all'art. 3 Cost. ed evidenzia una omissione normativa che richiede l'intervento di codesta Corte costituzionale.

Infatti, la *ratio* dell'internalizzazione è quella di riportare all'interno dell'Amministrazione attività che erano state esternalizzate nonché quei lavoratori che per un congruo periodo di tempo (10 anni) erano stati addetti a questi appalti. L'intento del legislatore è stato quindi quello di porre termine ad una situazione che — nata per conseguire un risparmio di spesa per lo Stato — non aveva generato i risultati sperati anche sotto il profilo della gestione dei lavoratori



impiegati. Per fare ciò, correttamente, il legislatore si è avvalso di una procedura selettiva (seguendo i dettami anche di Corte Cost. 167/2013) ed ha individuato criteri ragionevoli di selezione dei partecipanti (questione che in ogni caso non rileva nel caso di specie). A fronte di ciò si è verificato il venir meno dei contratti di appalto in essere con ditte private e la necessità di gestire la posizione dei dipendenti già impiegati in questo appalto. Nel caso di specie, occorre ribadire la precisazione, si fa unicamente questione di coloro che all'esito della selezione sono stati assunti alle dipendenze del Ministero, perché tale è la casistica giurisprudenziale sottoposta all'attenzione di questo giudice.

Per costoro appare irragionevole che la risoluzione del rapporto del lavoro debba seguire le norme sui licenziamenti collettivi. Tra l'altro, tale circostanza — che scaturisce da una impossibilità di trovare una diversa soluzione all'interno dell'ordinamento interno per come sopra argomentato — contrasta con quella che è la *ratio* della disciplina in materia di licenziamenti collettivi stessi, ovverossia quella di tutelare la partecipazione e l'informazione dei lavoratori e la partecipazione dei corpi intermedi al fine di limitare le conseguenze del procedimento di licenziamento stesso (per le finalità della normativa europea *cf.* anche CGUE, settima sezione, ordinanza 4 giugno 2020). Si aggiunga inoltre che, obbligando la società datrice di lavoro a seguire le procedure per i licenziamenti collettivi, sarebbero stati coinvolti soggetti effettivamente a rischio di perdere il posto di lavoro con soggetti che nelle more erano stati assunti dal Ministero, con ciò determinando la trasformazione di una disciplina improntata ad una tutela del lavoratore in un mero adempimento vuoto e formale.

Ciò precisato, prevedere la necessità di avviare la procedura di licenziamento *ex lege* n. 223/1991 per lavoratori che siano stati parte di una procedura di internalizzazione *ex lege* e che siano stati assunti dall'Amministrazione a seguito di una selezione, superata, costituisce una costruzione normativa irragionevole in quanto gli stessi:

hanno partecipato volontariamente alla selezione;

sono transitati presso un datore di lavoro pubblico (il rapporto di lavoro alle cui dipendenze ha normativamente una stabilità maggiore rispetto a quello alle dipendenze di un datore di lavoro privato; arg. *ex* Cassazione 11868/16 e Cassazione 23424/17).

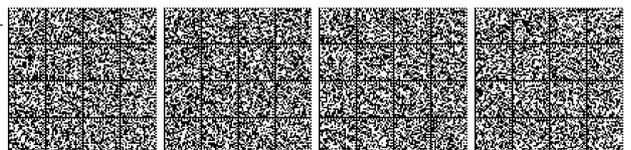
Pertanto, al fine di ricondurre a ragionevolezza il combinato disposto delle norme sopra richiamate si ritiene che codesta Ecc.ma Corte possa intervenire con una pronuncia additiva e dichiarare illegittimo il combinato disposto delle norme indicate in dispositivo nella parte in cui non prevede che — per coloro che abbiano partecipato alla selezione indetta *ex lege* n. 145/2018, art. 1, comma 760 e siano stati assunti dal Ministero dell'istruzione (già MIUR) — resta esclusa l'applicabilità della disciplina sui licenziamenti collettivi e, parimenti, si realizza la risoluzione di diritto del contratto di lavoro alle dipendenze dell'impresa appaltatrice già datrice di lavoro al momento della stipula del contratto con il Ministero stesso.

Come visto, l'ipotesi della risoluzione del contratto di lavoro non è praticabile in via interpretativa alla luce delle coordinate giurisprudenziali precedentemente esposte. Né, in assenza di intervento additivo della Corte costituzionale, sussiste una norma che possa ritenere altrimenti prodotto tale effetto.

Ulteriormente si tratta di una soluzione che non mina la discrezionalità del legislatore, ad avviso di questo giudice. L'ipotesi di una fattispecie risolutiva di diritto — da introdursi mediante intervento additivo di codesta Corte — è infatti una soluzione a rime obbligate, non essendo possibile dare alcuna lettura costituzionalmente orientata e ragionevole del sistema. Del pari, quanto sopra può rappresentarsi rispetto all'esclusione della procedura di licenziamento collettivo.

Come evidenziato da Corte costituzionale 1130/1988: ... il giudizio di ragionevolezza, lungi dal comportare il ricorso a criteri di valutazione assoluti e astrattamente prefissati, si svolge attraverso ponderazioni relative alla proporzionalità dei mezzi prescelti dal legislatore nella sua insindacabile discrezionalità rispetto alle esigenze obiettive da soddisfare o alle finalità che intende perseguire, tenuto conto delle circostanze e delle limitazioni concretamente sussistenti.

Né la circostanza che con il richiesto intervento verrebbe meno la tutela contro il licenziamento appare contraria ai criteri posti da codesta Corte in tema di giudizio avente ad oggetto di uguaglianza/ragionevolezza. In tal senso, l'operatività del principio di eguaglianza non è unidirezionalmente e necessariamente diretta ad estendere la portata di una disciplina più favorevole evocata come *tertium comparationis*, ma può dispiegarsi anche nel senso di rimuovere l'ingiustificato privilegio di una disciplina più favorevole rispetto a quella indicata a comparazione (così, Corte costituzionale n. 421/1995). Quanto affermato dalla citata sentenza n. 421 si ritiene valga — con i dovuti aggiustamenti legati al caso concreto — anche nella valutazione di ragionevolezza della disciplina portata all'attenzione di codesta Corte.



La stessa soluzione prospettata invero consente anche di effettuare un concreto bilanciamento tra gli articoli 3 e 41 della Costituzione.

Quanto alla violazione dell'art. 41 Cost., in particolare, costringere il datore di lavoro ad attivare una procedura di licenziamento collettivo anche per coloro che sono stati internalizzati dall'Amministrazione costituisce un non bilanciato sacrificio rispetto alla tutela dell'attività di impresa. Infatti, limitando le procedure della legge n. 223/1991 ai soli dipendenti effettivamente ridondanti si sarebbe ottenuta anche una migliore gestione della procedura di esubero. La tutela dell'art. 41 Cost. infatti, ad avviso di questo giudice, impone al legislatore di non gravare di oneri irragionevoli la gestione degli esuberanti soprattutto laddove gli stessi non siano effettivamente tali ma si tratti di lavoratori transitati nei ruoli del Ministero.

Infatti, pur essendo acclarato che in molti ambiti la tutela del lavoratore abbia subito un arretramento anche sotto il profilo dell'effettività (*cf.* Comitato europeo diritti sociali, CGIL contro Italia in procedura in istanza 91/2013), non è questo il caso. I lavoratori hanno scelto deliberatamente di partecipare ad una selezione loro riservata e di essere assunti dal datore di lavoro pubblico.

Lo stato attuale delle norme e del diritto vivente come sopra descritto consentirebbe loro di avere una ulteriore tutela (quella ex legge n. 223/1991) che però appare irragionevolmente onerosa alla luce di un corretto bilanciamento tra il diritto effettivo al mantenimento del lavoro e la tutela dell'iniziativa di impresa economica. Il datore di lavoro, secondo le norme censurate, si sarebbe dovuto trovare a gestire (e si è trovato a gestire) una procedura di licenziamento collettivo — oltre che relativa agli esuberanti effettivi (per i quali non sussiste alcun margine di dubbio che vada applicata la legge n. 223/1991) relativa anche ad esuberanti in sostanza fittizi in quanto relativi a soggetti assunti dall'Amministrazione in virtù del provvedimento legislativo che, con l'internalizzazione dei servizi, tale esubero ha creato.

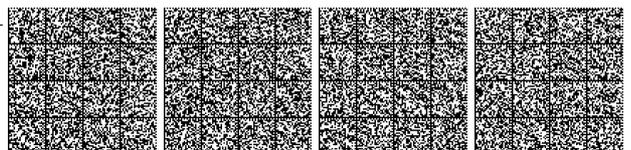
Pertanto, se da un lato il legislatore ha deciso di riportare all'interno dell'Amministrazione le attività dell'art. 58, decreto-legge n. 69/2013 (per le quali risultavano anche, dal decreto del Presidente della Repubblica n. 119/2009, accantonati i posti di lavoro e pertanto senza neppure creare incontrollati aumenti di organico), dall'altro non si è fatto carico della gestione delle sorti del rapporto di lavoro dei soggetti internalizzati con la ditta precedentemente titolare dell'appalto (Dussmann, nel caso di specie). Tale vuoto normativo dà luogo all'applicazione della normativa in tema di licenziamenti collettivi (senza possibilità di dare luogo ad una diversa interpretazione); tale applicazione è tuttavia irragionevole e sproporzionata negli effetti in quanto addossa al datore di lavoro un onere gestionale eccessivo rispetto ad esuberanti fittizi (e infatti solo relativamente ai soggetti effettivamente assunti dal Ministero si fa riferimento in questa ordinanza) che non vedono presente alcuna effettiva esigenza di tutela del lavoratore.

Infatti, principio della tutela effettiva del lavoratore (*cf.* Corte costituzionale 194/2018 anche per le fonti sovranazionali ivi riportate) è fondante nel nostro ordinamento ma deve trovare applicazione nelle ipotesi in cui il rapporto di lavoro sia stato ingiustamente risolto (con la possibilità di graduare il ristoro, purché sia effettivo) o sia in pericolo (come per esempio nei licenziamenti collettivi dove alle garanzie sostanziali, p. es. criteri di scelta, si affiancano tutele procedurali e di informazione). Nel caso di specie, il rapporto di lavoro del ricorrente non era soggetto ad alcun effettivo pericolo in quanto lo stesso lavoratore aveva scelto di transitare nei ruoli del Ministero a fronte di una facoltà, seppur veicolata da una procedura di selezione, concessa dal legislatore.

Inoltre, considerare alla stregua di un licenziamento il passaggio di un lavoratore alle pendenze del Ministero in conseguenza della internalizzazione di un servizio e del superamento della selezione appare irragionevole e sproporzionato rispetto ai fini della normativa. Infatti, la società datrice di lavoro è stata privata di una parte di attività per legge e parimenti il legislatore ha deciso di reclutare una quota parte degli addetti a tale servizio per lo svolgimento delle attività internalizzate.

Ritenere che per costoro sia necessario lo svolgimento di una procedura di licenziamento collettivo e l'emanazione di un provvedimento di licenziamento appare una ridondanza normativa che aggrava di oneri non necessari la società datrice di lavoro a fronte di una decisione normativa di internalizzazione del servizio e di una scelta di assumere il personale tra parte di coloro che già svolgevano le medesime mansioni per le ditte appaltatrici. Inoltre, si disciplina alla stregua di un licenziamento (manifestazione di recesso propria del datore di lavoro) quella che altro non è che la logica conseguenza della procedura di internalizzazione rispetto alla quale massimamente rileva la transizione del lavoratore unitamente ai servizi internalizzati e al fine dello svolgimento degli stessi.

La circostanza che l'assunzione presso il Ministero sia stata mediata da una selezione è circostanza irrilevante ai presenti fini in quanto il contenzioso in essere riguarda proprio coloro che la selezione la hanno superata (i menzionati 65 soggetti) e in quanto unica modalità di accesso al pubblico impiego costituzionalmente necessaria.



Alla luce di quanto sopra, si ritiene necessario sottoporre questione di legittimità costituzionale — per violazione degli articoli 3 e 41 della Costituzione — del combinato disposto dell'art. 58 commi 5-bis, 5-ter e 5-quater, decreto-legge n. 69/2013 con gli articoli 24, legge n. 223/1991, 5, comma 3, legge n. 221/1991 e 18 comma 1, legge n. 300/1970, nella parte in cui non prevede — per i lavoratori assunti dal Ministero dell'istruzione (già MIUR) a seguito di partecipazione alla selezione di cui all'art. 58, comma 5-ter, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, per come modificato dall'art. 1, comma 760, legge n. 145/2018 e dall'art. dall'art. 2, comma 5 del decreto-legge n. 129/2019, convertito in legge n. 159/2019 — che costoro siano esclusi dalla disciplina sui licenziamenti collettivi e che il contratto di lavoro di costoro alle dipendenze della società datrice di lavoro (già titolare di contratto per lo svolgimento dei servizi di cui all'art. 58, comma 5-bis, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98 e successive modificazioni ed integrazioni), si intenda risolto di diritto all'atto della stipula del contratto di assunzione del lavoratore stesso con il Ministero dell'istruzione (già MIUR).

Tale soluzione consentirebbe di bilanciare il diritto di iniziativa economica datoriale che si esplica anche nella possibilità di correttamente affrontare una procedura di licenziamento collettivo, focalizzandosi sugli effettivi esuberi, con la tutela del diritto del lavoro che deve essere centrata su coloro che effettivamente corrono un rischio di perdita del posto di lavoro. Non appare infatti sufficiente solamente escludere in questa sede la disciplina del licenziamento collettivo ma anche disciplinare le sorti dei contratti di lavoro. Questa disciplina «additiva» appare necessaria proprio nell'ottica di un bilanciamento dei valori costituzionali in gioco, maggiormente pregnante ove si focalizzi l'attenzione sulla circostanza che indice nella presente fattispecie non solo la circostanza della procedura da seguire ma anche il fatto che vada regolato quale licenziamento il passaggio del lavoratore alle dipendenze del Ministero a seguito di internalizzazione *ex lege*.

P. Q. M.

Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale — in relazione agli articoli 3 e 41 della Costituzione — del combinato disposto dell'art. 58, commi 5-bis, 5-ter e 5-quater, decreto-legge n. 69/2013, con gli articoli 24, legge n. 223/1991, 5, comma 3, legge n. 223/1991 e 18, comma 1, legge n. 300/1970, nella parte in cui non prevede — per i lavoratori assunti dal Ministero dell'istruzione (già MIUR) a seguito di partecipazione alla selezione di cui all'art. 58, comma 5-ter, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98 per come modificato dall'art. 1, comma 760, legge n. 145/2018 e dall'art. dall'art. 2, comma 5 del decreto-legge n. 129/2019, convertito in legge n. 159/2019 — che costoro siano esclusi dall'applicazione della disciplina sui licenziamenti collettivi e che il contratto di lavoro di costoro alle dipendenze della società datrice di lavoro (già titolare di contratto per lo svolgimento dei servizi di cui all'art. 58, comma 5-bis, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98 e successive modificazioni ed integrazioni), si intenda risolto di diritto all'atto della stipula del contratto di assunzione del lavoratore stesso con il Ministero dell'istruzione (già MIUR);

Manda alla cancelleria per gli adempimenti di rito disponendo che gli atti siano immediatamente trasmessi alla Corte costituzionale e che l'ordinanza sia notificata alle parti nonché al Presidente del Consiglio dei ministri;

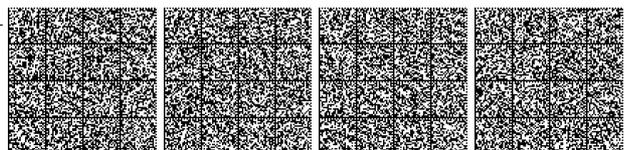
Dispone che la presente ordinanza sia comunicata anche ai Presidenti delle due Camere del Parlamento;

Sospende il giudizio in corso;

Si comunichi.

Lecce, 16 febbraio 2021

Il giudice del lavoro: CARBONE



N. 54

Ordinanza del 22 giugno 2020 della Corte dei conti - Sezione giurisdizionale per la Regione Lazio sul ricorso proposto da Bruni Nicola contro Presidente del Consiglio dei ministri, Ministero dell'economia e delle finanze e Istituto nazionale previdenza sociale (Inps).

Pensioni - Legge di bilancio 2019 - Trattamenti pensionistici diretti a carico del Fondo pensioni lavoratori dipendenti, delle gestioni speciali dei lavoratori autonomi, delle forme sostitutive, esclusive ed esonerative dell'assicurazione generale obbligatoria e della Gestione separata di cui all'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995, i cui importi complessivamente considerati superano 100.000 euro lordi su base annua - Intervento di decurtazione percentuale, per la durata di cinque anni, dell'ammontare lordo annuo.

- Legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), art. 1, commi da 261 a 268.

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE LAZIO

Il giudice monocratico Cons. Antonio Di Stazio ha pronunciato la seguente ordinanza nel giudizio iscritto al n. 76885 del registro di segreteria, sul ricorso presentato dall'avv. Nicola Bruni, nato a Roma il 3 settembre 1933, elettivamente domiciliato in Roma, alla via Santa Maria in via n. 12, presso lo studio del prof. avv. Vincenzo Fortunato, che lo rappresenta e difende (indirizzo p.e.c. per le comunicazioni di rito: vincenzofortunato@ordineavvocatiroma.org - utenza telefax 06.6784911) – contro;

Governo della Repubblica - Presidenza del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, con sede legale in Roma, Palazzo Chigi, piazza Colonna n. 370, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, con sede in Roma - via dei Portoghesi n. 12;

Ministero dell'economia e delle finanze, in persona del Ministro *pro tempore*, con sede legale in Roma - via XX Settembre n. 97, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, con sede in Roma - via dei Portoghesi n. 12;

Istituto nazionale di previdenza sociale (INPS), con sede legale in Roma - via Ciro il Grande n. 21 - in persona del Presidente e legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Andrea Botta (p.e.c.: avv.andrea.botta@postacertinps.gov.it - fax 06/94527716), elettivamente domiciliato in Roma - via Cesare Beccaria n. 29;

Letto il ricorso e gli altri di causa;

Uditi, nella Camera di consiglio del 4 dicembre 2019, il prof. avv. Vincenzo Fortunato per il ricorrente, l'Avvocato dello Stato Andrea Fedeli in rappresentanza della Presidenza del Consiglio dei ministri e del Ministero dell'economia e delle finanze.

Svolgimento del processo

1. Con ricorso del 3 giugno 2019 parte ricorrente ha chiesto:

a) l'accertamento, previa concessione di misure cautelari, del diritto al riconoscimento e all'integrale corresponsione del trattamento pensionistico, senza la decurtazione di cui all'art. 1, comma 261, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 e successive modificazioni ed integrazioni, con conseguente declaratoria di illegittimità costituzionale delle trattenute operate a tal titolo sul trattamento pensionistico in godimento del ricorrente, e condanna dei soggetti resistenti alla restituzione in favore del ricorrente di quanto trattenuto a far data dall'applicazione della riduzione del trattamento pensionistico di cui all'art. 1, comma 261, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 e successive modificazioni ed integrazioni;



b) l'accertamento, previa sospensione della trattenuta a titolo di blocco dell'adeguamento perequativo, del diritto alla corresponsione del trattamento pensionistico rivalutato senza il blocco imposto dall'art. 1, comma 260, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 e successive modificazioni ed integrazioni, e conseguente condanna dei soggetti residenti alla restituzione in favore del ricorrente di quanto non corrisposto a tal titolo;

c) l'annullamento o disapplicazione della circolare INPS n. 62 del 7 maggio 2019, avente per oggetto: «Riduzione dei trattamenti pensionistici di importo complessivamente superiore a 100.000 euro su base annua. Articolo 1, commi da 261 a 268, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (legge di bilancio 2019). Istruzioni contabili. Variazioni al piano dei conti.».

In ogni caso con vittoria di spese ed onorari di giudizio.

1.1. Con il ricorso in epigrafe l'avv. Bruni, dopo aver premesso:

di essere un *ex* Avvocato dello Stato, collocato a riposo per limiti di età (*ex* art. 16, dl. n. 503/1992) dal 4 settembre 2008;

di avere versato contributi, compresi i periodi riscattati, per quarantanove anni;

di godere della pensione ordinaria di vecchiaia, liquidata interamente con il sistema retributivo, a decorrere dal 4 settembre 2009, per un importo lordo annuo (al netto della tredicesima) di euro 192.999,24;

lamenta che il suo trattamento pensionistico è stato pesantemente inciso dalla legge 30 dicembre 2018, n. 145, che all'art. 1, commi dal 261 al 268, ha introdotto una misura di «riduzione» dei trattamenti pensionistici più elevati, per la durata di cinque anni a decorrere dal 1° gennaio 2019, atteso che detto trattamento risulterà decurtato di circa euro 23.000 l'anno, per un ammontare complessivo di euro 114.000 nell'arco del previsto quinquennio di applicazione.

1.2. Assume che la predetta misura costituisce solo l'ultima (in ordine di tempo) di una serie di interventi legislativi che hanno imposto prelevi forzosi sulla categoria dei pensionati: a) il «contributo di solidarietà» imposto dalla legge n. 488/1999 (art. 37, comma 1) per il triennio 2000-2002; b) l'analogo «contributo di solidarietà» previsto dall'art. 3, comma 102, della legge n. 350/2003 per il triennio 2004-2006; c) il contributo di solidarietà di cui all'art. 1, comma 486, della legge n. 147/2013, per il triennio 2014-2016), parte ricorrente lamenta inoltre che la legge n. 145 del 2018 ha altresì introdotto il parziale blocco della perequazione delle pensioni, anch'esso con aliquote crescenti, misura che segue quella già prevista per un biennio dall'art. 24, commi 25, lettera e), e 25-bis del decreto-legge n. 201 del 2011 e successive modificazioni ed integrazioni.

1.3. Assume ancora parte ricorrente che le misure previste dall'art. 1, commi 261-265, della citata legge 30 dicembre 2018, n. 145, si pongono in palese violazione dei principi sanciti dagli articoli 2, 3, 23, 36, 38, 53, 81, 97, 104 e 117 della Costituzione.

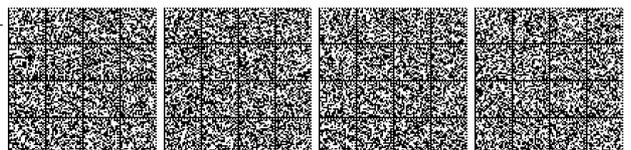
In particolare, il comma 261 sarebbe illegittimo nella parte in cui prevede, per un quinquennio, aliquote crescenti di riduzione delle pensioni dirette a gestione INPS superiori a determinate soglie (e segnatamente: il 15% per la parte eccedente l'importo di 100.000 euro lordi su base annua e fino a 130.000 euro; il 25% per la parte eccedente 130.000 euro e fino a 200.000 euro; il 30% per la parte eccedente 200.000 euro e fino a 350.000 euro; il 35% per la parte eccedente 350.000 euro e fino a 500.000 euro; in ultimo, il 40% per la parte eccedente l'importo di 500.000 euro).

1.4. A sua volta, il comma 262 sarebbe costituzionalmente illegittimo laddove dispone che gli importi di cui al comma 261 sono soggetti a rivalutazione automatica secondo il meccanismo di cui all'art. 34, comma 1, della legge n. 448/1998 e successive modificazioni ed integrazioni.

1.5. Sarebbe altresì illegittimo il comma 263, nella parte in cui dispone che «la riduzione di cui al comma 261 si applica in proporzione agli importi dei trattamenti pensionistici, ferma la clausola di salvaguardia di cui al comma 267. La riduzione di cui al comma 261 non si applica alle pensioni interamente liquidate con metodo contributivo.».

1.6. Sarebbe, inoltre, affetto da incostituzionalità anche il comma 265 ove si prevede l'istituzione di appositi fondi presso l'INPS e presso gli altri enti previdenziali interessati, denominati «Fondo risparmio sui trattamenti pensionistici di importo elevato», in cui confluiscono i risparmi derivanti dall'applicazione delle disposizioni di cui ai commi da 261 a 263, che restano ivi accantonati.

1.7. Quanto al requisito della rilevanza della eccepita questione di costituzionalità, adduce il ricorrente di rientrare nell'ambito di applicazione dell'art. 1, comma 261, della legge n. 145/2018, essendo Avvocato dello Stato in quiescenza, titolare di trattamento pensionistico diretto a carico dello Stato, di importo superiore alla soglia minima di applicazione della riduzione, pari ad euro 100.000 lordi annui, liquidato con sistema retributivo e di avere già subito le contestate decurtazioni, come da cedolini versati in atti. Ciò in considerazione del *petitum*, volto all'accertamento del diritto del ricorrente alla corresponsione integrale della pensione senza l'applicazione delle sopra esposte decurtazioni, al conseguente accertamento dell'illegittimità delle somme trattenute dall'ente previdenziale a detto titolo, e alla condanna degli enti intimati alla restituzione di tali somme.



1.8. Quanto alla non manifesta infondatezza della questione, assume il ricorrente che la disciplina del taglio delle pensioni, come introdotta dalla normativa in discorso, contrasta con i parametri costituzionali della ragionevolezza e proporzionalità, ex articoli 2, 3, 36 e 38 della Carta costituzionale, non essendo rispettati, nella specie, i limiti che secondo costante giurisprudenza costituzionale debbono essere rispettati da previsioni come quella in esame - che incidono su diritti acquisiti o su rapporti istituzionali consolidati, limiti che - secondo la prospettazione di parte ricorrente - operano in maniera più stringente per le misure che incidono sulle pensioni, stante la loro natura di retribuzione differita.

In particolare:

riguardo alla misura «*una tantum*», la giurisprudenza costituzionale ha ritenuto che l'intervento di riduzione del trattamento pensionistico «non può essere ripetitivo e tradursi in un meccanismo di alimentazione del sistema di previdenza»;

riguardo al «contributo di solidarietà», il relativo intervento normativo è stato ritenuto legittimo solo «in ragione della sua temporaneità» e del «suo porsi come misura contingente, straordinaria e temporalmente circoscritta» (Corte costituzionale, sentenza n. 173 del 2016);

il prelievo è ragionevole e non infrange i principi di cui agli articoli 38 della Costituzione e 36 della Costituzione ove incide sulle pensioni entro limiti di sostenibilità, in quanto «le aliquote di prelievo non possono essere eccessive e devono rispettare il principio di proporzionalità, che è esso stesso criterio, in sé, di ragionevolezza della misura» (Corte costituzionale, sentenza n. 173 del 2016);

anche laddove l'intervento di riduzione sia mosso da specifiche finalità previdenziali, il legislatore deve rispettare i principi di ragionevolezza e proporzionalità, sicché il prelievo «deve operare all'interno dell'ordinamento previdenziale come misura di solidarietà "forte", mirata a puntellare il sistema pensionistico, e di sostegno previdenziale ai più deboli, anche in un'ottica di mutualità intergenerazionale, siccome imposta da una situazione di grave crisi del sistema stesso, indotta da vari fattori endogeni ed esogeni che devono essere oggetto di attenta ponderazione da parte del legislatore, in modo da conferire all'intervento quella incontestabile ragionevolezza, a fronte della quale soltanto può consentirsi di derogare (in termini accettabili) al principio di affidamento in ordine al mantenimento del trattamento pensionistico già maturato (sentenze n. 69 del 2014, n. 166 del 2012, n. 302 del 2010, n. 446 del 2002, n. 176 del 2016).

1.9. Secondo la prospettazione di parte ricorrente, la disciplina introdotta dalla legge n. 145 del 2018 non supera, sotto i sopra menzionati profili, lo scrutinio «stretto» di costituzionalità, per i seguenti motivi:

i) il disposto taglio delle pensioni più alte non è qualificato come contributo di solidarietà né risponde a finalità solidaristiche;

ii) è assente il presupposto della «temporaneità» del sacrificio imposto ai pensionati.

Invero, l'intervento normativo in esame, lungi dall'essere temporaneo e circoscritto, si connota come «ripetitivo» rispetto ad analoghe misure di prelievo forzoso dei trattamenti pensionistici già previste da precedenti interventi legislativi (di cui quella disposta con la citata legge n. 147/2013, ritenuta ai limiti della legittimità costituzionale, è solo l'ultima di una lunga serie), e precisamente:

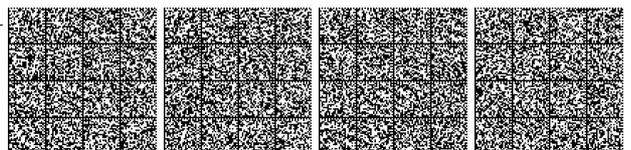
a) il «contributo di solidarietà» introdotto dall'art. 37, comma 1, della legge n. 488 del 1999, per il triennio 2000-2002, sui trattamenti pensionistici corrisposti da enti gestori di forme di previdenza obbligatorie complessivamente superiori al massimale annuo previsto dall'art. 2, comma 18, della legge n. 335 del 1995;

b) il «contributo di solidarietà» di cui all'art. 3, comma 102, della legge n. 350 del 2003, per il triennio 2004-2006, sui trattamenti pensionistici corrisposti da enti gestori di forme di previdenza obbligatorie, di importo complessivamente superiore a 25 volte quello stabilito dall'art. 38, comma 1, della legge n. 448 del 2001;

c) il «contributo di perequazione» di cui all'art. 18, comma 22-*bis*, della legge n. 350 del 2003, per il periodo 1° agosto 2011 – 31 dicembre 2014, sui trattamenti pensionistici corrisposti da enti gestori di forme di previdenza obbligatorie di importo complessivamente superiore a 90.000 euro lordi annui. Misura dichiarata costituzionalmente illegittima per violazione degli articoli 3 e 53 della Costituzione con sentenza n. 116 del 2013;

d) da ultimo, il «contributo di solidarietà» di cui all'art. 1, comma 486, della legge n. 147 del 2013, ritenuto costituzionalmente legittimo solo in quanto misura eccezionale, *una tantum*, e connessa a una obiettiva finalità endo-previdenziale (la c.d. emergenza esodati).

Il ricorrente, collocato a riposo nel 2008, precisa che si è visto già applicare integralmente (come da cedolini in atti) il predetto contributo di solidarietà per il triennio 2014-2016, misura che la Corte costituzionale aveva ritenuto «al limite» della costituzionalità in quanto «misura contingente, straordinaria e temporalmente circoscritta».



1.10. Alla luce di quanto sopra osservato, il ricorrente ritiene che la rinnovata previsione di un ulteriore intervento di riduzione forzosa dei trattamenti pensionistici in essere - peraltro per un periodo ben più lungo, pari ad un quinquennio - è elemento di per sé sufficiente per escludere il superamento dello scrutinio «stretto» di costituzionalità richiesto in materia. Osserva al riguardo:

che la disciplina in esame, al di là del *nomen iuris* utilizzato, si pone in rapporto di sostanziale continuità con gli interventi precedenti, sopra menzionati, poiché impone alla pari di quelli una decurtazione dei trattamenti pensionistici in essere al superare di una determinata soglia;

che la temporaneità dei singoli prelievi previsti da ciascun intervento normativa è solo apparente, dal momento che essi si legano l'uno all'altro in un *continuum* in cui soggetto e oggetto della misura è sempre lo stesso: il pensionato e la propria pensione maturata *ex lege*;

che, così operando, il legislatore finisce per trasformare un istituto eccezionale e temporaneo in uno strumento ordinario e definitivo, in manifesta violazione dei canoni di proporzionalità, ragionevolezza e legittimo affidamento.

Quanto appena osservato varrebbe senza dubbio per il ricorrente, il quale ha già integralmente subito, per l'intero triennio 2014-2016, la riduzione della pensione per effetto del contributo di solidarietà di cui alla legge n. 147/2013.

Ritiene ancora il ricorrente che la nuova misura esorbita, di per sé, i prescritti limiti di ragionevolezza e proporzionalità in quanto prevede la riduzione dei trattamenti pensionistici per cinque anni, e cioè non circoscritta - anche in ragione dell'entità della riduzione disposta - entro un arco temporale ragionevole.

Da tutto ciò consegue altresì, secondo parte ricorrente, l'ingiustificata compressione del suo legittimo affidamento alla percezione del trattamento previdenziale come già maturato *ex lege*, affidamento consolidato alla luce delle ultime pronunce della Corte costituzionale in materia (*in primis*, sentenza n. 173 del 2016), che avevano statuito la necessità di non ripetizione di questo tipo di interventi normativi, e comunque la perimetrabilità degli stessi entro un arco temporale ragionevole.

A suo dire, l'irragionevolezza della previsione, sotto il profilo temporale, si appalesa evidente anche in considerazione del fatto che la platea di destinatari colpiti dalla norma è costituita da persone di età avanzata (come il ricorrente che ha ottantasei anni di età), rispetto alle quali la protrazione della misura per cinque anni ha la consistente prospettiva di essere perpetua o comunque di non poter essere adeguatamente ristorata in misura effettiva, in considerazione del fatto che la ristorazione integrale potrebbe avvenire in tempi di vita ancora più avanzati.

Osserva ancora il ricorrente che, essendo il trattamento pensionistico per sua natura a tempo determinato, il prelievo forzoso della pensione per un arco temporale così lungo (fino ad otto anni se ai cinque dell'ultima misura si sommano i tre di cui al precedente intervento) costituisce una misura di modifica radicale e definitiva del rapporto.

Adduce parte ricorrente che non supera lo scrutinio stretto di costituzionalità neppure la previsione delle percentuali di trattenuta del trattamento pensionistico, tutt'altro che ragionevoli e proporzionate anche se rapportate a trattamenti più elevati, trattandosi di aliquote - come sopra riportate - di molto superiori a quelle introdotte in passato dal legislatore con altri interventi di decurtazione delle pensioni.

Infatti, le ultime tre aliquote superano di circa il doppio e il triplo l'aliquota unica prevista dal regime previgente per il medesimo *range*.

Nel caso del ricorrente, la decurtazione - oltre a protrarsi per ben cinque anni (che si aggiungono ai tre già «scontati») - è triplicata rispetto alla precedente per il primo scaglione, e duplicata rispetto al secondo. Pertanto, il trattamento pensionistico del ricorrente risulterà decurtato di circa euro 23.000 l'anno, e di complessivi euro 114.000 sui cinque anni in cui la misura troverà applicazione.

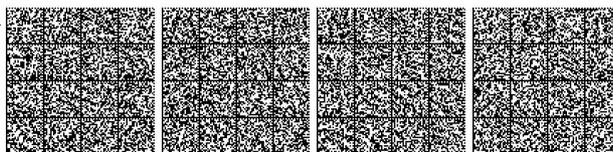
Adduce parte ricorrente che, in termini di proporzionalità del prelievo, la decurtazione della pensione si traduce in un peso economico ulteriore e aggiuntivo rispetto a quello imposto dalla fiscalità generale. E infatti, applicando la misura in esame, la riduzione media annua del reddito pensionistico oscillerà dall'1,36% per la fascia da 110 mila euro e salirà al 24% per la soglia dei 500 mila euro lordi.

Pertanto, per i contribuenti sottoposti all'aliquota Irpef del 43%, nei prossimi cinque anni, solo per questi redditi, l'Irpef può aumentare dal 44,3% fino al 67%.

Secondo parte ricorrente, l'irragionevolezza della misura è aggravata dal fatto che l'intervento di taglio delle pensioni in atto fa perdere l'imprescindibile nesso di sinallagmaticità e di ragionevolezza intrinseca tra la misura e il suo fine, atteso che:

non risulta finalizzato all'effettuazione di alcuna prestazione previdenziale assistenziale puntualmente individuata;

non sembra neppure volto a fronteggiare l'eventuale crisi interna al sistema previdenziale.



Infatti, nel caso deciso con la richiamata pronuncia n. 173 del 2016, la Corte costituzionale aveva ritenuto giustificato, di fronte al fenomeno degli «esodati», richiedere un contributo sui trattamenti pensionistici più alti, a condizione, tuttavia, che le maggiori somme incassate fossero rimaste all'interno della previdenza pubblica e non utilizzate per altri fini, com'era avvenuto in passato (il riferimento è al «contributo di perequazione» di cui all'art. 24, comma 31-*bis*, del decreto-legge 2011/2011, convertito dalla legge n. 214/2011, dichiarato costituzionalmente illegittimo per violazione degli articoli 3 e 53 della Costituzione).

Il nuovo «taglio», invece, fa confluire le risorse ottenute in uno specifico fondo, destinato a contribuire in modo indistinto al finanziamento dello Stato, atteso che il comma 265 dell'art. 1, legge n. 145/2018 prevede l'istituzione, presso ciascun ente previdenziale interessato, di apposito «Fondo risparmio sui trattamenti pensionistici di importo elevato», nel quale confluiscono e «restano accantonate» le somme derivanti dall'applicazione delle decurtazioni in esame.

Secondo parte ricorrente, i risparmi derivanti dall'applicazione dell'intervento contestato risultano destinati al bilancio statale a copertura delle spese generali e non già per realizzare finalità endoprevidenziali, come evidenziato nell'analisi contenuta nel *dossier* «Effetti sui saldi e conto risorse e impieghi - legge n. 145 del 2018 e decreto-legge n. 119/2018 (legge n. 138 del 2018)», redatto dal Servizio bilancio del Senato e dal Servizio bilancio dello Stato (gennaio 2019).

Anche tale effetto evidenzerebbe ulteriormente l'incostituzionalità della misura.

Mancherebbe, altresì, secondo la prospettazione di parte ricorrente, qualsiasi logica di correlazione tra *an* e *quantum* della decurtazione (compreso il suo orizzonte temporale quinquennale) e le dinamiche finanziarie/prestazionali complessive del sistema previdenziale.

Assume ancora parte ricorrente che le disposizioni in esame si appalesino costituzionalmente illegittime per violazione dei principi di uguaglianza e ragionevolezza, sotto plurimi profili.

Anzitutto, la legge colpisce, a parità di trattamento pensionistico, solo alcuni soggetti appartenenti alla categoria dei pensionati, e segnatamente i percettori di trattamenti pensionistici diretti a carico del Fondo pensioni lavoratori dipendenti, delle gestioni speciali dei lavoratori autonomi, delle forme sostitutive, esclusive ed esonerative dell'assicurazione generale obbligatoria e della gestione separata *ex art.* 2, comma 26, legge n. 335/1995, e non anche i pensionati di altre gestioni previdenziali diverse dall'INPS.

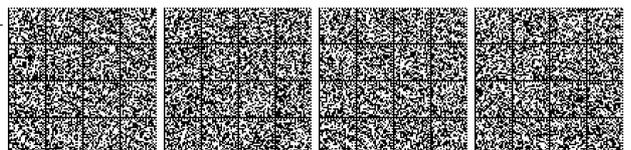
In secondo luogo, emergerebbe un ingiustificato squilibrio tra le pensioni di anzianità e quelle di vecchiaia, con privilegio delle prime a svantaggio delle seconde, in quanto, pur versando nella stessa posizione professionale, chi ha scelto di andare prima in quiescenza avrà versato minori contributi (godendo di una retribuzione minore non essendo al massimo della carriera) e per un periodo lavorativo inferiore e si troverà, pertanto, a godere di un trattamento previdenziale minore. Trattamento che invece risulta non toccato (se non raggiunge i 100 mila euro l'anno) o comunque toccato in misura ridotta, rispetto a quello di chi ha lavorato gli anni necessari per raggiungere la soglia della pensione di vecchiaia, il cui importo sarà maggiore, e che oggi risulta penalizzato, con evidente negazione del principio di uguaglianza.

Sotto un ulteriore profilo, la violazione del principio di ragionevolezza e uguaglianza emergerebbe in considerazione della natura di retribuzione differita del trattamento pensionistico, sicché esso, al pari del reddito derivante da altra fonte, assolve alla medesima funzione di garanzia di un determinato livello di spesa o di risparmio da parte del percettore.

A tale riguardo osserva parte ricorrente che la Corte costituzionale (sent. 30 del 2004) ha affermato che la pensione, al pari della retribuzione in costanza del rapporto di lavoro, deve essere proporzionata alla qualità e quantità del lavoro prestato e comunque idonea ad assicurare all'avente diritto un'esistenza libera e dignitosa ai sensi dell'art. 36 della Costituzione.

Pertanto, le disposizioni impugnate - ad avviso di parte ricorrente - sono illegittime e irragionevoli in quanto colpiscono solo una limitata platea dei percettori di reddito, e cioè solo i pensionati (per di più con le discriminazioni anzi descritte), i quali, diversamente dai soggetti in attività di lavoro, non hanno modo di compensare la riduzione attraverso l'interlocuzione con il datore di lavoro, né riescono a compensare la riduzione con ulteriori e diversi impieghi (specie nel periodo attuale, e a fronte di previsioni preclusive quale quella prevista per le P.P.AA. dall'art. 5, comma 9, del decreto-legge n. 95 del 2012, conv. in legge n. 135 del 2012).

Viene altresì sottolineato che la «debolezza» della categoria dei pensionati assume ancor più rilevanza in considerazione del fatto che si tratta di persone di età avanzata, che più di altri hanno bisogno di mezzi a disposizione per sopperire le proprie esigenze di vita quotidiana o far fronte a spese sanitarie più ingenti; senza considerare che spesso il trattamento di quiescenza dei pensionati sopperisce, in un contesto di crisi occupazionale come quello attuale, a difficoltà economiche dei prossimi congiunti delle successive generazioni (figli, nipoti).



In ultimo, il fatto che la riduzione in esame non si applica ai trattamenti pensionistici riconosciuti ai superstiti (pensioni di reversibilità) metterebbe in evidenza l'intenzione del legislatore di «punire» direttamente i pensionati, sull'erroneo presupposto che la pensione non sia la proporzionata conseguenza di anni di intenso e duro lavoro, ma piuttosto un ingiusto privilegio da rimuovere.

Ulteriore indice dell'irragionevolezza e della disparità di trattamento insita nella misura all'esame viene individuata da parte ricorrente nella previsione di cui al comma 263 dell'art. 1, ove dispone che «La riduzione di cui al comma 261 non si applica comunque alle pensioni interamente liquidate con il sistema contributivo».

Si assume che detta previsione sembra muovere dal presupposto che le pensioni liquidate con il sistema retributivo (o misto) beneficino di restituzioni non proporzionate ai contributi versati. Trattasi, tuttavia, di un presupposto infondato, che rende la norma viziata da irragionevolezza intrinseca, sotto vari profili.

Viene osservato che ogni lavoratore - indipendentemente dalla modalità di liquidazione della pensione - è comunque sottoposto alla contribuzione previdenziale, e detti contributi partecipano della funzione solidaristica che connota il versamento, in quanto esso contribuisce al buon andamento della gestione previdenziale.

In primo luogo, si adduce che la previsione in esame è intrinsecamente irragionevole nel colpire unicamente i contributi versati da coloro la cui pensione sia liquidata con sistema retributivo o misto.

In secondo luogo, il sistema retributivo (al pari di quello misto) non necessariamente è meno solidaristico di quello contributivo, potendosi giungere a conclusioni diametralmente opposte a quelle fatte proprie da legislatore. Se infatti nel sistema retributivo l'anzianità contributiva valida ai fini del calcolo della retribuzione pensionabile si arresta al quarantesimo anno di contribuzione, nel sistema contributivo, invece, la contribuzione utile ai fini del medesimo calcolo si protrae per tutta la vita lavorativa, con conseguente incremento del montante individuale *ex art. 1, comma 6, della legge n. 335/1995* e successive modificazioni ed integrazioni.

Pertanto, se in entrambi i casi il lavoratore versa contributi, nel sistema retributivo, diversamente dal contributivo, quelli versati oltre il quarantesimo anno di servizio non acquisiscono alcuna rilevanza ai fini del computo della retribuzione pensionabile, pur risolvendosi in un vantaggio per gli altri assicurati in ragione della natura solidaristica della contribuzione.

Detto profilo, a giudizio dell'odierno ricorrente, acquisisce specifica rilevanza con riferimento alla sua posizione, essendo stato collocato a riposo nel 2008, con il sistema retributivo, dopo aver versato contributi per ben quarantanove anni. In tal caso, egli non ha potuto avvalersi, ai fini del trattamento pensionistico, dei contributi versati oltre il quarantesimo anno, i quali sono comunque andati a vantaggio degli altri iscritti alla gestione previdenziale e al sistema nel suo complesso.

L'irragionevolezza della norma sarebbe, secondo parte ricorrente, tanto più evidente nei riguardi delle pensioni liquidate con sistema misto (o «*pro quota*»), alle quali pure si applica la decurtazione del trattamento pensionistico in discussione, con evidente contraddittorietà della *ratio* perseguita dal legislatore, dal momento che risultano sottoposti alla riduzione anche i trattamenti pensionistici (parzialmente) alimentati dalle contribuzioni versate nel corso dell'attività lavorativa. Tanto più se si considera che il superamento della soglia dei 100.000 euro lordi annui (o degli scaglioni superiori ai fini dell'applicazione delle percentuali successive) ben potrebbe essere determinato proprio dalla quota contributiva della pensione.

Ciò emergerebbe chiaramente dall'esempio citato dall'INPS nella circolare n. 62 del 2019 - di cui, ove occorra, viene chiesto l'annullamento o la disapplicazione - laddove la quota di pensione maturata in gestione separata concorre all'individuazione dell'importo lordo annuo sui cui applicare le aliquote di riduzione.

Assume il ricorrente che se la *ratio* della previsione è quella di un riequilibrio a carico delle pensioni con regime retributivo o misto, sul presupposto che esse beneficino di restituzioni non proporzionate ai contributi versati, essa muove da un assunto indimostrato, ed è comunque perseguita in maniera arbitraria e irragionevolmente discriminatoria. Infatti, si osserva, sia per i trattamenti liquidati con sistema misto che con sistema integralmente retributivo (quale quello del ricorrente), la norma avrebbe dovuto prevedere, per garantire l'uguaglianza di trattamento nel perseguimento della finalità di cui si è detto, un meccanismo di determinazione dei contributi effettivamente versati dal lavoratore, che, se sussistenti in misura pari o superiore al trattamento liquidato con il metodo retributivo, avrebbero dovuto essere parimenti esentati dall'applicazione della decurtazione contestata. Tale meccanismo è del tutto assente nel caso di specie.

Sarebbe quindi assente la previsione di una verifica del rapporto tra contribuzione effettiva e assegno previdenziale, su cui parametrare l'applicazione della decurtazione *de qua*.

Assume il ricorrente che, avendo versato contributi per ben quarantanove anni, si vedrà (nuovamente!) decurtato il proprio trattamento pensionistico (per complessivi euro 114.000 circa su cinque anni) senza alcuna valutazione della propria effettiva contribuzione.



Né alcuna indicazione in tale senso sarebbe stata prevista dalla circolare INPS n. 62 del 7 maggio 2019, avente per oggetto: «Riduzione dei trattamenti pensionistici di importo complessivamente superiore a 100.000 euro su base annua. Articolo 1, commi da 261 a 268, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (legge di bilancio 2019). Istruzioni contabili. Variazioni al piano dei conti», della quale viene chiesto, ove necessario, l'annullamento o la disapplicazione.

La disciplina contestata, ad avviso di parte ricorrente, viene ad elidere completamente il rapporto «contributi versati - importo della prestazione pensionistica», determinando un'alterazione profonda ed ingiustificata della logica che regola l'intero sistema.

Sotto altro profilo, viene ancora sottolineato che, essendo il sistema previdenziale improntato al finanziamento «a ripartizione», per cui la spesa pensionistica per ciascun anno è coperta dalle entrate contributive versate nello stesso anno dai lavoratori in attività, il trattamento pensionistico erogato al personale in quiescenza, indipendentemente dal sistema di calcolo utilizzato per la relativa liquidazione, è finanziato dalle contribuzioni delle generazioni in attività.

Emergerebbe quindi l'irragionevolezza della previsione anche sotto il profilo della disparità di trattamento, *sub specie* di trattamento dissimile di circostanze analoghe: essendo medesima la fonte di finanziamento (la contribuzione delle generazioni in attività) della pensione, non ha alcun senso distinguere in base al metodo di calcolo della relativa liquidazione, al fine di determinare o meno l'applicazione delle decurtazioni in discussione.

1.11. Viene altresì eccepita l'incostituzionalità della disciplina introdotta dalla legge n. 145/2018 per violazione del legittimo affidamento nella stabilità del trattamento pensionistico, come maturato *ex lege*.

Tale normativa, secondo parte ricorrente, interviene su un rapporto di durata cristallizzato, modificandone *in peius* una delle condizioni essenziali, cioè il *quantum*, con una portata evidentemente retroattiva.

Sotto tale profilo parte ricorrente osserva che, sebbene la Costituzione vieti la retroattività solo delle norme penali incriminatrici, secondo costante giurisprudenza costituzionale il legislatore ordinario può emanare norme innovative con efficacia retroattiva «purché la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non contrasti con altri valori ed interessi costituzionalmente protetti», atteso che il divieto di retroattività costituisce, sempre secondo la Corte, «un fondamentale valore di civiltà giuridica e principio generale dell'ordinamento» (*ex multis*, Corte costituzionale, sentt. n. 274 del 2006, n. 374 del 2002).

Per superare lo scrutinio di legittimità, la legge retroattiva deve trovare «adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza», e non deve porsi «in contrasto con altri valori ed interessi costituzionalmente protetti, quali la «tutela dell'affidamento legittimamente posto sulla certezza dell'ordinamento giuridico» e «il rispetto del principio generale di ragionevolezza, che si riflette nel divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento» (Corte costituzionale, sentt. n. 376 del 1995, n. 329 del 1999, n. 416 del 1999, n. 525 del 2000, n. 419 del 2000).

Osserva al riguardo parte ricorrente che l'intervento del legislatore qui in esame incide negativamente sulla legittima aspettativa dei pensionati alla stabilità del trattamento pensionistico, che si è cristallizzato con la determinazione della pensione all'atto del collocamento a riposo. Peraltro, la Corte costituzionale ha affermato che «il diritto alla pensione costituisce una situazione soggettiva di natura patrimoniale, imprescrittibile, assistita da speciali garanzie di certezza e stabilità e di una particolare tutela da parte dell'ordinamento (sentenza n. 116 del 2013), anche in ragione della condizione di oggettiva debolezza in cui il titolare viene a trovarsi, sia nell'ambito del rapporto obbligatorio che si instaura con l'amministrazione sia nella particolare fase della vita in cui l'uscita dall'attività lavorativa e l'età comportano un difficile adattamento al nuovo stato»; sicché «la determinazione definitiva del trattamento di quiescenza costituisce il momento dal quale la tutela dell'affidamento del pensionato nella stabilità del vitalizio percepito assume prevalente rilevanza nell'ambito dei valori tutelati dall'ordinamento *in subiecta materia*» (sent. n. 208 del 2014).

Sotto un ulteriore, rilevante profilo, la normativa in esame viola, a giudizio del ricorrente, anche gli articoli 3 e 53 della Costituzione, atteso che, sebbene il legislatore non qualifichi espressamente la misura come fiscale, essa costituisce un prelievo di natura tributaria ai sensi dell'art. 53 della Costituzione. Si adduce, infatti, che quantunque la norma non preveda espressamente che le somme derivanti dalla riduzione dei trattamenti pensionistici elevati siano acquisite allo Stato e destinate alla fiscalità generale, il nuovo «taglio» fa confluire le risorse ottenute in uno specifico fondo, destinato a contribuire in modo indistinto al finanziamento dello Stato, come evidenziato nel citato *dossier* dell'Ufficio bilancio del Senato, intitolato «Effetti sui saldi e conto risorse e impieghi - Legge n. 145 del 2018 e decreto-legge n. 119/2018 (legge n. 138 del 2018)».

In sostanza, la possibilità di elevare l'aliquota marginale fino all'85 per cento della retribuzione rende la misura del tutto equivalente ad una norma che introduce una nuova imposta, poiché opera in modo del tutto analogo e fungibile rispetto all'ordinario sistema di finanziamento statale delle gestioni previdenziali (prelievo tributario e trasferimento agli enti previdenziali).

Tutto ciò in palese contrasto con ogni criterio di ragionevolezza.



Osserva al riguardo parte ricorrente che la giurisprudenza costituzionale, al fine di valutare se una decurtazione patrimoniale definitiva integri un vero e proprio tributo, interpreta la disciplina sostanziale che la prevede, verificando se sussistono i requisiti che caratterizzano la nozione unitaria di tributo, e che individua:

a) nella doverosità della prestazione, in assenza di un rapporto sinallagmatico tra le parti;

b) nel collegamento di tale prestazione con la pubblica spesa, in relazione a un presupposto economicamente rilevante (*ex plurimis*, Corte costituzionale sentt. n. 223 del 2012, n. 141 del 2009, n. 335 e n. 64 del 2008, n. 334 del 2006, n. 73 del 2005).

È affermazione ricorrente nella giurisprudenza del giudice delle leggi quella secondo la quale un tributo consiste in un «prelievo coattivo che è finalizzato al concorso alle pubbliche spese ed è posto a carico di un soggetto passivo in base ad uno specifico indice di capacità contributiva» (Corte costituzionale, sentenza n. 102 del 2008); indice che deve esprimere l' idoneità di tale soggetto all' obbligazione tributaria (Corte costituzionale, sentt. n. 91 del 1972, n. 97 del 1968, n. 89 del 1966, n. 16 del 1965, n. 45 del 1964).

Assume parte ricorrente che la contestata normativa presenta tutti i suddetti requisiti, poiché prevede:

a) una prestazione patrimoniale autoritativa «isolata» (perché scollegata da rapporto sinallagmatico);

b) una prestazione che grava esclusivamente su redditi derivanti da trattamento previdenziale obbligatorio, maturati a seguito di contribuzione obbligatoria in costanza di rapporto di lavoro;

c) connotata - nell' arco temporale della relativa applicazione - da definitività, cioè della irretrattabile ablazione a vantaggio del patrimonio delle gestioni previdenziali obbligatorie.

Anche volendo ammettere che le somme non vengano acquisite dallo Stato, esse andrebbero comunque a beneficio di soggetti giuridici del settore pubblico, quali debbono indubbiamente considerarsi gli enti previdenziali privatizzati.

La stessa Corte costituzionale ha chiarito in più occasioni che «gli elementi basilari per la qualificazione di una legge come tributaria sono costituiti dalla ablazione delle somme con attribuzione delle stesse ad un ente pubblico e la loro destinazione allo scopo di apprestare mezzi per il fabbisogno finanziario dell' ente medesimo», come nel caso qui in esame (Corte costituzionale sentenza n. 11 del 1995, n. 37 del 1997).

Ancora recentemente, la Corte ha esplicitato che presupposti indefettibili della fattispecie tributaria consistono in ciò, che la disciplina legale deve essere diretta, in via prevalente, a procurare una definitiva decurtazione patrimoniale a carico del soggetto passivo; la decurtazione non deve integrare una modifica di un rapporto sinallagmatico; le risorse, connesse ad un presupposto economicamente rilevante e derivanti dalla suddetta decurtazione, debbono essere destinate a sovvenire pubbliche spese (Corte costituzionale, ordinanza n. 52 del 2018, sentt. n. 269 e n. 236 del 2017).

In considerazione della natura sostanzialmente tributaria della decurtazione introdotta dalle norme contestate, si appalesa - a giudizio del ricorrente - il contrasto della stessa con gli articoli 3 e 53 della Costituzione, sotto il profilo della disparità di trattamento.

Invero, la prestazione patrimoniale imposta dalla normativa in esame incide esclusivamente su una determinata categoria di cittadini, ovvero i titolari di trattamenti pensionistici erogati da enti gestori di forme di previdenza obbligatorie (a gestione INPS), mentre la rimanente generalità dei consociati di eguale capacità contributiva non risulta soggetta ad analogo prelievo tributario, come pure non risultano toccati i pensionati delle altre gestioni previdenziali.

Da ciò una chiara violazione dell' insegnamento del giudice costituzionale secondo cui «i redditi derivanti dai trattamenti pensionistici non hanno, per questa loro origine, una natura diversa e *minoris generis* rispetto agli altri redditi presi a riferimento, ai fini dell' osservanza dell' art. 53 della Costituzione, il quale non consente trattamenti *in peius* di determinate categorie di redditi da lavoro» (Corte costituzionale, sentenza n. 116 del 2013).

Osserva parte ricorrente che sebbene, in generale, la Costituzione non imponga una tassazione fiscale uniforme, con criteri identici per tutte le tipologie di imposizione tributaria, essa tuttavia richiede inderogabilmente «un indefettibile raccordo con la capacità contributiva, in un quadro di sistema informato a criteri di progressività», sicché lo scrutinio di costituzionalità si estrinseca in un giudizio sull' uso ragionevole, o meno, che il legislatore stesso abbia fatto dei suoi poteri discrezionali in materia tributaria, al fine di verificare la coerenza interna della struttura dell' imposta con il suo presupposto economico, come pure la non arbitrarietà dell' entità dell' imposizione (sentenza n. 111 del 1997)» (Corte costituzionale sentenza n. 116 del 2013).

Limiti di ragionevolezza che non risulterebbero rispettati nel caso di specie, atteso che il legislatore ha ritenuto di aggredire, a parità di condizioni, solo una limitata platea di cittadini, cioè i percettori di reddito da pensione superiore a una determinata soglia e, per di più, i soli pensionati delle gestioni INPS, con pensione diversa da quella liquidata con il metodo contributivo.



Tale illegittimità sarebbe tanto più evidente in ragione del fatto che il trattamento pensionistico ordinario ha natura di retribuzione differita (Corte costituzionale, sentenza n. 30 del 2004), e pertanto «il maggior prelievo tributario rispetto ad altre categorie risulta con più evidenza discriminatorio, venendo esso a gravare su redditi ormai consolidati nel loro ammontare, collegati a prestazioni lavorative già rese da cittadini che hanno esaurito la loro vita lavorativa, rispetto ai quali non risulta più possibile neppure ridisegnare sul piano sinallagmatico il rapporto di lavoro» (Corte costituzionale sentenza n. 116 del 2013).

Si tratterebbe di un meccanismo che, come evidenziato in altre occasioni dalla Consulta, appare «foriero di un risultato di bilancio che avrebbe potuto essere ben diverso e più favorevole per lo Stato, laddove il legislatore avesse rispettato i principi di eguaglianza dei cittadini e di solidarietà economica, anche modulando diversamente un universale intervento impositivo». Se da un lato l'eccezionalità della situazione economica che lo Stato deve affrontare è suscettibile di consentire il ricorso a strumenti eccezionali, nel difficile compito di contemperare il soddisfacimento degli interessi finanziari e di garantire i servizi e la protezione di cui tutti cittadini necessitano, dall'altro ciò non può e non deve determinare ancora una volta un'obliterazione dei fondamentali canoni di uguaglianza, sui quali si fonda l'ordinamento costituzionale» (così ancora la citata Corte costituzionale, sentenza n. 116 del 2013).

Alla stregua delle suesposte articolate considerazioni, parte ricorrente insiste per la rimessione degli atti alla Corte costituzionale anche con riferimento ai parametri di cui agli articoli 3 e 53 della Costituzione.

1.11. Adduce altresì parte ricorrente che la disciplina di cui ai commi 261 e seguenti dell'art. 1, legge n. 145/2018 si appalesa in contrasto con i principi in materia di proprietà, cristallizzati nell'art. 1 del 1° protocollo addizionale alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (tra cui il fondamentale principio di legalità), nonché con i principi di non discriminazione riconosciuti dall'art. 14 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

1.12. Parte ricorrente denuncia altresì la violazione degli articoli 3 e 81 della Costituzione.

Adduce al riguardo che l'art. 1, commi 261-268, della legge n. 145 del 2018, stabilendo in cinque anni la durata della misura, appare del tutto sganciata dal piano triennale del bilancio previsto dall'art. 21, comma 1, della legge n. 196 del 2009.

1.13. Viene, infine, denunciato il contrasto dell'art. 1, comma 260, della legge n. 145/2018 con gli articoli 3, 36 e 38 della Costituzione. Viene osservato al riguardo che tale disposizione, disponendo una deroga, per il triennio 2019-2021, alla disciplina generale di cui all'art. 34, comma 1, della legge n. 448 del 1998, garantisce la perequazione integrale solo ai trattamenti pensionistici di importo pari o inferiore a tre volte il trattamento minimo INPS (euro 1.539 mensili), mentre per i trattamenti di importo superiore prevede una perequazione inversamente proporzionale: si va dal 97% per i trattamenti di importo pari o inferiore a quattro volte il minimo INPS, sino al solo 40% per i trattamenti pensionistici di importo superiore a nove volte il trattamento minimo INPS (euro 4.617 mensili), quale quello dell'odierno ricorrente.

Adduce ancora il ricorrente che la perequazione dei trattamenti pensionistici costituisce diretta attuazione degli articoli 36 e 38 della Costituzione, in quanto volto a garantire il mantenimento nel tempo del potere di acquisto delle pensioni e, con esso, il livello di sufficienza delle stesse (in quanto retribuzione differita).

Rammenta inoltre che la Corte costituzionale ha ricondotto la perequazione automatica dei trattamenti pensionistici alla necessità di «garantire nel tempo il rispetto del criterio di adeguatezza di cui all'art. 38, secondo comma, Costituzione» e al contempo di «innervare il principio di sufficienza della retribuzione di cui all'art. 36 della Costituzione» (Corte costituzionale, sentenza n. 70 del 2015), a fronte della «esigenza di una costante adeguazione del trattamento di quiescenza alle retribuzioni del servizio attivo» (Corte costituzionale, sentt. n. 316 del 2010, n. 106 del 1996, n. 173 del 1986, n. 26 del 1980).

Spetta quindi al legislatore individuare idonei meccanismi che assicurino la perdurante adeguatezza delle pensioni all'incremento del costo della vita, e il meccanismo in esame può essere limitato solo alle specifiche condizioni dettate dalla giurisprudenza costituzionale.

In particolare, il blocco perequativo, proprio perché è misura eccezionale, deve essere circoscritto temporalmente (Corte costituzionale, sent n. 250 del 2017, che ha ritenuto costituzionalmente legittimo il blocco perequativo di cui all'art. 1, comma 25 del decreto-legge n. 201 del 2011, come modificato dalla legge n. 65 del 2015, solo in quanto circoscritto «per due soli anni», ... »).

In secondo luogo, la disciplina deve essere ragionevolmente proporzionata rispetto al livello di trattamento pensionistico.



In ultima analisi, secondo la prospettazione di parte ricorrente devono sussistere eccezionali esigenze di bilancio o impegni di spesa in ambito previdenziale direttamente collegati ai risparmi così ottenuti (*cf.* Corte costituzionale, sentenza n. 316 del 2010, che ha ritenuto costituzionalmente legittimo il blocco perequativo in quanto inserito per far ragionevolmente fronte a misure previdenziali previste dalla medesima legge).

Ritiene il ricorrente che nessuna di tali condizioni risulta rispettata dalla normativa in esame, la quale prolunga per ulteriori tre anni il blocco perequativo precedente (integralmente applicato al ricorrente) e in considerazione del fatto che il nuovo blocco perequativo non dispiega i propri effetti limitatamente agli anni in cui è applicato, ma anche pro futuro, in ragione del fatto che «ogni eventuale perdita del potere di acquisto del trattamento, anche se limitata a periodi brevi, è, per sua natura, definitiva. Le successive rivalutazioni saranno, infatti, calcolate non sul valore reale originario, bensì sull'ultimo importo nominale, che dal mancato adeguamento è già stato intaccato» (Corte costituzionale, sentenza 70 del 2015). Ne risulta che la misura in discussione, oltre a bloccare per complessivi cinque anni il blocco perequativo, si ripercuoterà anche sui successivi, con conseguente violazione, anche sotto il profilo in esame, dei limiti di ragionevolezza affermati dalla giurisprudenza costituzionale.

Anche sotto il profilo della proporzionalità, la misura in esame, secondo parte ricorrente, si rivela particolarmente incisiva sulla sua posizione, atteso che la pensione sarà rivalutata solo per il 40%.

2. L'Avvocatura generale dello Stato, in rappresentanza della Presidenza del Consiglio dei ministri e del Ministero dell'economia e delle finanze, nella memoria di costituzione del 22 novembre 2019 contesta la fondatezza delle censure di parte ricorrente e ne invoca il rigetto, con vittoria di spese e competenze di lite. Adduce in particolare che:

le avverse disposizioni della legge n. 145/2018 rispettano il parametro della temporaneità del prelievo, così come delineato dalla Corte costituzionale nelle sentenze 173/2016, 69/2014, 166/2012, atteso che la decurtazione del trattamento pensionistico si applica solo per cinque anni. Nega inoltre che vi sia alcuna continuità con le diverse misure adottate in precedenza dal legislatore né omogeneità di contenuti;

l'intervento in esame appare giustificato dal principio di solidarietà che informa la Carta costituzionale nonché dalla necessità di riequilibrio del sistema previdenziale che di quel principio costituisce espressione, poiché la riduzione si applica esclusivamente alle pensioni di importo elevato e unicamente sulla parte eccedente una determinata soglia;

è coerente e non irragionevole l'esclusione dal contributo di solidarietà dei pensionati degli enti previdenziali privatizzati e dei trattamenti pensionistici dei superstiti. La difesa erariale contesta, inoltre, la sussistenza di qualsivoglia discriminazione rispetto ai cittadini che fruiscono di redditi complessivi di uguale entità, assumendo che:

il prelievo forzoso assolve ad una funzione solidaristica all'interno del sistema previdenziale;

la previsione normativa dell'accantonamento (in apposito fondo) delle risorse risparmiate presso la gestione Inps supera la censura di parte ricorrente;

la soglia minima di intervento è più elevata rispetto alle precedenti misure restrittive *ex* legge n. 147/2013 ed è stato introdotto un maggior numero di scaglioni reddituali;

la decurtazione patrimoniale non è definitiva e le risorse acquisite non sono destinate al finanziamento delle spese pubbliche: ciò è avvalorato dalla durata quinquennale del prelievo e dall'accantonamento dei risparmi presso l'Inps;

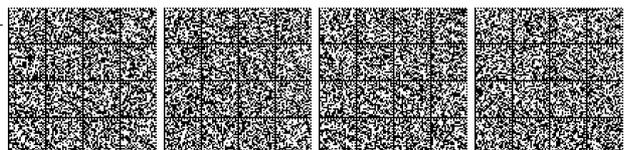
non è conferente il raffronto di detto intervento con il reddito di cittadinanza e con la riforma pensionistica c.d. quota 100, atteso che l'apporto recato dal prelievo in esame - pari a circa 416 milioni nel quinquennio - non è confrontabile con gli oneri connessi agli altri interventi legislativi;

secondo l'insegnamento della Corte costituzionale, la tutela del legittimo affidamento non impedisce al legislatore di emanare norme che modificano la disciplina dei rapporti di durata in senso sfavorevole per i destinatari, purché si tratti di disposizioni che non trasmodino in un regolamento irrazionale. Assume la difesa erariale che sono ammissibili i contributi come quello in esame purché non siano arbitrari e non eccessivamente lesivi delle legittime aspettative del cittadino colpito;

la disposizione in parola dispone la contrazione del meccanismo perequativo delle pensioni, attraverso la previsione di un numero più elevato di aliquote in relazione ai diversi scaglioni di reddito da un lato e di percentuali di perequazione più favorevoli rispetto alla disciplina vigente nel periodo 2014/2018;

infine, l'eventuale pronuncia di incostituzionalità della disposizione in esame determinerebbe oneri per la finanza pubblica, con la conseguente necessità di reperire la relativa copertura finanziaria.

3. Si è altresì costituito in giudizio l'INPS, che nella memoria del 24 giugno 2019 richiama la sentenza della Corte costituzionale n. 250/2017 in materia di perequazione automatica, ove viene tra l'altro affermato che «Nel valutare la compatibilità delle misure di adeguamento delle pensioni con i vincoli posti dalla finanza pubblica, questa Corte ha



sostenuto che manovre correttive attuate dal Parlamento ben possono escludere da tale adeguamento le pensioni «di importo più elevato», ma così facendo il legislatore deve soddisfare «un canone di non irragionevolezza che trova riscontro nei maggiori margini di resistenza delle pensioni di importo più alto rispetto agli effetti dell'inflazione.»

La difesa dell'Istituto previdenziale reputa poi inammissibili ed infondate le questioni di costituzionalità sollevate *ex adverso*, soprattutto con riferimento all'art. 3 della Costituzione, evidenziando l'assenza nella fattispecie di un *tertium comparationis*.

In ordine all'art. 38 della Costituzione, la predetta difesa richiama l'orientamento consolidato della giurisprudenza della Consulta (*ex multis*, sentenza n. 30 del 2004) nel senso di ritenere spettante alla discrezionalità del legislatore, sulla base di un ragionevole bilanciamento dei valori costituzionali, dettare la disciplina di un adeguato trattamento pensionistico, sulla base delle risorse finanziarie attingibili, e fatta salva la garanzia irrinunciabile delle esigenze minime di protezione della persona.

3.1. Sotto altro profilo si adduce l'infondatezza delle eccezioni di parte ricorrente osservando che le disposizioni censurate non realizzano alcun *vulnus* mentre non consentono ai ricorrenti di ottenere un sistema previdenziale più vantaggioso.

4. Con ordinanza n. 290/2019 questo giudice ha rigettato l'istanza cautelare di parte ricorrente per assenza del *periculum in mora*.

5. All'udienza di merito del 4 dicembre 2019, il difensore di parte ricorrente illustra le censure contenute nel ricorso introduttivo e nella memoria difensiva del 26 novembre 2019 ed insiste per l'accoglimento del ricorso, previa rimessione degli atti alla Corte costituzionale. L'Avvocatura dello Stato chiede il rigetto del ricorso e non si oppone alla proposizione delle questioni di legittimità costituzionale sollevate *ex adverso*.

All'esito della discussione il giudice si è riservata la decisione.

MOTIVI DELLA DECISIONE

6. Come emerge dalla narrativa in fatto, parte ricorrente, lamentando che le norme denunciate (art. 1, commi da 261 a 268, legge n. 145/2018) hanno inciso sul trattamento pensionistico in suo godimento con due concorrenti misure:

a) da un lato, con una misura «*una tantum*», costituita dalla decurtazione, per cinque anni a decorrere dal 1° gennaio 2019, dei trattamenti pensionistici di importo complessivamente superiore a 100.000 euro lordi su base annua (la decurtazione viene calcolata in base a cinque aliquote percentuali (15%-25%-30%-35%-40%) in relazione ad altrettanti scaglioni di reddito, a partire da euro 100.000);

b) dall'altro, con il parziale blocco della perequazione delle pensioni, che opera anch'esso con aliquote crescenti;

ha chiesto che sia dichiarato il diritto alla corresponsione dell'intero trattamento di pensione, senza le decurtazioni ed il blocco della rivalutazione introdotte dall'art. 1, commi 262-268, legge 30 dicembre 2018, n. 145. A tali domande è connessa quella di condanna dei convenuti alla restituzione di quanto trattenuto, con conseguente rivalutazione monetaria e interessi, dalla data di ciascuna trattenuta al soddisfo.

6.1. Nell'atto introduttivo del giudizio è stata, inoltre, prospettata l'illegittimità costituzionale della norma *de qua* sotto i plurimi profili illustrati nella narrativa in fatto, che verranno qui esaminati per quanto ritenuti rilevanti e non manifestamente infondati.

7. In punto di rilevanza delle dedotte questioni di legittimità costituzionale, va preliminarmente osservato che le pretese avanzate dalla parte ricorrente, qualora decise in conformità alle disposizioni sopra menzionate, non potrebbero trovare accoglimento.

Infatti, come può rilevarsi dalla strutturazione del ricorso introduttivo, appare evidente che la decisione su di esso sia indefettibilmente legata alla valutazione delle disposizioni dettate dall'art. 1, commi da 260 a 268, della legge n. 145/2018, atteso che il ricorrente appartiene al novero dei soggetti dalle stesse incisi. Invero, dagli atti di causa emerge che il trattamento pensionistico di cui il ricorrente è titolare - in quanto di ammontare complessivamente superiore a nove volte il minimo INPS - risulta di fatto inciso sia dal parziale blocco della rivalutazione automatica per il triennio 2019/2021 (comma 260), sia dal prelievo sull'ammontare annuale lordo, previsto per il quinquennio 2019/2023.

Vanno di seguito distintamente trattate le anzidette misure e i profili di illegittimità costituzionale rilevanti ai fini della decisione della causa e non manifestamente infondati.

Il (parziale) blocco del meccanismo di rivalutazione automatica delle pensioni.



Supposta violazione degli articoli 3, 36 e 38 della Costituzione.

8. L'art. 1, comma 260, legge n. 145 del 2018 riconosce la perequazione delle pensioni in base alle seguenti aliquote decrescenti, concernenti i trattamenti pensionistici di importo complessivo fino a nove volte il trattamento minimo INPS:

100% (stessa misura prevista dall'art. 1, comma 483 della legge n. 147/2013 per il periodo 2014-2018) per i trattamenti pensionistici il cui importo complessivo sia pari o inferiore a tre volte il trattamento minimo INPS;

97% (in luogo del precedente 95%) per i trattamenti pensionistici il cui importo complessivo sia superiore a tre volte e pari o inferiore a quattro volte il predetto trattamento minimo;

77% (in luogo del precedente 75%) per i trattamenti pensionistici il cui importo complessivo sia superiore a quattro volte e pari o inferiore a cinque volte il trattamento minimo;

52% (in luogo del precedente 50%) per i trattamenti pensionistici il cui importo complessivo sia superiore a cinque volte e pari o inferiore a sei volte il trattamento minimo;

47% (in luogo del precedente 45% riferito a tutti i trattamenti con importo complessivo fino a sei volte il minimo) per i trattamenti pensionistici il cui importo complessivo sia superiore a sei volte e pari o inferiore a otto volte il trattamento minimo;

45% per i trattamenti pensionistici il cui importo complessivo sia superiore a otto volte e pari o inferiore a nove volte il trattamento minimo;

40% per i trattamenti di importo complessivo superiore a nove volte il trattamento minimo.

Come esposto in narrativa, detta disposizione deroga, per il triennio 2019-2021, alla disciplina generale di cui all'art. 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, che garantisce la c.d. perequazione solo ai trattamenti pensionistici «pari o inferiori a tre volte il trattamento minimo INPS». Per tutti gli altri trattamenti la perequazione è prevista in misura inferiore, dal 97 per cento per i trattamenti pari o inferiori a quattro volte il minimo INPS fino al solo 40 per cento per i trattamenti pensionistici superiori a nove volte il trattamento minimo INPS.

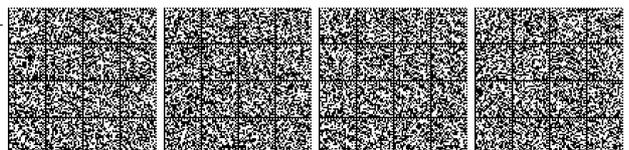
8.1. Assume parte ricorrente che la disciplina della perequazione dei trattamenti pensionistici debba considerarsi diretta attuazione degli articoli 36 e 38 della Costituzione poiché mira a garantire il mantenimento nel tempo del potere di acquisto delle pensioni e, nel contempo, il livello di sufficienza della stessa, considerata dalla stessa Corte costituzionale come retribuzione differita.

In effetti, nella sentenza n. 70 del 2015 il giudice delle leggi ha affermato che «la perequazione automatica dei trattamenti pensionistici è uno strumento di natura tecnica, volto a garantire nel tempo il rispetto del criterio di adeguatezza di cui all'art. 38, secondo comma, Costituzione. Tale strumento si presta contestualmente a innervare il principio di sufficienza della retribuzione di cui all'art. 36 della Costituzione, principio applicato, per costante giurisprudenza di questa Corte, ai trattamenti di quiescenza, intesi quale retribuzione differita (fra le altre, sentenza n. 208 del 2014 e sentenza n. 116 del 2013)». Peraltro, nella stessa pronuncia la Corte ha precisato che «fin dalla sentenza n. 26 del 1980, questa Corte ha proposto una lettura sistematica degli articoli 36 e 38 della Costituzione, con la finalità di offrire «una particolare protezione per il lavoratore».

Secondo la Consulta proporzionalità e adeguatezza non devono sussistere soltanto al momento del collocamento a riposo, «ma vanno costantemente assicurate anche nel prosieguo, in relazione ai mutamenti del potere d'acquisto della moneta», senza che ciò comporti un'automatica ed integrale coincidenza tra il livello delle pensioni e l'ultima retribuzione, poiché è riservata al legislatore una sfera di discrezionalità per l'attuazione, anche graduale, dei termini suddetti (*ex plurimis*, sentenze n. 316 del 2010; n. 106 del 1996; n. 173 del 1986; n. 26 del 1980; n. 46 del 1979; n. 176 del 1975; ordinanza n. 383 del 2004). Nondimeno, dal canone dell'art. 36 della Costituzione «conseguono l'esigenza di una costante adeguazione del trattamento di quiescenza alle retribuzioni del servizio attivo» (sentenza n. 501 del 1988; fra le altre, negli stessi termini, sentenza n. 30 del 2004)».

8.2. Assume ancora parte ricorrente che l'art. 1, comma 260, della legge n. 145 del 2018, nella parte in cui riconosce la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici in percentuali predeterminate, viola il dettato sancito negli articoli 3, 36 e 38 della Costituzione, oltre a disattendere le numerose sentenze della Corte costituzionale sul punto, ove si è affermato che, in ossequio al principio di ragionevolezza, gli interventi che incidono negativamente sulle pensioni devono essere temporanei e di durata limitata (nella sentenza n. 173/1986 la Corte costituzionale ha ribadito che «la proporzionalità e l'adeguatezza devono sussistere non solo al momento del collocamento a riposo ma vanno costantemente assicurati anche nel prosieguo, in relazione al mutamento del potere di acquisto della moneta»).

Nel caso in esame, la pensione del ricorrente ha subito e subisce continue riduzioni a seguito degli interventi legislativi succedutisi (da ultimo decreto-legge n. 65/2015 e legge n. 147/2013) i quali hanno provocato e provocano l'effetto trascinarsi con enorme penalizzazione negli anni successivi.



8.3. La suesaposta prospettazione non può essere condivisa.

La Corte costituzionale, nella sentenza n. 70 del 2015, dopo aver elencato le misure di sospensione dell'automatismo del meccanismo perequativo delle pensioni, adottate nel tempo dal legislatore (a partire dal decreto-legge 19 settembre 1992, n. 384) al fine di bilanciare le attese dei pensionati con variabili esigenze di contenimento della spesa, ha richiamato la sentenza n. 316 del 2010 nella quale la Corte, nel pronunciarsi sulla conformità ai principi costituzionali della disciplina sull'azzeramento della perequazione, disposta dall'art. 1, comma 19, della legge n. 247 del 2007, ha posto in evidenza la discrezionalità di cui gode il legislatore, a condizione che fosse osservato il principio costituzionale di proporzionalità e adeguatezza delle pensioni, e ha reputato non illegittimo l'azzeramento, per il solo anno 2008, dei trattamenti pensionistici di importo elevato (superiore ad otto volte il trattamento minimo INPS). Così ha ritenuto non senza indirizzare un monito al legislatore affermando il principio per cui «la sospensione a tempo indeterminato del meccanismo perequativo, o la frequente reiterazione di misure intese a paralizzarlo, enterebbero in collisione con gli invalicabili principi di ragionevolezza e proporzionalità».

Si afferma, infatti, che «... le pensioni, sia pure di maggiore consistenza, potrebbero non essere sufficientemente difese in relazione ai mutamenti del potere d'acquisto della moneta».

Nella citata sentenza n. 70 del 2015, la Corte costituzionale, chiamata a pronunciarsi sulla conformità ai principi costituzionali del blocco della perequazione disposto con l'art. 24, comma 25, del decreto-legge n. 201/2011, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di detta disposizione, non tanto per avere sospeso la perequazione automatica, bensì per avere totalmente bloccato per due anni (2012-2013) la rivalutazione delle pensioni superiori a tre volte il trattamento minimo, riconoscendo il 100% della rivalutazione in favore delle pensioni più basse, bocciando in tal modo il ricorso a un sistema «secco» e non graduato di blocco della perequazione, in forza di contingenti situazioni finanziarie non specificate, né supportate da documentazione tecnica.

Nella medesima pronuncia viene quindi ribadita dal giudice delle leggi, da un lato, la discrezionalità del legislatore nel bilanciamento dei contrapposti interessi in gioco, dall'altro il limite intrinseco a tale potestà, costituito dalla necessità di osservare la ragionevolezza e la proporzionalità nell'adottare provvedimenti in grado di incidere sulla protezione delle esigenze minime della persona.

8.4. Nel caso di specie, la disciplina contestata dalla parte ricorrente introduce un meccanismo perequativo modulato in base ad aliquote decrescenti (dal trattamento superiore a tre volte fino a quello superiore a nove volte il trattamento minimo INPS), in larga parte più favorevoli per i pensionati, rispetto a quelle applicate nel periodo 2014-2018.

Secondo il consolidato orientamento della giurisprudenza costituzionale, sopra richiamato, la modulazione della perequazione, riservata alla discrezionalità del legislatore, è irragionevole - ponendosi quindi in contrasto con i principi di cui agli articoli 36, primo comma, e 38, secondo comma, della Costituzione - laddove intervenga, sotto forma di blocco totale dell'indicizzazione per lunghi periodi, su trattamenti pensionistici non particolarmente elevati, quali quelli superiori al triplo del minimo INPS.

8.5. Ritene questo giudice che la disciplina dettata dall'art. 1, comma 260, legge n. 145/2018, nel graduare il meccanismo perequativo dei trattamenti pensionistici per fasce di importo, si ispiri a criteri di progressività nel rispetto dei valori costituzionali di proporzionalità ed adeguatezza dei trattamenti di quiescenza, ed è pertanto esente da censure di incostituzionalità.

Ciò tuttavia non esclude la presenza di zone d'ombra ove si consideri che il blocco parziale del meccanismo perequativo delle pensioni più elevate, introdotto dalla norma all'esame per il triennio 2019-2021, finisce col saldare i propri effetti con quelli introdotti dal decreto-legge n. 65 del 2015 che, modificando l'impianto di cui all'art. 1, comma 25, del decreto-legge n. 201 del 2011 - dichiarato illegittimo dalla Corte costituzionale con la citata sentenza n. 70 del 2015 - ha superato indenne lo scrutinio di costituzionalità con la sentenza n. 250 del 2017.

L'eccezione di parte ricorrente è, quindi, manifestamente infondata e va rigettata.

Il taglio delle pensioni più elevate (art. 1, comma 261 e segg., legge n. 145 del 2018).

Profili di incostituzionalità.

9. Il comma 261 introduce, per il quinquennio 2019-2021, il taglio dei «... trattamenti pensionistici diretti a carico del Fondo pensioni lavoratori dipendenti, delle gestioni speciali dei lavoratori autonomi, delle forme sostitutive, esclusive ed esonerative dell'assicurazione generale obbligatoria e della gestione separata di cui all'art. 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335, i cui importi complessivamente considerati superino 100.000 euro lordi su base annua ... [...]», secondo aliquote crescenti per fasce di valore superiori a detto importo (15 per cento per la parte eccedente 100.000 euro fino a 130.000 euro, 25 per cento per la parte eccedente 130.000 euro fino a 200.000 euro, 30 per cento per la parte eccedente 200.000 euro fino a 350.000 euro, 35 per cento per la parte eccedente 350.000 euro fino a 500.000 euro e 40 per cento per la parte eccedente 500.000 euro).



9.1. Il *petitum* di parte ricorrente involge la disapplicazione dell'art. 1, commi dal 261 al 268, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 nonché dei provvedimenti applicativi dell'INPS (circolari nn. 44 e 62 del 2019).

A tale riguardo, partendo dal principio, ripetutamente affermato dalla Corte costituzionale, secondo cui la pensione, al pari della retribuzione in costanza di rapporto di lavoro, deve essere «proporzionata alla qualità e quantità di lavoro prestato» e, comunque, «idonea ad assicurare al lavoratore e alla sua famiglia un'esistenza libera e dignitosa, nel pieno rispetto dell'art. 36 della Costituzione» (sentt. n. 243 del 1993, n. 3 del 1966, n. 30 del 2004; n. 70 del 2015, n. 208 del 2014, n. 116 del 2013, n. 30 del 2004), la normativa all'esame si pone in contrasto con plurimi principi costituzionali, non rispettando i limiti e i parametri enucleati dalla Consulta in relazione ai numerosi interventi del legislatore sui trattamenti pensionistici in essere.

Vengono in rilievo i seguenti fondamentali principii, che possono ritenersi oramai consolidati nella giurisprudenza costituzionale:

- i) principio di proporzionalità e di adeguatezza del trattamento di pensione;
- ii) tutela dell'affidamento sulla stabilità del trattamento pensionistico e suo bilanciamento con le concrete disponibilità finanziarie e le esigenze di bilancio dello Stato;
- iii) funzione solidaristica (e non tributaria) del prelievo forzoso sul trattamento pensionistico;
- iv) ragionevolezza e temporaneità del prelievo.

Violazione del principio di adeguatezza

9.2. L'art. 38, secondo comma, della Costituzione, nel proclamare il diritto dei lavoratori a che siano previsti e assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita, in caso, tra l'altro, di invalidità e vecchiaia, fa esplicito riferimento, secondo la migliore dottrina, anche alle prestazioni previdenziali, la cui «adeguatezza» costituisce, nel contempo, valore e parametro costituzionale per valutare gli interventi del legislatore sul piano dei trattamenti pensionistici.

Il concetto di adeguatezza delle prestazioni sociali viene messo a dura prova nei periodi di crisi economica - come quello attuale -, soprattutto nella vigenza del principio di parità di bilancio, consacrato nel novellato art. 81 della Costituzione, che impone al legislatore la necessità di operare un necessario bilanciamento, già di per sé di difficile attuazione, tra l'interesse generale all'equilibrio finanziario dello Stato (soprattutto alla luce degli obblighi sovranazionali di derivazione comunitaria) e il doveroso rispetto dei principi costituzionali di solidarietà ed eguaglianza.

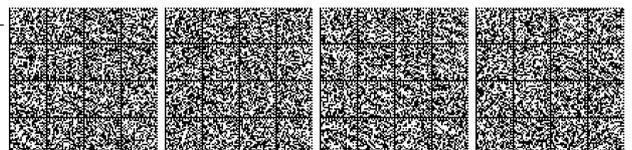
In un siffatto contesto, la stessa Corte costituzionale, allorché è stata chiamata a pronunciarsi sulla conformità ai principi costituzionali delle norme che incidono sfavorevolmente sulla disciplina dei trattamenti pensionistici in essere, ha dovuto operare una sorta di bilanciamento tra il principio di «adeguatezza» del trattamento pensionistico e l'interesse generale all'equilibrio finanziario del Paese. In tale ottica si è affermato l'orientamento volto a riconoscere alla prestazione pensionistica il carattere di prestazione alimentare, intesa come mezzo sufficiente a far fronte alle primarie necessità degli assistiti, mediante la corresponsione di un *minimum* vitale (sentenza n. 22 del 1969).

Dopo di che la Corte (v. sentt. nn. 57 del 1973, 8 e 275 del 1976, 26 del 1980, 286 del 1987, 501 del 1988) è giunta ad attribuire alla prestazione previdenziale la natura di «retribuzione differita», sotto la spinta di una attenta dottrina che afferma l'esistenza di una stretta correlazione tra la garanzia di proporzionalità della retribuzione e l'adeguatezza della pensione, sulla base di una interpretazione sistematica, logica e funzionale, dell'art. 38, secondo comma, in combinato disposto con l'art. 36, primo comma, Costituzione.

Nella sentenza n. 26 del 1980, la Corte afferma che il «trattamento di quiescenza, al pari della retribuzione [...], deve essere proporzionato alla quantità ed alla qualità del lavoro prestato, e deve in ogni caso assicurare al lavoratore medesimo ed alla sua famiglia i mezzi adeguati alle loro esigenze di vita per un'esistenza libera e dignitosa: proporzionalità ed adeguatezza, che non debbono sussistere soltanto al momento del collocamento a riposo, ma vanno costantemente assicurate anche nel prosieguo in relazione ai mutamenti del potere d'acquisto della moneta». È pur vero che il predetto principio «non comporta [...] automaticamente la necessaria e integrale coincidenza tra il livello delle pensioni e l'ultima retribuzione», poiché sussiste pur sempre «una sfera di discrezionalità riservata al legislatore per l'attuazione, anche graduale, dei principi suddetti» (v. Punto 4 del Considerato in diritto).

Non ignora questo giudice che, sotto la spinta della crisi economica e della lievitazione del debito pubblico, i principii di proporzionalità e di adeguatezza della prestazione pensionistica hanno subito un notevole ridimensionamento nella giurisprudenza della Consulta, che ha riconosciuto al legislatore un più ampio spazio di discrezionalità, sia pure nel rispetto dei limiti della ragionevolezza e della proporzionalità delle scelte.

Tuttavia, costituisce un punto fermo nella giurisprudenza costituzionale il principio secondo il quale, per quanto eventualmente giustificati da condizioni di crisi economico finanziaria, le misure di riduzione dei trattamenti che incidono su diritti acquisiti o su rapporti giuridici consolidati non possono assumere la caratteristica della perpetuità e debbano avere carattere rigorosamente temporaneo.



Nello scrutinare le eccezioni di incostituzionalità sollevate in ordine al «contributo di solidarietà» introdotto dall'art. 1, comma 486, della legge n. 147 del 2013, la Corte ha affermato che per superare lo scrutinio «stretto» di costituzionalità il prelievo forzoso sulle pensioni deve, tra l'altro, «essere comunque utilizzato come misura *una tantum*». In tale occasione, pur dichiarando infondata la relativa questione, la Corte costituzionale ha tra l'altro osservato che il prelievo, «in ragione della sua temporaneità, non si palesa di per sé insostenibile, pur innegabilmente comportando un sacrificio per i titolari di siffatte pensioni» e che «l'intervento legislativo di cui al denunciato comma 486, nel suo porsi come misura contingente, straordinaria e temporalmente circoscritta, supera lo scrutinio "Stretto" di costituzionalità».

Al contrario, l'intervento normativo all'esame si pone in aperto conflitto con il principio di temporaneità del prelievo forzoso, affermato in più occasioni dalla Consulta (*ex multis*, sen.tt. nn. 173/2016, 69/2014, 166/2012). Esso, infatti, si presenta come «ripetitivo» di analoghe misure di prelievo forzoso dei trattamenti pensionistici introdotte da precedenti interventi legislativi, di cui quella disposta con la legge n. 147 del 2013 è solo l'ultima in ordine di tempo.

Invero, la decurtazione del trattamento pensionistico, nelle più svariate forme (contributo di solidarietà, blocco della perequazione automatica per le pensioni di elevato importo, ecc.), è stata ritenuta dalla Consulta coerente con le norme costituzionali in quanto non si protragga nel tempo comprimendo in misura irragionevole il diritto alla prestazione previdenziale.

9.3. Nel caso di specie, l'ulteriore prelievo segue quasi immediatamente quelli precedenti, ponendosi con essi in rapporto di sostanziale continuità. Di fatto, estendendo una così rilevante riduzione del trattamento di pensione ad un arco temporale così lungo (cinque anni, che diventano otto se si considerano gli effetti del precedente intervento di prelievo forzoso), detta misura finisce con il modificare radicalmente la causa del rapporto pensionistico, ledendo in misura irragionevole il nesso di corrispettività – proporzionalità con i contributi versati dal ricorrente nel corso della sua lunga attività lavorativa.

Se poi si considera l'età avanzata del pensionato (l'odierno ricorrente ha ottantasei anni), l'efficacia della misura finisce, di fatto, per diventare definitiva, riducendosi progressivamente con l'avanzare degli anni la possibilità di ottenere un (sia pur parziale) ristoro delle somme sottoposte al recupero forzoso.

Può quindi fondatamente affermarsi che, in ragione della sola apparente temporaneità del prelievo, sono da ritenersi abbondantemente superati i limiti di ragionevolezza affermati in precedenti occasioni dalla Corte costituzionale.

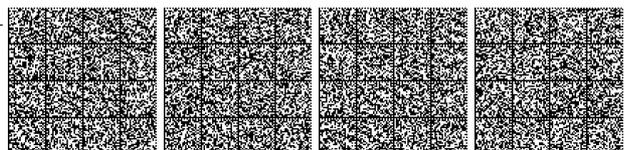
Violazione del principio di affidamento sulla stabilità del trattamento pensionistico.

10. La Corte costituzionale ha più volte affermato che la tutela del legittimo affidamento costituisce un «principio connaturato allo Stato di diritto» (*ex multis*, sentenza n. 103 del 2013), a presidio delle situazioni soggettive consolidate sulla base di atti – provenienti da organi amministrativi, legislativi o giudiziari - che abbiano generato nei destinatari un'aspettativa qualificata di stabilità.

È pur vero che, secondo la stessa Consulta, la tutela del legittimo affidamento circa la sostanziale stabilità del rapporto previdenziale non impedisce al legislatore di emanare norme che modificano la disciplina dei rapporti di durata in senso sfavorevole per i destinatari, purché si tratti di disposizioni che non trasmodino in un regolamento irrazionale. Nella sentenza n. 349 del 1985, pur riconoscendo al legislatore la potestà di emanare disposizioni sfavorevoli nell'ambito dei rapporti di durata - aventi ad oggetto diritti soggettivi perfetti, come nel caso delle pensioni -, la Corte ha precisato tuttavia che gli interventi legislativi «non possono trasmodare in un regolamento irrazionale e arbitrariamente incidere sulle situazioni sostanziali poste in essere da leggi precedenti, frustrando così anche l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica, che costituisce elemento fondamentale e indispensabile dello Stato di diritto» (v. punto 5 del «Considerato in diritto»). La stessa tipologia dei contributi di solidarietà è ammessa a condizione che gli stessi non siano arbitrari e non eccessivamente lesivi delle legittime aspettative del cittadino colpito.

In altra pronuncia la Consulta ha ribadito che, se è consentito al legislatore di modificare (ovviamente *in peius*) i trattamenti pensionistici in essere, tuttavia «non può dirsi consentita una modificazione legislativa che, intervenendo o in una fase avanzata del rapporto di lavoro oppure quando già sia subentrato lo stato di quiescenza, peggiorasse, senza una inderogabile esigenza, in misura notevole ed in maniera definitiva, un trattamento pensionistico in precedenza spettante, con la conseguente irrimediabile vanificazione delle aspettative legittimamente nutrite dal lavoratore per il tempo successivo alla cessazione della propria attività lavorativa» (sent. 822 del 1988).

In altra recentissima pronuncia (sent. 108 del 2019), la Consulta ha ribadito che l'affidamento «trova copertura costituzionale nell'art. 3 della Costituzione, è ritenuto «principio connaturato allo Stato di diritto» (sentenze n. 73 del 2017, n. 170 e n. 160 del 2013, n. 78 del 2012 e n. 209 del 2010), ed è da considerarsi ricaduta e declinazione «soggettiva» dell'indispensabile carattere di coerenza di un ordinamento giuridico, quale manifestazione del valore della certezza del diritto».



10.1. Se questi sono i limiti - come enucleati dalla Corte costituzionale - ai quali il legislatore deve attenersi nella disciplina dei rapporti di durata (tra i quali sono ovviamente compresi i rapporti previdenziali), la misura all'esame non li rispetta affatto.

È indubbio, infatti, che l'odierno ricorrente sia titolare di una posizione giuridica consolidata vantando un affidamento qualificato sulla sostanziale e non provvisoria stabilità del trattamento pensionistico. La stessa Corte costituzionale, nella sentenza n. 89 del 2018, ha ammonito (il legislatore) che l'affidamento meritevole di tutela postula «il consolidamento, nel tempo, della situazione normativa che ha generato la posizione giuridica incisa dal nuovo assetto regolatorio, sia perché protratta per un periodo sufficientemente lungo, sia per essere sorta in un contesto giuridico sostanziale atto a far sorgere nel destinatario una ragionevole fiducia nel suo mantenimento (sentenza n. 56 del 2015)». *Violazione del principio di ragionevolezza e di eguaglianza (art. 3, 36 e 38 della Costituzione).*

11. I soggetti destinatari della misura prevista dall'art. 1, comma 261 e segg., legge n. 145/2018 sono i percettori di trattamenti pensionistici diretti a carico del Fondo pensioni lavoratori dipendenti, delle gestioni speciali dei lavoratori autonomi, delle forme sostitutive, esclusive ed esonerative dell'assicurazione generale obbligatoria e della gestione separata ex art. 2, comma 26, legge n. 335 del 1995.

Dalla piana lettura della norma si appalesano plurime, irragionevoli discriminazioni.

Sotto un primo profilo, è evidente che la misura non colpisce indiscriminatamente tutti i soggetti percettori del medesimo livello di reddito, ma unicamente i pensionati in quanto tali.

L'irragionevolezza della disciplina discende dal fatto che, a parità di reddito, si va a colpire la categoria dei pensionati, i quali, a differenza dei soggetti ancora in attività lavorativa, non hanno modo di compensare la decurtazione attraverso qualche forma di interlocuzione con il datore di lavoro (che non esiste più se non a fini meramente fiscali) ovvero con il ricorso ad altri eventuali impieghi: si pensi al divieto per le P.P.A.A. di attribuire incarichi di studio o di consulenza a soggetti già lavoratori privati o pubblici collocati in quiescenza nonché di conferire ai medesimi soggetti incarichi dirigenziali o direttivi o cariche in organi di Governo delle medesime amministrazioni, come espressamente dispone l'art. 5, comma 9, del decreto-legge n. 95 del 2012, convertito dalla legge n. 135 del 2012.

Ciò risulta ancor più evidente ove si consideri che il trattamento pensionistico è pacificamente considerato, dalla giurisprudenza costituzionale, una forma di retribuzione differita. La Consulta ha infatti affermato in più occasioni che, al pari della retribuzione in costanza di rapporto di lavoro, l'entrata pensionistica deve essere «proporzionata alla qualità e quantità di lavoro prestato» e, comunque, «idonea ad assicurare al lavoratore e alla sua famiglia un'esistenza libera e dignitosa, nel pieno rispetto dell'art. 36 della Costituzione» (*ex multis*, Corte costituzionale, sentenza 30 del 2004).

Risulta quindi violato il principio di parità di trattamento sancito dall'art. 3 della Costituzione, nonché, nel contempo, quello di capacità contributiva di cui all'art. 53 della Costituzione, non apparendo in alcun modo ragionevole assumere il reddito da pensione quale indice di capacità contributiva maggiore di quello, di pari importo, derivante da altre fonti di reddito (lavoro, impresa, redditi di capitale ed altro).

A tale riguardo la stessa Corte costituzionale ha osservato che «i redditi derivanti dai trattamenti pensionistici non hanno, per questa loro origine, una natura diversa e *minoris generis* rispetto agli altri redditi presi a riferimento, ai fini dell'osservanza dell'art. 53 della Costituzione, il quale non consente trattamenti *in peius* di determinate categorie di redditi da lavoro» (sent. 116 del 2013).

L'irragionevolezza della disciplina all'esame, alla stregua dei principii sanciti dagli articoli 3 e 53 della Costituzione, è connaturata alla scelta del legislatore di imporre un prelievo forzoso ad una ben delimitata cerchia di soggetti (quella dei pensionati, e neppure a tutti, come si vedrà), e non a tutti i contribuenti dotati della stessa capacità contributiva in modo da porli tutti sul medesimo piano. È stata cioè onerata di concorrere alla spesa pubblica (o a quella previdenziale nel suo complesso) la pensione gestita dall'INPS, anziché scegliere di agire, con gli strumenti della fiscalità generale, sull'intera platea dei contribuenti dotati della stessa capacità contributiva. In ciò viene, quindi, a configurarsi un vero e proprio intento punitivo, e perciò stesso irragionevole e discriminatorio, nei confronti dei pensionati INPS, gli unici ritenuti, per ignoti e imprescrutabili motivi, meritevoli di subire uno specifico e gravoso pregiudizio. Invero, per sottrarsi ad ogni ragionevole censura di incostituzionalità, il legislatore avrebbe dovuto far concorrere alla spesa pubblica in generale, o a quella (particolare) della gestione previdenziale nel suo complesso, tutti i contribuenti percettori di redditi superiori a una certa soglia, e non soltanto i componenti della *sub* categoria di pensionati cui appartiene l'odierno ricorrente. In tal caso, non soltanto il sacrificio sarebbe stato (equamente) distribuito su una platea assai più vasta di destinatari, ma si sarebbe potuto ottenere un incremento pecuniario ben maggiore del ridotto e prevedibile risparmio di spesa derivante dal prelievo forzoso imposto su una ridotta categoria (*rectius sub* categoria) di contribuenti.

Peraltro, trattandosi in grandissima parte di persone in età avanzata, molto più di altri soggetti i pensionati hanno notoriamente bisogno di ingenti risorse finanziarie per far fronte alle accresciute esigenze di assistenza e cura. Che si tratti di persone meritevoli di particolare protezione da parte dell'ordinamento giuridico, lo ha autorevolmente ricono-



sciuto la stessa Corte costituzionale la quale ha affermato che «il diritto alla pensione costituisce una situazione soggettiva di natura patrimoniale, imprescrittibile, assistita da speciali garanzie di certezza e stabilità e da una particolare tutela da parte dell'ordinamento (sentenza n. 116/2013), anche in ragione della condizione oggettiva di debolezza in cui il titolare viene a trovarsi, sia nell'ambito del rapporto obbligatorio che si instaura con l'amministrazione sia nella particolare fase della vita in cui l'uscita dall'attività lavorativa e l'età comportano un difficile adattamento al nuovo stato» (sent. 208 del 2014).

11.1. Sotto altro rilevante profilo, la norma determina una irragionevole discriminazione all'interno della macrocategoria dei pensionati: sono, infatti, esclusi dalla decurtazione in parola i titolari delle pensioni erogate dalle gestioni previdenziali diverse dall'INPS, benché di importo pari o superiore. Anche in tal caso non sono evidenti né comprensibili le ragioni di una siffatta discriminazione.

11.2. Non solo. La misura viene a determinare un ingiustificato squilibrio tra le pensioni di anzianità e quelle di vecchiaia, a tutto vantaggio delle prime rispetto alle seconde.

Infatti, a parità di posizione professionale, chi ha optato per la pensione di anzianità ha versato minori contributi a fronte di un periodo lavorativo inferiore a quello necessario per la pensione di vecchiaia, e godrà infine di un trattamento previdenziale che, se non supera la soglia di 100 mila euro l'anno, non verrà colpito affatto dalla decurtazione *de qua*. Inoltre, anche nel caso in cui supera detta soglia, la pensione di anzianità subisce la medesima decurtazione della pensione di vecchiaia per la cui maturazione occorre lavorare più a lungo e versare contributi maggiori. Tutto ciò in dispregio del principio di parità di trattamento a parità di contributi versati e di proporzionalità tra pensione e contributi.

11.3. Ulteriore profilo di irragionevolezza va individuato nella esclusione dalla misura *de qua* dei trattamenti pensionistici riconosciuti ai superstiti (pensioni di reversibilità), sebbene - in ipotesi - di ammontare superiore alla soglia minima di 100 mila euro. Emerge, in tale regime di deroga, un vero e proprio intento «punitivo» del legislatore nei confronti di chi ha maturato - a fronte del versamento dei previsti contributi - il diritto alla pensione INPS, come se si trattasse di un ingiusto privilegio e non già di un meritato riconoscimento economico (che la stessa Corte costituzionale ha qualificato «retribuzione differita») a conclusione di un lungo percorso lavorativo. Peraltro, se così fosse, non si ravvede la *ratio* dell'esclusione dalla decurtazione del trattamento di reversibilità in quanto tale, che pure trae origine dal trattamento maturato in capo al pensionato.

11.4. Ulteriore profilo di irragionevolezza della disciplina va individuato nell'esclusione dalla decurtazione *de qua* delle pensioni interamente liquidate con il sistema contributivo.

Il comma 263 dell'art. 1 dispone infatti che «La riduzione di cui al comma 261 non si applica comunque alle pensioni interamente liquidate con il sistema contributivo».

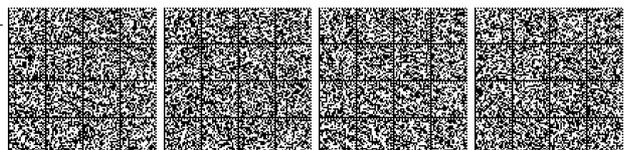
La *ratio* di detta previsione sembra muovere dall'erroneo presupposto secondo cui le pensioni liquidate con il sistema retributivo (o misto), a differenza di quelle liquidate con il sistema contributivo, beneficiano di restituzioni non proporzionate ai contributi versati.

Ma in tal modo si esclude assiomaticamente che il trattamento di pensione liquidato con il sistema contributivo possa raggiungere la soglia di 100 mila euro l'anno: se ciò avviene (com'è ben possibile, ad esempio, per le pensioni dei dirigenti delle grandi aziende), non vi ravvede alcuna ragione idonea a giustificare un siffatto regime di deroga, se è vero che qualsiasi contributo versato dal lavoratore - quale che sia la modalità di calcolo della pensione - assolve alla funzione solidaristica tipica della gestione previdenziale.

Peraltro, è del tutto erroneo ritenere - come sembra abbia fatto il legislatore - che il sistema retributivo (o quello misto) sia necessariamente meno solidaristico di quello contributivo. Se, infatti, nel sistema retributivo l'anzianità contributiva utile ai fini del calcolo della pensione si arresta al compimento del quarantesimo anno di attività, gli ulteriori contributi versati dal lavoratore finiscono per avvantaggiare unicamente gli altri assicurati - in ragione della richiamata natura solidaristica della contribuzione - non assumendo alcuna rilevanza ai fini del computo della retribuzione pensionabile. È il caso dell'odierno ricorrente il quale, avendo versato contributi per quarantanove anni, non ha potuto avvalersi, ai fini del proprio trattamento pensionistico, dei contributi versati oltre il quarantesimo anno, essendo essi andati a vantaggio degli altri iscritti alla gestione previdenziale e al sistema nel suo complesso.

L'irragionevolezza della disciplina è ancor più evidente nei riguardi delle pensioni liquidate con sistema misto (o «*pro quota*»), essendo assoggettate alla decurtazione anche i trattamenti pensionistici (parzialmente) alimentati dalle contribuzioni versate nel corso dell'intera attività lavorativa. Tanto più se si considera che il superamento della soglia dei 100.000 euro lordi annui (o degli scaglioni superiori ai fini dell'applicazione delle percentuali successive) ben potrebbe essere determinato proprio dalla quota contributiva della pensione.

11.5. Si tratta, in tutti questi casi, di percettori di trattamento pensionistico e l'irragionevole discriminazione tra soggetti appartenenti alla medesima categoria (a parità di livello di trattamento) viola in modo evidente il principio di eguaglianza.



11.6. Viene, altresì, ad essere reciso, con la decurtazione in parola, il nesso di correlazione tra retribuzione e pensione (data la natura di quest'ultima di «retribuzione differita») nonché il nesso di corrispettività fra trattamento pensionistico e contribuzione versata, anche sotto il concorrente profilo della tutela dell'affidamento del pensionato. Si appalesa, infatti, del tutto irragionevole, oltre che discriminatoria, una disciplina che prevede un criterio di decurtazione della pensione che prescinde del tutto dalla durata del rapporto lavorativo nonché - e ciò è ancora più ingiustificato - dall'entità dei contributi versati.

In conclusione, risultano lesi i principi di ragionevolezza, di affidamento, di uguaglianza e di adeguatezza del trattamento previdenziale nonché quello di capacità contributiva, rivenienti dal combinato disposto di cui agli articoli 2, 3, 36, 38 e 53 della Costituzione, atteso che il prelievo di cui ai commi 261-268 dell'art. 1 della legge n. 145 del 2018:

incide su trattamenti previdenziali consolidati, operando irragionevoli discriminazioni:

tra pensionati e non, a parità di livello di reddito;

tra pensioni gestite dall'INPS e pensioni di altre gestioni previdenziali;

tra pensioni dirette e pensioni di reversibilità, a parità di trattamento economico;

tra pensioni determinate con il sistema retributivo o misto (cd. *pro quota*) e pensioni determinate con metodo contributivo;

viola il requisito della «temporaneità» della misura, in considerazione della durata quinquennale del prelievo forzoso e della saldatura dei suoi effetti con quelli prodotti dagli analoghi provvedimenti che lo hanno di poco preceduto, senza il rispetto dei criteri di proporzionalità e ragionevolezza ex art. 3 della Costituzione (Corte costituzionale sentenza 173/2016);

incide in misura consistente sui trattamenti pensionistici più elevati, in violazione del nesso di tendenziale correlazione tra retribuzione e pensione nonché tra contributi versati e trattamento di quiescenza;

imponendo un sacrificio su una ristretta cerchia dei soggetti, si presenta come misura sostitutiva di un intervento di fiscalità generale nei confronti di tutti i cittadini, in violazione dei parametri di legittimità dettati dagli articoli 3, 23 e 53 della Costituzione (*cf.* Corte dei conti, Sez. Giur. Lazio, ordinanza 308/2019).

In ultima analisi, la disciplina all'esame collide con l'insegnamento della Corte costituzionale secondo il quale «dal combinato operare dei principi, appunto, di ragionevolezza, di affidamento e della tutela previdenziale (articoli 3 e 38 della Costituzione) il rispetto dei canoni costituzionali è oggetto di uno scrutinio "stretto" di costituzionalità, che impone un grado di ragionevolezza complessiva ben più elevato di quello che, di norma, è affidato alla mancanza di arbitarietà» (sent. 173 del 2016).

In conclusione, non potendo essere definito nel merito, se non previa risoluzione delle prospettate questioni di legittimità costituzionale, il presente giudizio deve essere sospeso, con rimessione degli atti alla Corte costituzionale.

P.Q.M.

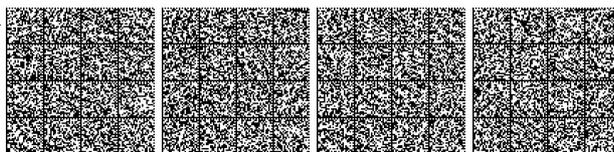
La Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Lazio, in composizione monocratica di giudice delle pensioni, visto l'art. 23, comma 2, della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 261-268, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021», per contrasto con gli articoli 3, 23, 36, 38 e 53 della Costituzione, in relazione all'intervento di decurtazione percentuale per un quinquennio dell'ammontare lordo annuo dei trattamenti ivi previsti.

Sospende il presente giudizio disponendo l'immediata trasmissione degli atti, a cura della segreteria di questa sezione, alla Corte costituzionale, unitamente alla prova delle notificazioni e comunicazioni di cui all'art. 23, comma 2, della legge 11 marzo 1953, n. 87.

Dispone che a cura della segreteria la presente ordinanza sia notificata alle parti costituite ed al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai presidenti dei due rami del Parlamento.

Così deciso in Roma, all'esito dell'udienza del 4 dicembre 2019

Il giudice monocratico: DI STAZIO



N. 55

Ordinanza del 22 giugno 2020 della Corte dei conti - sezione giurisdizionale per la Regione Lazio sul ricorso proposto da Frascione Emidio contro Presidente del Consiglio dei ministri, Ministero dell'economia e delle finanze e Istituto nazionale previdenza sociale (Inps)

Pensioni - Legge di bilancio 2019 - Trattamenti pensionistici diretti a carico del Fondo pensioni lavoratori dipendenti, delle gestioni speciali dei lavoratori autonomi, delle forme sostitutive, esclusive ed esonerative dell'assicurazione generale obbligatoria e della Gestione separata di cui all'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995, i cui importi complessivamente considerati superano 100.000 euro lordi su base annua - Intervento di decurtazione percentuale, per la durata di cinque anni, dell'ammontare lordo annuo.

- Legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), art. 1, commi da 261 a 268.

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE LAZIO

Il giudice monocratico cons. Antonio Di Stazio ha pronunciato la seguente ordinanza:

nel giudizio iscritto al n. 76886 del registro di segreteria, sul ricorso presentato dal dott. Emidio Frascione (C.F. FRSMDE33L15G942Z), nato a Potenza il 15 luglio 1933, elettivamente domiciliato in Roma, alla via Santa Maria in Via n. 12, presso lo studio del prof. avv. Vincenzo Fortunato, che lo rappresenta e difende (indirizzo P.E.C. per le comunicazioni di rito: vincenzofortunato@ordineavvocatiroma.org - utenza telefax 06/6784911);

contro:

Governo della Repubblica - Presidenza del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente del Consiglio dei ministri p.t., con sede legale in Roma, Palazzo Chigi, piazza Colonna 370, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, con sede in Roma, via dei Portoghesi 12;

Ministero dell'economia e delle finanze, in persona del Ministro p.t., con sede legale in Roma, via XX Settembre n. 97, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, con sede in Roma, via dei Portoghesi 12;

Istituto nazionale di previdenza sociale (INPS), con sede legale in Roma, via Ciro il Grande 21, in persona del Presidente e legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dall'avv. Andrea Botta (P.E.C.: avv.andrea.botta@postacertinps.gov.it - fax 06/94527716), elettivamente domiciliato in Roma, via Cesare Beccaria 29;

Letto il ricorso e gli altri di causa;

Uditi, nella Camera di consiglio del 4 dicembre 2019, il prof. avv. Vincenzo Fortunato per il ricorrente, l'Avvocato dello Stato Andrea Fedeli in rappresentanza della Presidenza del Consiglio dei ministri e del Ministero dell'economia e delle finanze.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

1. Con ricorso del 3 giugno 2019 parte ricorrente ha chiesto:

- a) l'accertamento, previa concessione di misure cautelari, del diritto al riconoscimento e all'integrale corresponsione del trattamento pensionistico, senza la decurtazione di cui all'art. 1, comma 261, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 e successive modifiche e integrazioni, con conseguente declaratoria di illegittimità costituzionale delle trattenute operate a tal titolo sul trattamento pensionistico in godimento del ricorrente, e condanna dei soggetti resistenti alla restituzione in favore del ricorrente di quanto trattenuto a far data dall'applicazione della riduzione del trattamento pensionistico di cui all'art. 1, comma 261, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 e successive modifiche e integrazioni;
- b) l'accertamento, previa sospensione della trattenuta a titolo di blocco dell'adeguamento perequativo, del diritto alla corresponsione del trattamento pensionistico rivalutato senza il blocco imposto dall'art. 1, comma 260, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 e successive modifiche e integrazioni, e conseguente condanna dei soggetti resistenti alla



restituzione in favore del ricorrente di quanto non corrisposto a tal titolo; c) l'annullamento o disapplicazione della circolare INPS n. 62 del 7 maggio 2019, avente per oggetto: «Riduzione dei trattamenti pensionistici di importo complessivamente superiore a 100.000 euro su base annua. Articolo 1, commi da 261 a 268, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (legge di bilancio 2019). Istruzioni contabili. Variazioni al piano dei conti.».

In ogni caso con vittoria di spese ed onorari di giudizio.

1.1. Con il ricorso in epigrafe il dott. Frascione, dopo aver premesso:

di essere stato collocato a riposo per limiti di età (*ex art.* 16, decreto-legge n. 503/1992) dal 4 settembre 2008, con la qualifica di Presidente di Sezione del Consiglio di Stato;

di avere versato contributi, compresi i periodi riscattati, per cinquantuno anni e quattro mesi, come da prospetto di liquidazione INPDAP del 24 luglio 2008, versato in atti;

di godere della pensione ordinaria di vecchiaia, liquidata con il sistema retributivo, per un importo lordo annuo (al netto della tredicesima) di euro 186.087,12;

lamenta che il suo trattamento pensionistico è stato pesantemente inciso dalla legge 30 dicembre 2018, n. 145, che all'art. 1, commi dal 261 al 268, ha introdotto una misura di «riduzione» dei trattamenti pensionistici più elevati, per la durata di cinque anni a decorrere dal 1° gennaio 2019, atteso che detto trattamento risulterà decurtato di circa euro 21.700 annui, e di complessivi euro 109.000 nell'arco del previsto quinquennio di applicazione.

1.2. Assume che la predetta misura costituisce solo l'ultima (in ordine di tempo) di una serie di interventi legislativi che hanno imposto prelevi forzosi sulla categoria dei pensionati:

a) il «contributo di solidarietà» imposto dalla legge n. 488/1999 (art. 37, comma 1) per il triennio 2000-2002;

b) l'analogo «contributo di solidarietà» previsto dall'art. 3, comma 102, della legge n. 350/2003 per il triennio 2004-2006;

c) il contributo di solidarietà di cui all'art. 1, comma 486, della legge n. 147/2013, per il triennio 2014-2016), parte ricorrente lamenta inoltre che la legge n. 145 del 2018 ha altresì introdotto il parziale blocco della perequazione delle pensioni, anch'esso con aliquote crescenti, misura che segue quella già prevista per un biennio dall'art. 24, commi 25, lettera e), e 25-bis del decreto-legge n. 201 del 2011 e successive modifiche e integrazioni.

1.3. Assume ancora parte ricorrente che le misure previste dall'art. 1, commi 261-265, della citata legge 30 dicembre 2018, n. 145, si pongono in palese violazione dei principi sanciti dagli articoli 2, 3, 23, 36, 38, 53, 81, 97, 104 e 117 della Costituzione.

In particolare, il comma 261 sarebbe illegittimo nella parte in cui prevede, per un quinquennio, aliquote crescenti di riduzione delle pensioni dirette a gestione INPS superiori a determinate soglie (e segnatamente: il 15% per la parte eccedente l'importo di 100.000 euro lordi su base annua e fino a 130.000 euro; il 25% per la parte eccedente 130.000 euro e fino a 200.000 euro; il 30% per la parte eccedente 200.000 euro e fino a 350.000 euro; il 35% per la parte eccedente 350.000 euro e fino a 500.000 euro; in ultimo, il 40% per la parte eccedente l'importo di 500.000 euro).

1.4. A sua volta, il comma 262 sarebbe costituzionalmente illegittimo laddove dispone che gli importi di cui al comma 261 sono soggetti a rivalutazione automatica secondo il meccanismo di cui all'art. 34, comma 1, della legge n. 448/1998 e successive modifiche e integrazioni.

1.5. Sarebbe altresì illegittimo il comma 263, nella parte in cui dispone che «la riduzione di cui al comma 261 si applica in proporzione agli importi dei trattamenti pensionistici, ferma la clausola di salvaguardia di cui al comma 267. La riduzione di cui al comma 261 non si applica alle pensioni interamente liquidate con metodo contributivo.».

1.6. Sarebbe, inoltre, affetto da incostituzionalità anche il comma 265 ove si prevede l'istituzione di appositi fondi presso l'INPS e presso gli altri enti previdenziali interessati, denominati «Fondo risparmio sui trattamenti pensionistici di importo elevato», in cui confluiscono i risparmi derivanti dall'applicazione delle disposizioni di cui ai commi da 261 a 263, che restano ivi accantonati.

1.7. Quanto al requisito della rilevanza della eccepita questione di costituzionalità, adduce il ricorrente di rientrare nell'ambito di applicazione dell'art. 1, comma 261, della legge n. 145/2018, essendo magistrato amministrativo in quiescenza, titolare di trattamento pensionistico diretto a carico dello Stato, di importo superiore alla soglia minima di applicazione della riduzione, pari ad euro 100.000 lordi annui, liquidato con sistema retributivo e di avere già subito le contestate decurtazioni, come da cedolini versati in atti. Ciò in considerazione del petitum, volto all'accertamento del diritto del ricorrente alla corresponsione integrale della pensione senza l'applicazione delle sopra esposte decurtazioni, al conseguente accertamento dell'illegittimità delle somme trattenute dall'ente previdenziale a detto titolo, e alla condanna degli enti intimati alla restituzione di tali somme.



1.8. Quanto alla non manifesta infondatezza della questione, assume il ricorrente che la disciplina del taglio delle pensioni, come introdotta dalla normativa in discorso, contrasta con i parametri costituzionali della ragionevolezza e proporzionalità, ex articoli 2, 3, 36 e 38 della Carta costituzionale, non essendo rispettati, nella specie, i limiti che secondo costante giurisprudenza costituzionale debbono essere rispettati da previsioni - come quella in esame - che incidono su diritti acquisiti o su rapporti istituzionali consolidati, limiti che - secondo la prospettazione di parte ricorrente - operano in maniera più stringente per le misure che incidono sulle pensioni, stante la loro natura di retribuzione differita.

In particolare:

riguardo alla misura «*una tantum*», la giurisprudenza costituzionale ha ritenuto che l'intervento di riduzione del trattamento pensionistico «non può essere ripetitivo e tradursi in un meccanismo di alimentazione del sistema di previdenza»);

riguardo al «contributo di solidarietà», il relativo intervento normativa è stato ritenuto legittimo solo «in ragione della sua temporaneità» e del «suo porsi come misura contingente, straordinaria e temporalmente circoscritta» (Corte costituzionale, sentenza n. 173 del 2016);

il prelievo è ragionevole e non infrange i principi di cui agli articoli 38 della Costituzione e 36 della Costituzione ove incide sulle pensioni entro limiti di sostenibilità, in quanto «le aliquote di prelievo non possono essere eccessive e devono rispettare il principio di proporzionalità, che è esso stesso criterio, in sé, di ragionevolezza della misura» (Corte costituzionale, sentenza n. 173 del 2016);

anche laddove l'intervento di riduzione sia mosso da specifiche finalità previdenziali, il legislatore deve rispettare i principi di ragionevolezza e proporzionalità, sicché il prelievo «deve operare all'interno dell'ordinamento previdenziale come misura di solidarietà «forte», mirata a puntellare il sistema pensionistico, e di sostegno previdenziale ai più deboli, anche in un'ottica di mutualità intergenerazionale, siccome imposta da una situazione di grave crisi del sistema stesso, indotta da vari fattori endogeni ed esogeni che devono essere oggetto di attenta ponderazione da parte del legislatore, in modo da conferire all'intervento quella incontestabile ragionevolezza, a fronte della quale soltanto può consentirsi di derogare (in termini accettabili) al principio di affidamento in ordine al mantenimento del trattamento pensionistico già maturato (sentenze n. 69 del 2014, n. 166 del 2012, n. 302 del 2010, n. 446 del 2002, n. 176 del 2016).

1.9. Secondo la prospettazione di parte ricorrente, la disciplina introdotta dalla legge n. 145 del 2018 non supera, sotto i sopra menzionati profili, lo scrutinio «stretto» di costituzionalità, per i seguenti motivi:

i) il disposto taglio delle pensioni più alte non è qualificato come contributo di solidarietà né risponde a finalità solidaristiche;

ii) è assente il presupposto della «temporaneità» del sacrificio imposto ai pensionati. Invero, l'intervento normativa in esame, lungi dall'essere temporaneo e circoscritto, si connota come «ripetitivo» rispetto ad analoghe misure di prelievo forzoso dei trattamenti pensionistici già previste da precedenti interventi legislativi (di cui quella disposta con la citata legge n. 147/2013, ritenuta ai limiti della legittimità costituzionale, è solo l'ultima di una lunga serie), e precisamente:

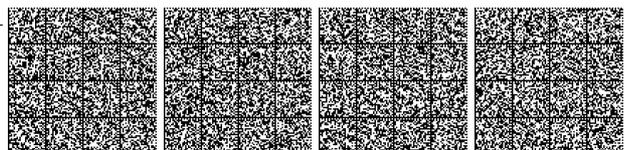
a) il «contributo di solidarietà» introdotto dall'art. 37, comma 1, della legge n. 488 del 1999, per il triennio 2000-2002, sui trattamenti pensionistici corrisposti da enti gestori di forme di previdenza obbligatorie complessivamente superiori al massimale annuo previsto dall'art. 2, comma 18, della legge n. 335 del 1995;

b) il «contributo di solidarietà» di cui all'art. 3, comma 102, della legge n. 350 del 2003, per il triennio 2004-2006, sui trattamenti pensionistici corrisposti da enti gestori di forme di previdenza obbligatorie, di importo complessivamente superiore a venticinque volte quello stabilito dall'art. 38, comma 1, della legge n. 448 del 2001;

c) il «contributo di perequazione» di cui all'art. 18, comma 22-*bis*, della legge n. 350 del 2003, per il periodo 1° agosto 2011 - 31 dicembre 2014, sui trattamenti pensionistici corrisposti da enti gestori di forme di previdenza obbligatorie di importo complessivamente superiore a 90.000 euro lordi annui. Misura dichiarata costituzionalmente illegittima per violazione degli articoli 3 e 53 della Costituzione con sentenza n. 116 del 2013;

d) da ultimo, il «contributo di solidarietà» di cui all'art. 1, comma 486, della legge n. 147 del 2013, ritenuto costituzionalmente legittimo solo in quanto misura eccezionale, *una tantum*, e connessa a una obiettiva finalità endoprevidenziale (la c.d. emergenza esodati).

Il ricorrente, collocato a riposo nel 2008, precisa che si è visto già applicare integralmente (come da cedolini in atti) il predetto contributo di solidarietà per il triennio 2014-2016, misura che la Corte costituzionale aveva ritenuto «al limite» della costituzionalità in quanto «misura contingente, straordinaria e temporalmente circoscritta».



1.10. Alla luce di quanto sopra osservato, il ricorrente ritiene che la rinnovata previsione di un ulteriore intervento di riduzione forzata dei trattamenti pensionistici in essere - peraltro per un periodo ben più lungo, pari ad un quinquennio - è elemento di per se sufficiente per escludere il superamento dello scrutinio «stretto» di costituzionalità richiesto in materia. Osserva al riguardo:

che la disciplina in esame, al di là del nomen iuris utilizzato, si pone in rapporto di sostanziale continuità con gli interventi precedenti, sopra menzionati, poiché impone alla pari di quelli una decurtazione dei trattamenti pensionistici in essere al superare di una determinata soglia;

che la temporaneità dei singoli prelievi previsti da ciascun intervento normativa è solo apparente, dal momento che essi si legano l'uno all'altro in un *continuum* in cui soggetto e oggetto della misura è sempre lo stesso: il pensionato e la propria pensione maturata *ex lege*;

che, così operando, il legislatore finisce per trasformare un istituto eccezionale e temporaneo in uno strumento ordinario e definitivo, in manifesta violazione dei canoni di proporzionalità, ragionevolezza e legittimo affidamento.

Quanto appena osservato varrebbe senza dubbio per il ricorrente, il quale ha già integralmente subito, per l'intero triennio 2014-2016, la riduzione della pensione per effetto del contributo di solidarietà di cui alla legge n. 147/2013.

Ritiene ancora il ricorrente che la nuova misura esorbita, di per sé, i prescritti limiti di ragionevolezza e proporzionalità in quanto prevede la riduzione dei trattamenti pensionistici per cinque anni, e cioè non circoscritta - anche in ragione dell'entità della riduzione disposta - entro un arco temporale ragionevole.

Da tutto ciò consegue altresì, secondo parte ricorrente, l'ingiustificata compressione del suo legittimo affidamento alla percezione del trattamento previdenziale come già maturato *ex lege*, affidamento consolidato alla luce delle ultime pronunce della Corte costituzionale in materia (*in primis*, sentenza n. 173 del 2016), che avevano statuito la necessità di non ripetizione di questo tipo di interventi normativi, e comunque la perimetrabilità degli stessi entro un arco temporale ragionevole.

A suo dire, l'irragionevolezza della previsione, sotto il profilo temporale, si appalesa evidente anche in considerazione del fatto che la platea di destinatari colpiti dalla norma è costituita da persone di età avanzata (come il ricorrente che ha 86 anni di età), rispetto alle quali la protrazione della misura per cinque anni ha la consistente prospettiva di essere perpetua o comunque di non poter essere adeguatamente ristorata in misura effettiva, in considerazione del fatto che la ristorazione integrale potrebbe avvenire in tempi di vita ancora più avanzati.

Osserva ancora il ricorrente che, essendo il trattamento pensionistico per sua natura a tempo determinato, il prelievo forzoso della pensione per un arco temporale così lungo (fino ad otto anni se ai cinque dell'ultima misura si sommano i tre di cui al precedente intervento) costituisce una misura di modifica radicale e definitiva del rapporto.

Adduce parte ricorrente che non supera lo scrutinio stretto di costituzionalità neppure la previsione delle percentuali di trattenuta del trattamento pensionistico, tutt'altro che ragionevoli e proporzionate anche se rapportate a trattamenti più elevati, trattandosi di aliquote - come sopra riportate - di molto superiori a quelle introdotte in passato dal legislatore con altri interventi di decurtazione delle pensioni.

Infatti, le ultime tre aliquote superano di circa il doppio e il triplo l'aliquota unica prevista dal regime previgente per il medesimo *range*.

Nel caso del ricorrente, la decurtazione - oltre a protrarsi per ben cinque anni (che si aggiungono ai tre già «scontati») - è triplicata rispetto alla precedente per il primo scaglione, e duplicata rispetto al secondo. Pertanto, il trattamento pensionistico del ricorrente risulterà decurtato di circa euro 21.700 annui, e di complessivi euro 109.000 sui cinque anni in cui la misura troverà applicazione.

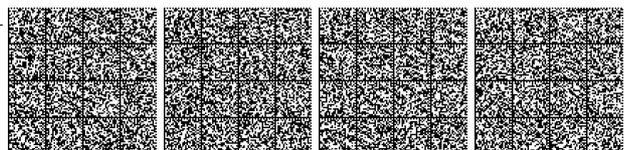
Adduce parte ricorrente che, in termini di proporzionalità del prelievo, la decurtazione della pensione si traduce in un peso economico ulteriore e aggiuntivo rispetto a quello imposto dalla fiscalità generale. E infatti, applicando la misura in esame, la riduzione media annua del reddito pensionistico oscillerà dall'1,36% per la fascia da 110mila euro e salirà al 24% per la soglia dei 500mila euro lordi.

Pertanto, per i contribuenti sottoposti all'aliquota Irpef del 43%, nei prossimi cinque anni, solo per questi redditi, l'Irpef può aumentare dal 44,3% fino al 67%.

Secondo parte ricorrente, l'irragionevolezza della misura è aggravata dal fatto che l'intervento di taglio delle pensioni in atto fa perdere l'imprescindibile nesso di sinallagmaticità e di ragionevolezza intrinseca tra la misura e il suo fine, atteso che:

non risulta finalizzato all'effettuazione di alcuna prestazione previdenziale-assistenziale puntualmente individuata;

non sembra neppure volto a fronteggiare l'eventuale crisi interna al sistema previdenziale.



Infatti, nel caso deciso con la richiamata pronuncia n. 173 del 2016, la Corte costituzionale aveva ritenuto giustificato, di fronte al fenomeno degli «esodati», richiedere un contributo sui trattamenti pensionistici più alti, a condizione, tuttavia, che le maggiori somme incassate fossero rimaste all'interno della previdenza pubblica non utilizzate per altri fini, com'era avvenuto in passato (il riferimento è al «contributo di perequazione» di cui all'art. 24, comma 31-*bis*, del decreto-legge n. 2011/2011, convertito dalla legge n. 214/2011, dichiarato costituzionalmente illegittimo per violazione degli articoli 3 e 53 della Costituzione).

Il nuovo «taglio», invece, fa confluire le risorse ottenute in uno specifico fondo, destinato a contribuire in modo indistinto al finanziamento dello Stato, atteso che il comma 265 dell'art. 1, legge n. 145/2018 prevede l'istituzione, presso ciascun ente previdenziale interessato, di apposito «Fondo risparmio sui trattamenti pensionistici di importo elevato», nel quale confluiscono e «restano accantonate» le somme derivanti dall'applicazione delle decurtazioni in esame.

Secondo parte ricorrente, i risparmi derivanti dall'applicazione dell'intervento contestato risultano destinati al bilancio statale a copertura delle spese generali e non già per realizzare finalità endoprevidenziali, come evidenziato nell'analisi contenuta nel dossier «Effetti sui saldi e conto risorse e impieghi - legge n. 145 del 2018 e decreto-legge n. 119/2018 (legge n. 138 del 2018)», redatto dal servizio bilancio del Senato e dal servizio bilancio dello Stato (gennaio 2019).

Anche tale effetto evidenzerebbe ulteriormente l'incostituzionalità della misura.

Mancherebbe, altresì, secondo la prospettazione di parte ricorrente, qualsiasi logica di correlazione tra *an* e *quantum* della decurtazione (compreso il suo orizzonte temporale quinquennale) e le dinamiche finanziarie/prestazionali complessive del sistema previdenziale.

Assume ancora parte ricorrente che le disposizioni in esame si appalesino costituzionalmente illegittime per violazione dei principi di uguaglianza e ragionevolezza, sotto plurimi profili.

Anzitutto, la legge colpisce, a parità di trattamento pensionistico, solo alcuni soggetti appartenenti alla categoria dei pensionati, e segnatamente i percettori di trattamenti pensionistici diretti a carico del Fondo pensioni lavoratori dipendenti, delle gestioni speciali dei lavoratori autonomi, delle forme sostitutive, esclusive ed esonerative dell'assicurazione generale obbligatoria e della gestione separata *ex* art. 2, comma 26, legge n. 335/1995, e non anche i pensionati di altre gestioni previdenziali diverse dall'INPS.

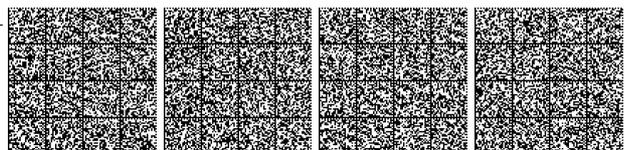
In secondo luogo, emergerebbe un ingiustificato squilibrio tra le pensioni di anzianità e quelle di vecchiaia, con privilegio delle prime a svantaggio delle seconde, in quanto, pur versando nella stessa posizione professionale, chi ha scelto di andare prima in quiescenza avrà versato minori contributi (godendo di una retribuzione minore non essendo al massimo della carriera) e per un periodo lavorativo inferiore e si troverà, pertanto, a godere di un trattamento previdenziale minore. Trattamento che invece risulta non toccato (se non raggiunge i 100mila euro l'anno) o comunque toccato in misura ridotta, rispetto a quello di chi ha lavorato gli anni necessari per raggiungere la soglia della pensione di vecchiaia, il cui importo sarà maggiore, e che oggi risulta penalizzato, con evidente negazione del principio di uguaglianza.

Sotto un ulteriore profilo, la violazione del principio di ragionevolezza e uguaglianza emergerebbe in considerazione della natura di retribuzione differita del trattamento pensionistico, sicché esso, al pari del reddito derivante da altra fonte, assolve alla medesima funzione di garanzia di un determinato livello di spesa o di risparmio da parte del percettore.

A tale riguardo osserva parte ricorrente che la Corte costituzionale (sentenza n. 30 del 2004) ha affermato che la pensione, al pari della retribuzione in costanza del rapporto di lavoro, deve essere proporzionata alla qualità e quantità del lavoro prestato e comunque idonea ad assicurare all'avente diritto un'esistenza libera e dignitosa ai sensi dell'art. 36 della Costituzione.

Pertanto, le disposizioni impugnate - ad avviso di parte ricorrente - sono illegittime e irragionevoli in quanto colpiscono solo una limitata platea dei percettori di reddito, e cioè solo i pensionati (per di più con le discriminazioni anzi descritte), i quali, diversamente dai soggetti in attività di lavoro, non hanno modo di compensare la riduzione attraverso l'interlocuzione con il datore di lavoro, né riescono a compensare la riduzione con ulteriori e diversi impieghi (specie nel periodo attuale, e a fronte di previsioni preclusive quale quella prevista per le P.P.AA. dall'art. 5, comma 9, del decreto-legge n. 95 del 2012, conv. in legge n. 135 del 2012).

Viene altresì sottolineato che la «debolezza» della categoria dei pensionati assume ancor più rilevanza in considerazione del fatto che si tratta di persone di età avanzata, che più di altri hanno bisogno di mezzi a disposizione per sopperire le proprie esigenze di vita quotidiana o far fronte a spese sanitarie più ingenti; senza considerare che spesso il trattamento di quiescenza dei pensionati sopperisce, in un contesto di crisi occupazionale come quello attuale, a difficoltà economiche dei prossimi congiunti delle successive generazioni (figli, nipoti).



In ultimo, il fatto che la riduzione in esame non si applica ai trattamenti pensionistici riconosciuti ai superstiti (pensioni di reversibilità) metterebbe in evidenza l'intenzione del legislatore di «punire» direttamente i pensionati, sull'erroneo presupposto che la pensione non sia la proporzionata conseguenza di anni di intenso e duro lavoro, ma piuttosto un ingiusto privilegio da rimuovere.

Ulteriore indice dell'irragionevolezza e della disparità di trattamento insita nella misura all'esame viene individuata da parte ricorrente nella previsione di cui al comma 263 dell'art. 1, ove dispone che «La riduzione di cui al comma 261 non si applica comunque alle pensioni interamente liquidate con il sistema contributivo».

Si assume che detta previsione sembra muovere dal presupposto che le pensioni liquidate con il sistema retributivo (o misto) beneficino di restituzioni non proporzionate ai contributi versati. Trattasi, tuttavia, di un presupposto infondato, che rende la norma viziata da irragionevolezza intrinseca, sotto vari profili.

Viene osservato che ogni lavoratore - indipendentemente dalla modalità di liquidazione della pensione - è comunque sottoposto alla contribuzione previdenziale, e detti contributi partecipano della funzione solidaristica che connota il versamento, in quanto esso contribuisce al buon andamento della gestione previdenziale.

In primo luogo, si adduce che la previsione in esame è intrinsecamente irragionevole nel colpire unicamente i contributi versati da coloro la cui pensione sia liquidata con sistema retributivo o misto.

In secondo luogo, il sistema retributivo (al pari di quello misto) non necessariamente è meno solidaristico di quello contributivo, potendosi giungere a conclusioni diametralmente opposte a quelle fatte proprie da legislatore. Se infatti nel sistema retributivo l'anzianità contributiva valida ai fini del calcolo della retribuzione pensionabile si arresta al quarantesimo anno di contribuzione, nel sistema contributivo, invece, la contribuzione utile ai fini del medesimo calcolo si protrae per tutta la vita lavorativa, con conseguente incremento del montante individuale *ex art. 1, comma 6, della legge n. 335/1995* e successive modifiche e integrazioni.

Pertanto, se in entrambi i casi il lavoratore versa contributi, nel sistema retributivo, diversamente dal contributivo, quelli versati oltre il quarantesimo anno di servizio non acquisiscono alcuna rilevanza ai fini del computo della retribuzione pensionabile, pur risolvendosi in un vantaggio per gli altri assicurati in ragione della natura solidaristica della contribuzione.

Detto profilo, a giudizio dell'odierno ricorrente, acquisisce specifica rilevanza con riferimento alla sua posizione, essendo stato collocato a riposo nel 2008, con il sistema retributivo, dopo aver versato contributi per ben cinquantuno anni e quattro mesi. In tal caso, egli non ha potuto avvalersi, ai fini del trattamento pensionistico, dei contributi versati oltre il 40° anno, i quali sono comunque andati a vantaggio degli altri iscritti alla gestione previdenziale e al sistema nel suo complesso.

L'irragionevolezza della norma sarebbe, secondo parte ricorrente, tanto più evidente nei riguardi delle pensioni liquidate con sistema misto (o «pro quota»), alle quali pure si applica la decurtazione del trattamento pensionistico in discussione, con evidente contraddittorietà della *ratio* perseguita dal legislatore, dal momento che risultano sottoposti alla riduzione anche i trattamenti pensionistici (parzialmente) alimentati dalle contribuzioni versate nel corso dell'attività lavorativa. Tanto più se si considera che il superamento della soglia dei 100.000 euro lordi annui (o degli scaglioni superiori ai fini dell'applicazione delle percentuali successive) ben potrebbe essere determinato proprio dalla quota contributiva della pensione.

Ciò emergerebbe chiaramente dall'esempio citato dall'INPS nella Circolare n. 62 del 2019 - di cui, ove occorra, viene chiesto l'annullamento o la disapplicazione - laddove la quota di pensione maturata in gestione separata concorre all'individuazione dell'importo lordo annuo sui cui applicare le aliquote di riduzione.

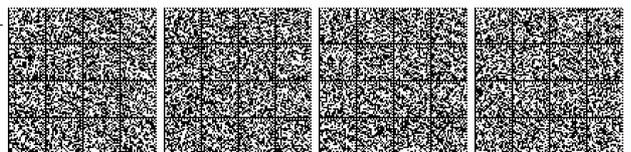
Assume il ricorrente che se la *ratio* della previsione è quella di un riequilibrio a carico delle pensioni con regime retributivo o misto, sul presupposto che esse beneficino di restituzioni non proporzionate ai contributi versati, essa muove da un assunto indimostrato, ed è comunque perseguita in maniera arbitraria e irragionevolmente discriminatoria.

Infatti, si osserva, sia per i trattamenti liquidati con sistema misto che con sistema integralmente retributivo (quale quello del ricorrente), la norma avrebbe dovuto prevedere, per garantire l'uguaglianza di trattamento nel perseguimento della finalità di cui si è detto, un meccanismo di determinazione dei contributi effettivamente versati dal lavoratore, che, se sussistenti in misura pari o superiore al trattamento liquidato con il metodo retributivo, avrebbero dovuto essere parimenti esentati dall'applicazione della decurtazione contestata. Tale meccanismo è del tutto assente nel caso di specie.

Sarebbe quindi assente la previsione di una verifica del rapporto tra contribuzione effettiva e assegno previdenziale, su cui parametrare l'applicazione della decurtazione *de qua*.

Assume il ricorrente che, avendo versato contributi per cinquantuno anni e quattro mesi, si vedrà (nuovamente!) decurtato il proprio trattamento pensionistico (per complessivi euro 109.000 circa su cinque anni) senza alcuna valutazione della propria effettiva contribuzione.

Né alcuna indicazione in tale senso sarebbe stata prevista dalla circolare INPS n. 62 del 7 maggio 2019, avente per oggetto: «Riduzione dei trattamenti pensionistici di importo complessivamente superiore a 100.000 euro su base annua. Articolo 1, commi da 261 a 268, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (legge di bilancio 2019). Istruzioni contabili. Variazioni al piano dei conti», della quale viene chiesto, ove necessario, l'annullamento o la disapplicazione.



La disciplina contestata, ad avviso di parte ricorrente, viene ad elidere completamente il rapporto «contributi versati - importo della prestazione pensionistica», determinando un'alterazione profonda ed ingiustificata della logica che regola l'intero sistema.

Sotto altro profilo, viene ancora sottolineato che, essendo il sistema previdenziale improntato al finanziamento «a ripartizione», per cui la spesa pensionistica per ciascun anno è coperta dalle entrate contributive versate nello stesso anno dai lavoratori in attività, il trattamento pensionistico erogato al personale in quiescenza, indipendentemente dal sistema di calcolo utilizzato per la relativa liquidazione, è finanziato dalle contribuzioni delle generazioni in attività.

Emergerebbe quindi l'irragionevolezza della previsione anche sotto il profilo della disparità di trattamento, sub specie di trattamento dissimile di circostanze analoghe: essendo medesima la fonte di finanziamento (la contribuzione delle generazioni inattività) della pensione, non ha alcun senso distinguere in base al metodo di calcolo della relativa liquidazione, al fine di determinare o meno l'applicazione delle decurtazioni in discussione.

1.11. Viene altresì eccepita l'incostituzionalità della disciplina introdotta dalla legge n. 145/2018 per violazione del legittimo affidamento nella stabilità del trattamento pensionistico, come maturato *ex lege*.

Tale normativa, secondo parte ricorrente, interviene su un rapporto di durata cristallizzato, modificandone in peius una delle condizioni essenziali, cioè il *quantum*, con una portata evidentemente retroattiva.

Sotto tale profilo parte ricorrente osserva che, sebbene la Costituzione vieti la retroattività solo delle norme penali incriminatrici, secondo costante giurisprudenza costituzionale il legislatore ordinario può emanare norme innovative con efficacia retroattiva «purché la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non contrasti con altri valori ed interessi costituzionalmente protetti», atteso che il divieto di retroattività costituisce, sempre secondo la Corte, «un fondamentale valore di civiltà giuridica e principio generale dell'ordinamento» (*ex multis*, Corte costituzionale, sentenze n. 274 del 2006, n. 374 del 2002).

Per superare lo scrutinio di legittimità, la legge retroattiva deve trovare «adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza», e non deve porsi «in contrasto con altri valori ed interessi costituzionalmente protetti, quali la «tutela dell'affidamento legittimamente posto sulla certezza dell'ordinamento giuridico» e «il rispetto del principio generale di ragionevolezza, che si riflette nel divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento» (Corte costituzionale, sentenze n. 376 del 1995, n. 329 del 1999, n. 416 del 1999, n. 525 del 2000, n. 419 del 2000).

Osserva al riguardo parte ricorrente che l'intervento del legislatore qui in esame incide negativamente sulla legittima aspettativa dei pensionati alla stabilità del trattamento pensionistico, che si è cristallizzato con la determinazione della pensione all'atto del collocamento a riposo.

Peraltro, la Corte costituzionale ha affermato che «il diritto alla pensione costituisce una situazione soggettiva di natura patrimoniale, imprescrittibile, assistita da speciali garanzie di certezza e stabilità e di una particolare tutela da parte dell'ordinamento (sentenza n. 116 del 2013), anche in ragione della condizione di oggettiva debolezza in cui il titolare viene a trovarsi, sia nell'ambito del rapporto obbligatorio che si instaura con l'amministrazione sia nella particolare fase della vita in cui l'uscita dall'attività lavorativa e l'età comportano un difficile adattamento al nuovo stato»; sicché «la determinazione definitiva del trattamento di quiescenza costituisce il momento dal quale la tutela dell'affidamento del pensionato nella stabilità del vitalizio percepito assume prevalente rilevanza nell'ambito dei valori tutelati dall'ordinamento in subiecta materia» (sentenza n. 208 del 2014).

Sotto un ulteriore, rilevante profilo, la normativa in esame viola, a giudizio del ricorrente, anche gli articoli 3 e 53 della Costituzione, atteso che, sebbene il legislatore non qualifichi espressamente la misura come fiscale, essa costituisce un prelievo di natura tributaria ai sensi dell'art. 53 della Costituzione. Si adduce, infatti, che quantunque la norma non preveda espressamente che le somme derivanti dalla riduzione dei trattamenti pensionistici elevati siano acquisite allo Stato e destinate alla fiscalità generale, il nuovo «taglio» fa confluire le risorse ottenute in uno specifico fondo, destinato a contribuire in modo indistinto al finanziamento dello Stato, come evidenziato nel citato dossier dell'Ufficio bilancio del Senato, intitolato «Effetti sui saldi e conto risorse e impieghi - legge n. 145 del 2018 e decreto-legge n. 119/2018 (legge n. 138 del 2018)».

In sostanza, la possibilità di elevare l'aliquota marginale fino all'85 per cento della retribuzione rende la misura del tutto equivalente ad una norma che introduce una nuova imposta, poiché opera in modo del tutto analogo e fungibile rispetto all'ordinario sistema di finanziamento statale delle gestioni previdenziali (prelievo tributario e trasferimento agli enti previdenziali).

Tutto ciò in palese contrasto con ogni criterio di ragionevolezza.

Osserva al riguardo parte ricorrente che la giurisprudenza costituzionale, al fine di valutare se una decurtazione patrimoniale definitiva integri un vero e proprio tributo, interpreta la disciplina sostanziale che la prevede, verificando se sussistono i requisiti che caratterizzano la nozione unitaria di tributo, e che individua:

a) nella doverosità della prestazione, in assenza di un rapporto sinallagmatico tra le parti;



b) nel collegamento di tale prestazione con la pubblica spesa, in relazione a un presupposto economicamente rilevante (*ex plurimis*, Corte costituzionale sentenze n. 223 del 2012, n. 141 del 2009, n. 335 e n. 64 del 2008, n. 334 del 2006, n. 73 del 2005).

È affermazione ricorrente nella giurisprudenza del giudice delle leggi quella secondo la quale un tributo consiste in un «prelievo coattivo che è finalizzato al concorso alle pubbliche spese ed è posto a carico di un soggetto passivo in base ad uno specifico indice di capacità contributiva» (Corte costituzionale, sentenza n. 102 del 2008); indice che deve esprimere l'idoneità di tale soggetto all'obbligazione tributaria (Corte costituzionale, sentenze n. 91 del 1972, n. 97 del 1968, n. 89 del 1966, n. 16 del 1965, n. 45 del 1964).

Assume parte ricorrente che la contestata normativa presenta tutti i suddetti requisiti, poiché prevede:

- a) una prestazione patrimoniale autoritativa «isolata» (perché scollegata da rapporto sinallagmatico);
- b) una prestazione che grava esclusivamente su redditi derivanti da trattamento previdenziale obbligatorio, maturati a seguito di contribuzione obbligatoria in costanza di rapporto di lavoro;
- c) connotata - nell'arco temporale della relativa applicazione - da definitività, cioè della irretrattabile ablazione a vantaggio del patrimonio delle gestioni previdenziali obbligatorie.

Anche volendo ammettere che le somme non vengano acquisite dallo Stato, esse andrebbero comunque a beneficio di soggetti giuridici del settore pubblico, quali debbono indubbiamente considerarsi gli enti previdenziali privatizzati.

La stessa Corte costituzionale ha chiarito in più occasioni che «gli elementi basilari per la qualificazione di una legge come tributaria sono costituiti dalla ablazione delle somme con attribuzione delle stesse ad un ente pubblico e la loro destinazione allo scopo di apprestare mezzi per il fabbisogno finanziario dell'ente medesimo», come nel caso qui in esame (Corte costituzionale, sentenza n. 11 del 1995, n. 37 del 1997).

Ancora recentemente, la Corte ha esplicitato che presupposti indefettibili della fattispecie tributaria consistono in ciò, che la disciplina legale deve essere diretta, in via prevalente, a procurare una definitiva decurtazione patrimoniale a carico del soggetto passivo; la decurtazione non deve integrare una modifica di un rapporto sinallagmatico; le risorse, connesse ad un presupposto economicamente rilevante e derivanti dalla suddetta decurtazione, debbono essere destinate a sovvenire pubbliche spese (Corte costituzionale, ordinanza n. 52 del 2018, sentenze n. 269 e n. 236 del 2017).

In considerazione della natura sostanzialmente tributaria della decurtazione introdotta dalle norme contestate, si appalesa - a giudizio del ricorrente - il contrasto della stessa con gli articoli 3 e 53 della Costituzione, sotto il profilo della disparità di trattamento.

Invero, la prestazione patrimoniale imposta dalla normativa in esame incide esclusivamente su una determinata categoria di cittadini, ovvero i titolari di trattamenti pensionistici erogati da enti gestori di forme di previdenza obbligatorie (a gestione INPS), mentre la rimanente generalità dei consociati di eguale capacità contributiva non risulta soggetta ad analogo prelievo tributario, come pure non risultano toccati i pensionati delle altre gestioni previdenziali.

Da ciò una chiara violazione dell'insegnamento del Giudice costituzionale secondo cui «i redditi derivanti dai trattamenti pensionistici non hanno, per questa loro origine, una natura diversa e minoris generis rispetto agli altri redditi presi a riferimento, ai fini dell'osservanza dell'art. 53 della Costituzione, il quale non consente trattamenti in peius di determinate categorie di redditi da lavoro» (Corte costituzionale, sentenza n. 116 del 2013).

Osserva parte ricorrente che sebbene, in generale, la Costituzione non imponga una tassazione fiscale uniforme, con criteri identici per tutte le tipologie di imposizione tributaria, essa tuttavia richiede inderogabilmente «un indefettibile raccordo con la capacità contributiva, in un quadro di sistema informato a criteri di progressività», sicché lo scrutinio di costituzionalità si estrinseca in un giudizio sull'uso ragionevole, o meno, che il legislatore stesso abbia fatto dei suoi poteri discrezionali in materia tributaria, al fine di verificare la coerenza interna della struttura dell'imposta con il suo presupposto economico, come pure la non arbitrarietà dell'entità dell'imposizione (sentenza n. 111 del 1997)» (Corte costituzionale, sentenza n. 116 del 2013).

Limiti di ragionevolezza che non risulterebbero rispettati nel caso di specie, atteso che il legislatore ha ritenuto di aggredire, a parità di condizioni, solo una limitata platea di cittadini, cioè i percettori di reddito da pensione superiore a una determinata soglia e, per di più, i soli pensionati delle gestioni INPS, con pensione diversa da quella liquidata con il metodo contributivo.

Tale illegittimità sarebbe tanto più evidente in ragione del fatto che il trattamento pensionistico ordinario ha natura di retribuzione differita (Corte costituzionale, sentenza n. 30 del 2004), e pertanto «il maggior prelievo tributario rispetto ad altre categorie risulta con più evidenza discriminatorio, venendo esso a gravare su redditi ormai consolidati nel loro ammontare, collegati a prestazioni lavorative già rese da cittadini che hanno esaurito la loro vita lavorativa, rispetto ai quali non risulta più possibile neppure ridisegnare sul piano sinallagmatico il rapporto di lavoro» (Corte costituzionale, sentenza n. 116 del 2013).

Si tratterebbe di un meccanismo che, come evidenziato in altre occasioni dalla Consulta, appare «foriero di un risultato di bilancio che avrebbe potuto essere ben diverso e più favorevole per lo Stato, laddove il legislatore avesse rispettato i principi di eguaglianza dei cittadini e di solidarietà economica, anche modulando diversamente un universale intervento impositivo». Se da un lato l'eccezionalità della situazione economica che lo Stato deve affrontare



è suscettibile di consentire il ricorso a strumenti eccezionali, nel difficile compito di contemperare il soddisfacimento degli interessi finanziari e di garantire i servizi e la protezione di cui tutti cittadini necessitano, dall'altro ciò non può e non deve determinare ancora una volta un'obliterazione dei fondamentali canoni di uguaglianza, sui quali si fonda l'ordinamento costituzionale» (così ancora la citata Corte costituzionale, sentenza n. 116 del 2013).

Alla stregua delle suesposte articolate considerazioni, parte ricorrente insiste per la rimessione degli atti alla Corte costituzionale anche con riferimento ai parametri di cui agli articoli 3 e 53 della Costituzione.

1.11. Adduce altresì parte ricorrente che la disciplina di cui ai commi 261 e seguenti dell'art. 1, legge n. 145/2018 si appalesa in contrasto con i principi in materia di proprietà, cristallizzati nell'art. 1 del 1° protocollo addizionale alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (tra cui il fondamentale principio di legalità), nonché con i principi di non discriminazione riconosciuti dall'art. 14 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

1.12. Parte ricorrente denuncia altresì la violazione degli articoli 3 e 81 della Costituzione.

Adduce al riguardo che l'art. 1, commi 261-268, della legge n. 145 del 2018, stabilendo in cinque anni la durata della misura, appare del tutto sganciata dal piano triennale del bilancio previsto dall'art. 21, comma 1, della legge n. 196 del 2009.

1.13. Viene, infine, denunciato il contrasto dell'art. 1, comma 260, della legge n. 145/2018 con gli articoli 3, 36 e 38 della Costituzione.

Viene osservato al riguardo che tale disposizione, disponendo una deroga, per il triennio 2019-2021, alla disciplina generale di cui all'art. 34, comma 1, della legge n. 448 del 1998, garantisce la perequazione integrale solo ai trattamenti pensionistici di importo pari o inferiore a tre volte il trattamento minimo INPS (euro 1.539 mensili), mentre per i trattamenti di importo superiore prevede una perequazione inversamente proporzionale: si va dal 97% per i trattamenti di importo pari o inferiore a quattro volte il minimo INPS, sino al solo 40% per i trattamenti pensionistici di importo superiore a nove volte il trattamento minimo INPS (euro 4.617 mensili), quale quello dell'odierno ricorrente.

Adduce ancora il ricorrente che la perequazione dei trattamenti pensionistici costituisce diretta attuazione degli articoli 36 e 38 della Costituzione, in quanto volto a garantire il mantenimento nel tempo del potere di acquisto delle pensioni e, con esso, il livello di sufficienza delle stesse (in quanto retribuzione differita).

Rammenta inoltre che la Corte costituzionale ha ricondotto la perequazione automatica dei trattamenti pensionistici alla necessità di «garantire nel tempo il rispetto del criterio di adeguatezza di cui all'art. 38, secondo comma, Cost.» e al contempo di «innervare il principio di sufficienza della retribuzione di cui all'art. 36 Cost.» (Corte costituzionale, sentenza n. 70 del 2015), a fronte della «esigenza di una costante adeguazione del trattamento di quiescenza alle retribuzioni del servizio attivo» (Corte costituzionale, sentenze n. 316 del 2010, n. 106 del 1996, n. 173 del 1986, n. 26 del 1980).

Spetta quindi al legislatore individuare idonei meccanismi che assicurino la perdurante adeguatezza delle pensioni all'incremento del costo della vita, e il meccanismo in esame può essere limitato solo alle specifiche condizioni dettate dalla giurisprudenza costituzionale.

In particolare, il blocco perequativo, proprio perché è misura eccezionale, deve essere circoscritto temporalmente (Corte costituzionale, sentenza n. 250 del 2017, che ha ritenuto costituzionalmente legittimo il blocco perequativo di cui all'art. 1, comma 25 del decreto-legge n. 201 del 2011, come modificato dalla legge n. 65 del 2015, solo in quanto circoscritto «per due soli anni», ...).

In secondo luogo, la disciplina deve essere ragionevolmente proporzionata rispetto al livello di trattamento pensionistico.

In ultima analisi, secondo la prospettazione di parte ricorrente devono sussistere eccezionali esigenze di bilancio o impegni di spesa in ambito previdenziale direttamente collegati ai risparmi così ottenuti (cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 316 del 2010, che ha ritenuto costituzionalmente legittimo il blocco perequativo in quanto inserito per far ragionevolmente fronte a misure previdenziali previste dalla medesima legge).

Ritiene il ricorrente che nessuna di tali condizioni risulta rispettata dalla normativa in esame, la quale prolunga per ulteriori tre anni il blocco perequativo precedente (integralmente applicato al ricorrente) e in considerazione del fatto che il nuovo blocco perequativo non dispiega i propri effetti limitatamente agli anni in cui è applicato, ma anche pro futuro, in ragione del fatto che «ogni eventuale perdita del potere di acquisto del trattamento, anche se limitata a periodi brevi, è, per sua natura, definitiva. Le successive rivalutazioni saranno, infatti, calcolate non sul valore reale originario, bensì sull'ultimo importo nominale, che dal mancato adeguamento è già stato intaccato» (Corte costituzionale, sentenza n. 70 del 2015). Ne risulta che la misura in discussione, oltre a bloccare per complessivi cinque anni il blocco perequativo, si ripercuoterà anche sui successivi, con conseguente violazione, anche sotto il profilo in esame, dei limiti di ragionevolezza affermati dalla giurisprudenza costituzionale.

Anche sotto il profilo della proporzionalità, la misura in esame, secondo parte ricorrente, si rivela particolarmente incisiva sulla sua posizione, atteso che la pensione sarà rivalutata solo per il 40%.



2. L'Avvocatura generale dello Stato, in rappresentanza della Presidenza del Consiglio dei ministri e del Ministero dell'economia e delle finanze, nella memoria di costituzione del 22 novembre 2019 contesta la fondatezza delle censure di parte ricorrente e ne invoca il rigetto, con vittoria di spese e competenze di lite.

Adduce in particolare che:

le avverse disposizioni della legge n. 145/2018 rispettano il parametro della temporaneità del prelievo, così come delineato dalla Corte costituzionale nelle sentenze numeri 173/2016, 69/2014, 166/2012, atteso che la decurtazione del trattamento pensionistico si applica solo per cinque anni. Nega inoltre che vi sia alcuna continuità con le diverse misure adottate in precedenza dal legislatore né omogeneità di contenuti;

l'intervento in esame appare giustificato dal principio di solidarietà che informa la Carta Costituzionale nonché dalla necessità di riequilibrio del sistema previdenziale che di quel principio costituisce espressione, poiché la riduzione si applica esclusivamente alle pensioni di importo elevato e unicamente sulla parte eccedente una determinata soglia;

è coerente e non irragionevole l'esclusione dal contributo di solidarietà dei pensionati degli enti previdenziali privatizzati e dei trattamenti pensionistici dei superstiti. La Difesa erariale contesta, inoltre, la sussistenza di qualsivoglia discriminazione rispetto ai cittadini che fruiscono di redditi complessivi di uguale entità, assumendo che:

il prelievo forzoso assolve ad una funzione solidaristica all'interno del sistema previdenziale;

la previsione normativa dell'accantonamento (in apposito fondo) delle risorse risparmiate presso la gestione INPS supera la censura di parte ricorrente;

la soglia minima di intervento è più elevata rispetto alle precedenti misure restrittive ex legge n. 147/2013 ed è stato introdotto un maggior numero di scaglioni reddituali;

la decurtazione patrimoniale non è definitiva e le risorse acquisite non sono destinate al finanziamento delle spese pubbliche: ciò è avvalorato dalla durata quinquennale del prelievo e dall'accantonamento dei risparmi presso l'INPS;

non è conferente il raffronto di detto intervento con il reddito di cittadinanza e con la riforma pensionistica c.d. quota 100, atteso che l'apporto recato dal prelievo in esame pari a circa 416 milioni nel quinquennio non è confrontabile con gli oneri connessi agli altri interventi legislativi;

secondo l'insegnamento della Corte costituzionale, la tutela del legittimo affidamento non impedisce al legislatore di emanare norme che modificano la disciplina dei rapporti di durata in senso sfavorevole per i destinatari, purché si tratti di disposizioni che non trasmodino in un regolamento irrazionale. Assume la difesa erariale che sono ammissibili i contributi come quello in esame purché non siano arbitrari e non eccessivamente lesivi delle legittime aspettative del cittadino colpito;

la disposizione in parola dispone la contrazione del meccanismo perequativo delle pensioni, attraverso la previsione di un numero più elevato di aliquote in relazione ai diversi scaglioni di reddito da un lato e di percentuali di perequazione più favorevoli rispetto alla disciplina vigente nel periodo 2014/2018;

infine, l'eventuale pronuncia di incostituzionalità della disposizione in esame determinerebbe oneri per la finanza pubblica, con la conseguente necessità di reperire la relativa copertura finanziaria.

3. Si è altresì costituito in giudizio l'INPS, che nella memoria del 24 giugno 2019 richiama la sentenza della Corte costituzionale n. 250/2017 in materia di perequazione automatica, ove viene tra l'altro affermato che «Nel valutare la compatibilità delle misure di adeguamento delle pensioni con i vincoli posti dalla finanza pubblica, questa Corte ha sostenuto che manovre correttive attuate dal Parlamento ben possono escludere da tale adeguamento le pensioni di importo più elevato», ma così facendo il legislatore deve soddisfare «un canone di non irragionevolezza che trova riscontro nei maggiori margini di resistenza delle pensioni di importo più alto rispetto agli effetti dell'inflazione.».

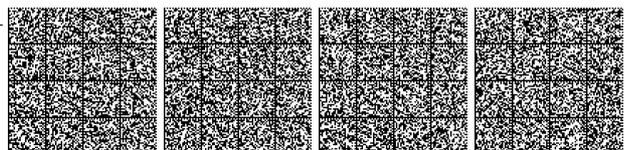
La Difesa dell'Istituto previdenziale reputa poi inammissibili ed infondate le questioni di costituzionalità sollevate *ex adverso*, soprattutto con riferimento all'art. 3 della Costituzione, evidenziando l'assenza nella fattispecie di un *tertium comparationis*.

In ordine all'art. 38 della Costituzione, la predetta Difesa richiama l'orientamento consolidato della giurisprudenza della Consulta (*ex multis*, sentenza n. 30 del 2004) nel senso di ritenere spettante alla discrezionalità del legislatore, sulla base di un ragionevole bilanciamento dei valori costituzionali, dettare la disciplina di un adeguato trattamento pensionistico, sulla base delle risorse finanziarie attingibili, e fatta salva la garanzia irrinunciabile delle esigenze minime di protezione della persona.

3.1. Sotto altro profilo si adduce l'infondatezza delle eccezioni di parte ricorrente osservando che le disposizioni censurate non realizzano alcun *vulnus* mentre non consentono ai ricorrenti di ottenere un sistema previdenziale più vantaggioso.

4. Con ordinanza n. 291/2019 questo giudice ha rigettato l'istanza cautelare di parte ricorrente per assenza del *periculum in mora*.

5. All'udienza di merito del 4 dicembre 2019, il difensore di parte ricorrente illustra le censure contenute nel ricorso introduttivo e nella memoria difensiva del 26 novembre 2019 ed insiste per l'accoglimento del ricorso, previa rimessione degli atti alla Corte costituzionale.



L'Avvocatura dello Stato chiede il rigetto del ricorso e non si oppone alla proposizione delle questioni di legittimità costituzionale sollevate *ex adverso*.

All'esito della discussione il giudice si è riservata la decisione.

MOTIVI DELLA DECISIONE

6. Come emerge dalla narrativa in fatto, parte ricorrente, lamentando che le norme denunciate (art. 1, commi da 261 a 268, legge n. 145/2018) hanno inciso sul trattamento pensionistico in suo godimento con due concorrenti misure:

a) da un lato, con una misura «una tantum», costituita dalla decurtazione, per cinque anni a decorrere dal 1° gennaio 2019, dei trattamenti pensionistici di importo complessivamente superiore a 100.000 euro lordi su base annua [la decurtazione viene calcolata in base a cinque aliquote percentuali (15%-25%-30%-35%-40%) in relazione ad altrettanti scaglioni di reddito, a partire da euro 100.000];

b) dall'altro, con il parziale blocco della perequazione delle pensioni, che opera anch'esso con aliquote crescenti; ha chiesto che sia dichiarato il diritto alla corresponsione dell'intero trattamento di pensione, senza le decurtazioni ed il blocco della rivalutazione introdotte dall'art. 1, commi 262-268, legge 30 dicembre 2018, n. 145. A tali domande è connessa quella di condanna dei convenuti alla restituzione di quanto trattenuto, con conseguente rivalutazione monetaria e interessi, dalla data di ciascuna trattenuta al soddisfo.

6.1. Nell'atto introduttivo del giudizio è stata, inoltre, prospettata l'illegittimità costituzionale della norma *de qua* sotto i plurimi profili illustrati nella narrativa in fatto, che verranno qui esaminati per quanto ritenuti rilevanti e non manifestamente infondati.

7. In punto di rilevanza delle dedotte questioni di legittimità costituzionale, va preliminarmente osservato che le pretese avanzate dalla parte ricorrente, qualora decise in conformità alle disposizioni sopra menzionate, non potrebbero trovare accoglimento.

Infatti, come può rilevarsi dalla strutturazione del ricorso introduttivo, appare evidente che la decisione su di esso sia indefettibilmente legata alla valutazione delle disposizioni dettate dall'art. 1, commi da 260 a 268, della legge n. 145/2018, atteso che il ricorrente appartiene al novero dei soggetti dalle stesse incisi. Invero, dagli atti di causa emerge che il trattamento pensionistico di cui il ricorrente è titolare - in quanto di ammontare complessivamente superiore a nove volte il minimo INPS - risulta di fatto inciso sia dal parziale blocco della rivalutazione automatica per il triennio 2019/2021 (comma 260), sia dal prelievo sull'ammontare annuale lordo, previsto per il quinquennio 2019/2023.

Vanno di seguito distintamente trattate le anzidette misure e i profili di illegittimità costituzionale rilevanti ai fini della decisione della causa e non manifestamente infondati.

Il parziale blocco del meccanismo di rivalutazione automatica delle pensioni.

Supposta violazione degli articoli 3, 36 e 38 della Costituzione.

8. L'art. 1, comma 260, legge n. 145 del 2018 riconosce la perequazione delle pensioni in base alle seguenti aliquote decrescenti, concernenti i trattamenti pensionistici di importo complessivo fino a nove volte il trattamento minimo INPS:

100% (stessa misura prevista dall'art. 1, comma 483 della legge n. 147/2013 per il periodo 2014-2018) per i trattamenti pensionistici il cui importo complessivo sia pari o inferiore a tre volte il trattamento minimo INPS;

97% (in luogo del precedente 95%) per i trattamenti pensionistici il cui importo complessivo sia superiore a tre volte e pari o inferiore a quattro volte il predetto trattamento minimo;

77% (in luogo del precedente 75%) per i trattamenti pensionistici il cui importo complessivo sia superiore a quattro volte e pari o inferiore a cinque volte il trattamento minimo;

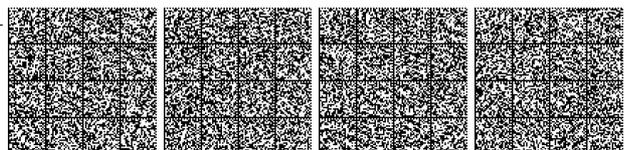
52% (in luogo del precedente 50%) per i trattamenti pensionistici il cui importo complessivo sia superiore a cinque volte e pari o inferiore a sei volte il trattamento minimo;

47% (in luogo del precedente 45% riferito a tutti i trattamenti con importo complessivo fino a sei volte il minimo) per i trattamenti pensionistici il cui importo complessivo sia superiore a sei volte e pari o inferiore a otto volte il trattamento minimo;

45% per i trattamenti pensionistici il cui importo complessivo sia superiore a otto volte e pari o inferiore a nove volte il trattamento minimo;

40% per i trattamenti di importo complessivo superiore a nove volte il trattamento minimo.

Come esposto in narrativa, detta disposizione deroga, per il triennio 2019-2021, alla disciplina generale di cui all'art. 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, che garantisce la c.d. perequazione solo ai trattamenti pensionistici «pari o inferiori a tre volte il trattamento minimo INPS». Per tutti gli altri trattamenti la perequazione è prevista in misura inferiore, dal 97 per cento per i trattamenti pari o inferiori a quattro volte il minimo INPS fino al solo 40 per cento per i trattamenti pensionistici superiori a nove volte il trattamento minimo INPS.



8.1. Assume parte ricorrente che la disciplina della perequazione dei trattamenti pensionistici debba considerarsi diretta attuazione degli articoli 36 e 38 della Costituzione poiché mira a garantire il mantenimento nel tempo del potere di acquisto delle pensioni e, nel contempo, il livello di sufficienza della stessa, considerata dalla stessa Corte costituzionale come retribuzione differita.

In effetti, nella sentenza n. 70 del 2015 il giudice delle leggi ha affermato che «la perequazione automatica dei trattamenti pensionistici è uno strumento di natura tecnica, volto a garantire nel tempo il rispetto del criterio di adeguatezza di cui all'art. 38, secondo comma della Costituzione. Tale strumento si presta contestualmente a innervare il principio di sufficienza della retribuzione di cui all'art. 36 della Costituzione, principio applicato, per costante giurisprudenza di questa Corte, ai trattamenti di quiescenza, intesi quale retribuzione differita (fra le altre, sentenza n. 208 del 2014 e sentenza n. 116 del 2013)». Peraltro, nella stessa pronuncia la Corte ha precisato che «fin dalla sentenza n. 26 del 1980, questa Corte ha proposto una lettura sistematica degli articoli 36 e 38 della Costituzione, con la finalità di offrire «una particolare protezione per il lavoratore».

Secondo la Consulta, proporzionalità e adeguatezza non devono sussistere soltanto al momento del collocamento a riposo «ma vanno costantemente assicurate anche nel prosieguo, in relazione ai mutamenti del potere d'acquisto della moneta», senza che ciò comporti un'automatica ed integrale coincidenza tra il livello delle pensioni e l'ultima retribuzione, poiché è riservata al legislatore una sfera di discrezionalità per l'attuazione, anche graduale, dei termini suddetti (*ex plurimis*, sentenze n. 316 del 2010; n. 106 del 1996; n. 173 del 1986; n. 26 del 1980; n. 46 del 1979; n. 176 del 1975; ordinanza n. 383 del 2004). Nondimeno, dal canone dell'art. 36 della Costituzione «consegue l'esigenza di una costante adeguazione del trattamento di quiescenza alle retribuzioni del servizio attivo» (sentenza n. 501 del 1988; fra le altre, negli stessi termini, sentenza n. 30 del 2004)».

8.2. Assume ancora parte ricorrente che l'art. 1, comma 260, della legge n. 145 del 2018, nella parte in cui riconosce la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici in percentuali predeterminate, viola il dettato sancito negli articoli 3, 36 e 38 della Costituzione, oltre a disattendere le numerose sentenze della Corte costituzionale sul punto, ove si è affermato che, in ossequio al principio di ragionevolezza, gli interventi che incidono negativamente sulle pensioni devono essere temporanei e di durata limitata (nella sentenza n. 173/1986 la Corte costituzionale ha ribadito che «la proporzionalità e l'adeguatezza devono sussistere non solo al momento del collocamento a riposo ma vanno costantemente assicurati anche nel prosieguo, in relazione al mutamento del potere di acquisto della moneta»).

Nel caso in esame, la pensione del ricorrente ha subito e subisce continue riduzioni a seguito degli interventi legislativi succedutisi (da ultimo decreto-legge n. 65/2015 e legge 147/2013) i quali hanno provocato e provocano l'effetto trascinamento con enorme penalizzazione negli anni successivi.

8.3. La suestoposta prospettazione non può essere condivisa.

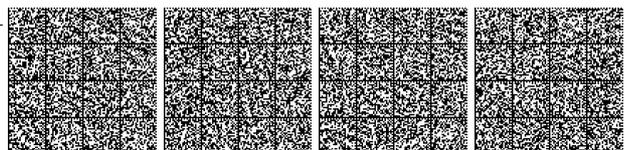
La Corte costituzionale, nella sentenza n. 70 del 2015, dopo aver elencato le misure di sospensione dell'automatismo del meccanismo perequativo delle pensioni, adottate nel tempo dal legislatore (a partire dal decreto-legge 19 settembre 1992, n. 384) al fine di bilanciare le attese dei pensionati con variabili esigenze di contenimento della spesa, ha richiamato la sentenza n. 316 del 2010 nella quale la Corte, nel pronunciarsi sulla conformità ai principi costituzionali della disciplina sull'azzeramento della perequazione, disposta dall'art. 1, comma 19, della legge n. 247 del 2007, ha posto in evidenza la discrezionalità di cui gode il legislatore, a condizione che fosse osservato il principio costituzionale di proporzionalità e adeguatezza delle pensioni, e ha reputato non illegittimo l'azzeramento, per il solo anno 2008, dei trattamenti pensionistici di importo elevato (superiore ad otto volte il trattamento minimo INPS). Così ha ritenuto non senza indirizzare un monito al legislatore affermando il principio per cui «la sospensione a tempo indeterminato del meccanismo perequativo, o la frequente reiterazione di misure intese a paralizzarlo, entrerebbero in collisione con gli invalicabili principi di ragionevolezza e proporzionalità. Si afferma, infatti, che «... le pensioni, sia pure di maggiore consistenza, potrebbero non essere sufficientemente difese in relazione ai mutamenti del potere d'acquisto della moneta».

Nella citata sentenza n. 70 del 2015, la Corte costituzionale, chiamata a pronunciarsi sulla conformità ai principi costituzionali del blocco della perequazione disposto con l'art. 24, comma 25, del decreto-legge n. 201/2011, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di detta disposizione, non tanto per avere sospeso la perequazione automatica, bensì per avere totalmente bloccato per due anni (2012-2013) la rivalutazione delle pensioni superiori a tre volte il trattamento minimo, riconoscendo il 100% della rivalutazione in favore delle pensioni più basse, bocciando in tal modo il ricorso a un sistema «secco» e non graduato di blocco della perequazione, in forza di contingenti situazioni finanziarie non specificate, né supportate da documentazione tecnica.

Nella medesima pronuncia viene quindi ribadita dal giudice delle leggi, da un lato, la discrezionalità del legislatore nel bilanciamento dei contrapposti interessi in gioco, dall'altro il limite intrinseco a tale potestà, costituito dalla necessità di osservare la ragionevolezza e la proporzionalità nell'adottare provvedimenti in grado di incidere sulla protezione delle esigenze minime della persona.

8.4. Nel caso di specie, la disciplina contestata dalla parte ricorrente introduce un meccanismo perequativo modulato in base ad aliquote decrescenti (dal trattamento superiore a tre volte fino a quello superiore a nove volte il trattamento minimo INPS), in larga parte più favorevoli per i pensionati, rispetto a quelle applicate nel periodo 2014-2018.

Secondo il consolidato orientamento della giurisprudenza costituzionale, sopra richiamato, la modulazione della perequazione, riservata alla discrezionalità del legislatore, è irragionevole - ponendosi quindi in contrasto con i principi di cui agli articoli 36, primo comma, e 38, secondo comma della Costituzione - laddove intervenga, sotto forma di



blocco totale dell'indicizzazione per lunghi periodi, su trattamenti pensionistici non particolarmente elevati, quali quelli superiori al triplo del minimo INPS.

8.5. Ritiene questo giudice che la disciplina dettata dall'art. 1, comma 260, legge n. 145/2018, nel graduare il meccanismo perequativo dei trattamenti pensionistici per fasce di importo, si ispiri a criteri di progressività nel rispetto dei valori costituzionali di proporzionalità ed adeguatezza dei trattamenti di quiescenza, ed è pertanto esente da censure di incostituzionalità.

Ciò tuttavia non esclude la presenza di zone d'ombra ove si consideri che il blocco parziale del meccanismo perequativo delle pensioni più elevate, introdotto dalla norma all'esame per il triennio 2019-2021, finisce col saldare i propri effetti con quelli introdotti dal decreto-legge n. 65 del 2015, che, modificando l'impianto di cui all'art. 1, comma 25, del decreto-legge n. 201 del 2011 - dichiarato illegittimo dalla Corte costituzionale con la citata sentenza n. 70 del 2015 - ha superato indenne lo scrutinio di costituzionalità con la sentenza n. 250 del 2017.

L'eccezione di parte ricorrente è, quindi, manifestamente infondata e va rigettata.

Il taglio delle pensioni più elevate (art. 1, comma 261 e seguenti, legge n. 145 del 2018). Profili di incostituzionalità.

9. Il comma 261 introduce, per il quinquennio 2019-2021, il taglio dei «... trattamenti pensionistici diretti a carico del Fondo pensioni lavoratori dipendenti, delle gestioni speciali dei lavoratori autonomi, delle forme sostitutive, esclusive ed esonerative dell'assicurazione generale obbligatoria e della Gestione separata di cui all'art. 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335, i cui importi complessivamente considerati superino 100.000 euro lordi su base annua... [...]», secondo aliquote crescenti per fasce di valore superiori a detto importo (15 per cento per la parte eccedente 100.000 euro fino a 130.000 euro, 25 per cento per la parte eccedente 130.000 euro fino a 200.000 euro, 30 per cento per la parte eccedente 200.000 euro fino a 350.000 euro, 35 per cento per la parte eccedente 350.000 euro fino a 500.000 euro e 40 per cento per la parte eccedente 500.000 euro).

9.1. Il *petitum* di parte ricorrente involge la disapplicazione dell'art. 1, commi dal 261 al 268, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 nonché dei provvedimenti applicativi dell'INPS (circolari numeri 44 e 62 del 2019).

A tale riguardo, partendo dal principio, ripetutamente affermato dalla Corte costituzionale, secondo cui la pensione, al pari della retribuzione in costanza di rapporto di lavoro, deve essere «proporzionata alla qualità e quantità di lavoro prestato» e, comunque, «idonea ad assicurare al lavoratore e alla sua famiglia un'esistenza libera e dignitosa, nel pieno rispetto dell'art. 36 Cost.» (sentenze n. 243 del 1993, n. 3 del 1966, n. 30 del 2004; n. 70 del 2015, n. 208 del 2014, n. 116 del 2013, n. 30 del 2004), la normativa all'esame si pone in contrasto con plurimi principi costituzionali, non rispettando i limiti e i parametri enucleati dalla Consulta in relazione ai numerosi interventi del legislatore sui trattamenti pensionistici in essere.

Vengono in rilievo i seguenti fondamentali principii, che possono ritenersi oramai consolidati nella giurisprudenza costituzionale:

- i) principio di proporzionalità e di adeguatezza del trattamento di pensione;
- ii) tutela dell'affidamento sulla stabilità del trattamento pensionistico e suo bilanciamento con le concrete disponibilità finanziarie e le esigenze di bilancio dello Stato;
- iii) funzione solidaristica (e non tributaria) del prelievo forzoso sul trattamento pensionistico;
- iv) ragionevolezza e temporaneità del prelievo.

Violazione del principio di adeguatezza

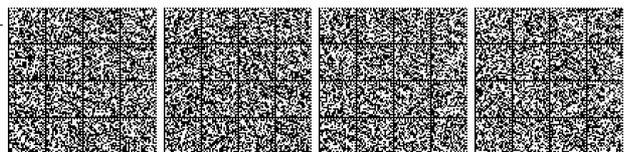
9.2. L'art. 38, secondo comma della Costituzione, nel proclamare il diritto dei lavoratori a che siano previsti e assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita, in caso, tra l'altro, di invalidità e vecchiaia, fa esplicito riferimento, secondo la migliore dottrina, anche alle prestazioni previdenziali, la cui «adeguatezza» costituisce, nel contempo, valore e parametro costituzionale per valutare gli interventi del legislatore sul piano dei trattamenti pensionistici.

Il concetto di adeguatezza delle prestazioni sociali viene messo a dura prova nei periodi di crisi economica - come quello attuale -, soprattutto nella vigenza del principio di parità di bilancio, consacrato nel novellato art. 81 della Costituzione, che impone al legislatore la necessità di operare un necessario bilanciamento, già di per sé di difficile attuazione, tra l'interesse generale all'equilibrio finanziario dello Stato (soprattutto alla luce degli obblighi sovranazionali di derivazione comunitaria) e il doveroso rispetto dei principi costituzionali di solidarietà ed eguaglianza.

In un siffatto contesto, la stessa Corte costituzionale, allorché è stata chiamata a pronunciarsi sulla conformità ai principi costituzionali delle norme che incidono sfavorevolmente sulla disciplina dei trattamenti pensionistici in essere, ha dovuto operare una sorta di bilanciamento tra il principio di «adeguatezza» del trattamento pensionistico e l'interesse generale all'equilibrio finanziario del Paese. In tale ottica si è affermato l'orientamento volto a riconoscere alla prestazione pensionistica il carattere di prestazione alimentare, intesa come mezzo sufficiente a far fronte alle primarie necessità degli assistiti, mediante la corresponsione di un *minimum* vitale (sentenza n. 22 del 1969).

Dopo di che la Corte (v. sentenze numeri 57 del 1973, 8 e 275 del 1976, 26 del 1980, 286 del 1987, 501 del 1988) è giunta ad attribuire alla prestazione previdenziale la natura di «retribuzione differita», sotto la spinta di una attenta dottrina che afferma l'esistenza di una stretta correlazione tra la garanzia di proporzionalità della retribuzione e l'adeguatezza della pensione, sulla base di una interpretazione sistematica, logica e funzionale, dell'art. 38, secondo comma, in combinato disposto con l'art. 36, primo comma della Costituzione.

Nella sentenza n. 26 del 1980, la Corte afferma che il «trattamento di quiescenza, al pari della retribuzione [...], deve essere proporzionato alla quantità ed alla qualità del lavoro prestato, e deve in ogni caso assicurare al lavo-



ratore medesimo ed alla sua famiglia i mezzi adeguati alle loro esigenze di vita per un'esistenza libera e dignitosa: proporzionalità ed adeguatezza, che non debbono sussistere soltanto al momento del collocamento a riposo, ma vanno costantemente assicurate anche nel prosieguo in relazione ai mutamenti del potere d'acquisto della moneta». È pur vero che il predetto principio «non comporta [...] automaticamente la necessaria e integrale coincidenza tra il livello delle pensioni e l'ultima retribuzione», poiché sussiste pur sempre «una sfera di discrezionalità riservata al legislatore per l'attuazione, anche graduale, dei principi suddetti» (v. Punto 4 del Considerato in diritto).

Non ignora questo giudice che, sotto la spinta della crisi economica e della lievitazione del debito pubblico, i principi di proporzionalità e di adeguatezza della prestazione pensionistica hanno subito un notevole ridimensionamento nella giurisprudenza della Consulta, che ha riconosciuto al legislatore un più ampio spazio di discrezionalità, sia pure nel rispetto dei limiti della ragionevolezza e della proporzionalità delle scelte. Tuttavia, costituisce un punto fermo nella giurisprudenza costituzionale il principio secondo il quale, per quanto eventualmente giustificati da condizioni di crisi economico-finanziaria, le misure di riduzione dei trattamenti che incidono su diritti acquisiti o su rapporti giuridici consolidati non possono assumere la caratteristica della perpetuità e debbano avere carattere rigorosamente temporaneo.

Nello scrutinare le eccezioni di incostituzionalità sollevate in ordine al «contributo di solidarietà» introdotto dall'art. 1, comma 486, della legge n. 147 del 2013, la Corte ha affermato che per superare lo scrutinio «stretto» di costituzionalità il prelievo forzoso sulle pensioni deve, tra l'altro, «essere comunque utilizzato come misura *una tantum*».

In tale occasione, pur dichiarando infondata la relativa questione, la Corte costituzionale ha tra l'altro osservato che il prelievo, «in ragione della sua temporaneità, non si palesa di per sé insostenibile, pur innegabilmente comportando un sacrificio per i titolari di siffatte pensioni» e che «l'intervento legislativo di cui al denunciato comma 486, nel suo porsi come misura contingente, straordinaria e temporalmente circoscritta, supera lo scrutinio "stretto" di costituzionalità».

Al contrario, l'intervento normativo all'esame si pone in aperto conflitto con il principio di temporaneità del prelievo forzoso, affermato in più occasioni dalla Consulta (*ex multis*, sentenze numeri 173/2016, 69/2014, 166/2012). Esso, infatti, si presenta come «ripetitivo» di analoghe misure di prelievo forzoso dei trattamenti pensionistici introdotte da precedenti interventi legislativi, di cui quella disposta con la legge n. 147 del 2013 è solo l'ultima in ordine di tempo.

Invero, la decurtazione del trattamento pensionistico, nelle più svariate forme (contributo di solidarietà, blocco della perequazione automatica per le pensioni di elevato importo, ecc.), è stata ritenuta dalla Consulta coerente con le norme costituzionali in quanto non si protragga nel tempo comprimendo in misura irragionevole il diritto alla prestazione previdenziale.

9.3. Nel caso di specie, l'ulteriore prelievo segue quasi immediatamente quelli precedenti, ponendosi con essi in rapporto di sostanziale continuità. Di fatto, estendendo una così rilevante riduzione del trattamento di pensione ad un arco temporale così lungo (cinque anni, che diventano otto se si considerano gli effetti del precedente intervento di prelievo forzoso), detta misura finisce con il modificare radicalmente la causa del rapporto pensionistico, ledendo in misura irragionevole il nesso di corrispettività - proporzionalità con i contributi versati dal ricorrente nel corso della sua lunga attività lavorativa.

Se poi si considera l'età avanzata del pensionato (l'odierno ricorrente ha 86 anni), l'efficacia della misura finisce, di fatto, per diventare definitiva, riducendosi progressivamente con l'avanzare degli anni la possibilità di ottenere un (sia pur parziale) ristoro delle somme sottoposte al recupero forzoso.

Può quindi fondatamente affermarsi che, in ragione della sola apparente temporaneità del prelievo, sono da ritenersi abbondantemente superati i limiti di ragionevolezza affermati in precedenti occasioni dalla Corte costituzionale. Violazione del principio di affidamento sulla stabilità del trattamento pensionistico.

10. La Corte costituzionale ha più volte affermato che la tutela del legittimo affidamento costituisce un «principio connotato allo Stato di diritto» (*ex multis*, sentenza n. 103 del 2013), a presidio delle situazioni soggettive consolidate sulla base di atti - provenienti da organi amministrativi, legislativi o giudiziari - che abbiano generato nei destinatari un'aspettativa qualificata di stabilità.

È pur vero che, secondo la stessa Consulta, la tutela del legittimo affidamento circa la sostanziale stabilità del rapporto previdenziale non impedisce al legislatore di emanare norme che modificano la disciplina dei rapporti di durata in senso sfavorevole per i destinatari, purché si tratti di disposizioni che non trasmodino in un regolamento irrazionale.

Nella sentenza n. 349 del 1985, pur riconoscendo al legislatore la potestà di emanare disposizioni sfavorevoli nell'ambito dei rapporti di durata - aventi ad oggetto diritti soggettivi perfetti, come nel caso delle pensioni - , la Corte ha precisato tuttavia che gli interventi legislativi «non possono trasmodare in un regolamento irrazionale e arbitrariamente incidere sulle situazioni sostanziali poste in essere da leggi precedenti, frustrando così anche l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica, che costituisce elemento fondamentale e indispensabile dello Stato di diritto» (v. punto 5 del «Considerato in diritto»). La stessa tipologia dei contributi di solidarietà è ammessa a condizione che gli stessi non siano arbitrari e non eccessivamente lesivi delle legittime aspettative del cittadino colpito.

In altra pronuncia la Consulta ha ribadito che, se è con sentito al legislatore di modificare (ovviamente *in peius*) i trattamenti pensionistici in essere, tuttavia «non può dirsi consentita una modificazione legislativa che, intervenendo o in una fase avanzata del rapporto di lavoro oppure quando già sia subentrato lo stato di quiescenza, peggiorasse, senza una inderogabile esigenza, in misura notevole ed in maniera definitiva, un trattamento pensionistico in precedenza



spettante, con la conseguente irrimediabile vanificazione delle aspettative legittimamente nutrite dal lavoratore per il tempo successivo alla cessazione della propria attività lavorativa» (sentenza n. 822 del 1988).

In altra recentissima pronuncia (sentenza n. 108 del 2019), la Consulta ha ribadito che l'affidamento «trova copertura costituzionale nell'art. 3 della Costituzione, è ritenuto "principio connaturato allo Stato di diritto" (sentenze n. 73 del 2017, n. 170 e n. 160 del 2013, n. 78 del 2012 e n. 209 del 2010), ed è da considerarsi ricaduta e declinazione "soggettiva" dell'indispensabile carattere di coerenza di un ordinamento giuridico, quale manifestazione del valore della certezza del diritto».

10.1. Se questi sono i limiti - come enucleati dalla Corte costituzionale - ai quali il legislatore deve attenersi nella disciplina dei rapporti di durata (tra i quali sono ovviamente compresi i rapporti previdenziali), la misura all'esame non li rispetta affatto.

È indubbio, infatti, che l'odierno ricorrente sia titolare di una posizione giuridica consolidata vantando un affidamento qualificato sulla sostanziale e non provvisoria stabilità del trattamento pensionistico. La stessa Corte costituzionale, nella sentenza n. 89 del 2018, ha ammonito (il legislatore) che l'affidamento meritevole di tutela postula «il consolidamento, nel tempo, della situazione normativa che ha generato la posizione giuridica incisa dal nuovo assetto regolatorio, sia perché protratta per un periodo sufficientemente lungo, sia per essere sorta in un contesto giuridico sostanziale atto a far sorgere nel destinatario una ragionevole fiducia nel suo mantenimento (sentenza n. 56 del 2015)». Violazione del principio di ragionevolezza e di eguaglianza.

11. I soggetti destinatari della misura prevista dall'art. 1, comma 261 e seguenti, legge n. 145/2018 sono i percettori di trattamenti pensionistici diretti a carico del Fondo pensioni lavoratori dipendenti, delle gestioni speciali dei lavoratori autonomi, delle forme sostitutive, esclusive ed esonerative dell'assicurazione generale obbligatoria e della gestione separata ex art. 2, comma 26, legge n. 335 del 1995.

Dalla piana lettura della norma si appalesano plurime, irragionevoli discriminazioni.

Sotto un primo profilo, è evidente che la misura non colpisce indiscriminatamente tutti i soggetti percettori del medesimo livello di reddito, ma unicamente i pensionati in quanto tali.

L'irragionevolezza della disciplina discende dal fatto che, a parità di reddito, si va a colpire la categoria dei pensionati, i quali, a differenza dei soggetti ancora in attività lavorativa, non hanno modo di compensare la decurtazione attraverso qualche forma di interlocuzione con il datore di lavoro (che non esiste più se non a fini meramente fiscali) ovvero con il ricorso ad altri eventuali impieghi: si pensi al divieto per le P.P.A.A. di attribuire incarichi di studio o di consulenza a soggetti già lavoratori privati o pubblici collocati in quiescenza nonché di conferire ai medesimi soggetti incarichi dirigenziali o direttivi o cariche in organi di Governo delle medesime amministrazioni, come espressamente dispone l'art. 5, comma 9, del decreto-legge n. 95 del 2012, convertito dalla legge n. 135 del 2012.

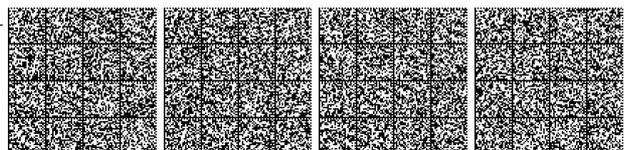
Ciò risulta ancor più evidente ove si consideri che il trattamento pensionistico è pacificamente considerato, dalla giurisprudenza costituzionale, una forma di retribuzione differita. La Consulta ha infatti affermato in più occasioni che, al pari della retribuzione in costanza di rapporto di lavoro, l'entrata pensionistica deve essere «proporzionata alla qualità e quantità di lavoro prestato» e, comunque, «idonea ad assicurare al lavoratore e alla sua famiglia un'esistenza libera e dignitosa, nel pieno rispetto dell'art. 36 Cost.» (ex multis, Corte costituzionale, sentenza 30 del 2004).

Risulta quindi violato il principio di parità di trattamento sancito dall'art. 3 della Costituzione, nonché, nel contempo, quello di capacità contributiva di cui all'art. 53 della Costituzione, non apparendo in alcun modo ragionevole assumere il reddito da pensione quale indice di capacità contributiva maggiore di quello, di pari importo, derivante da altre fonti di reddito (lavoro, impresa, redditi di capitale ed altro).

A tale riguardo la stessa Corte costituzionale ha osservato che «i redditi derivanti dai trattamenti pensionistici non hanno, per questa loro origine, una natura diversa e minoris generis rispetto agli altri redditi presi a riferimento, ai fini dell'osservanza dell'art. 53 Cost., il quale non consente trattamenti in peius di determinate categorie di redditi da lavoro» (sentenza n. 116 del 2013).

L'irragionevolezza della disciplina all'esame, alla stregua dei principi sanciti dagli articoli 3 e 53 della Costituzione, è connaturata alla scelta del legislatore di imporre un prelievo forzoso ad una ben delimitata cerchia di soggetti (quella dei pensionati, e neppure a tutti, come si vedrà), e non a tutti i contribuenti dotati della stessa capacità contributiva in modo da parli tutti sul medesimo piano. È stata cioè onerata di concorrere alla spesa pubblica (o a quella previdenziale nel suo complesso) la pensione gestita dall'INPS, anziché scegliere di agire, con gli strumenti della fiscalità generale, sull'intera platea dei contribuenti dotati della stessa capacità contributiva. In ciò viene, quindi, a configurarsi un vero e proprio intento punitivo, e perciò stesso irragionevole e discriminatorio, nei confronti dei pensionati INPS, gli unici ritenuti, per ignoti e imprescrittabili motivi, meritevoli di subire uno specifico e gravoso pregiudizio. Invero, per sottrarsi ad ogni ragionevole censura di incostituzionalità, il legislatore avrebbe dovuto far concorrere alla spesa pubblica in generale, o a quella (particolare) della gestione previdenziale nel suo complesso, tutti i contribuenti percettori di redditi superiori a una certa soglia, e non soltanto i componenti della sub categoria di pensionati cui appartiene l'odierno ricorrente. In tal caso, non soltanto il sacrificio sarebbe stato (equamente) distribuito su una platea assai più vasta di destinatari, ma si sarebbe potuto ottenere un incremento pecuniario ben maggiore del ridotto e prevedibile risparmio di spesa derivante dal prelievo forzoso imposto su una ridotta categoria (*rectius* sub categoria) di contribuenti.

Peraltro, trattandosi in grandissima parte di persone in età avanzata, molto più di altri soggetti i pensionati hanno notoriamente bisogno di ingenti risorse finanziarie per far fronte alle accresciute esigenze di assistenza e cura. Che si tratti di persone meritevoli di particolare protezione da parte dell'ordinamento giuridico, lo ha autorevolmente riconosciuto la stessa Corte costituzionale la quale ha affermato che «il diritto alla pensione costituisce una situazione sog-



gettiva di natura patrimoniale, imprescrittibile, assistita da speciali garanzie di certezza e stabilità e da una particolare tutela da parte dell'ordinamento (sentenza n. 116/2013), anche in ragione della condizione oggettiva di debolezza in cui il titolare viene a trovarsi, sia nell'ambito del rapporto obbligatorio che si instaura con l'amministrazione sia nella particolare fase della vita in cui l'uscita dall'attività lavorativa e l'età comportano un difficile adattamento al nuovo stato» (sentenza n. 208 del 2014).

11.1. Sotto altro rilevante profilo, la norma determina una irragionevole discriminazione all'interno della macrocategoria dei pensionati: sono, infatti, esclusi dalla decurtazione in parola i titolari delle pensioni erogate dalle gestioni previdenziali diverse dall'INPS, benché di importo pari o superiore. Anche in tal caso non sono evidenti né comprensibili le ragioni di una siffatta discriminazione.

11.2. Non solo. La misura viene a determinare un ingiustificato squilibrio tra le pensioni di anzianità e quelle di vecchiaia, a tutto vantaggio delle prime rispetto alle seconde. Infatti, a parità di posizione professionale, chi ha optato per la pensione di anzianità ha versato minori contributi a fronte di un periodo lavorativo inferiore a quello necessario per la pensione di vecchiaia, e godrà infine di un trattamento previdenziale che, se non supera la soglia di 100 mila euro l'anno, non verrà colpito affatto dalla decurtazione *de qua*. Inoltre, anche nel caso in cui supera detta soglia, la pensione di anzianità subisce la medesima decurtazione della pensione di vecchiaia per la cui maturazione occorre lavorare più a lungo e versare contributi maggiori. Tutto ciò in dispregio del principio di parità di trattamento a parità di contributi versati e di proporzionalità tra pensione e contributi.

11.3. Ulteriore profilo di irragionevolezza va individuato nella esclusione dalla misura *de qua* dei trattamenti pensionistici riconosciuti ai superstiti (pensioni di reversibilità), sebbene - in ipotesi - di ammontare superiore alla soglia minima di 100 mila euro. Emerge, in tale regime di deroga, un vero e proprio intento «punitivo» del legislatore nei confronti di chi ha maturato - a fronte del versamento dei previsti contributi - il diritto alla pensione INPS, come se si trattasse di un ingiusto privilegio e non già di un meritato riconoscimento economico (che la stessa Corte costituzionale ha qualificato «retribuzione differita») a conclusione di un lungo percorso lavorativo. Peraltro, se così fosse, non si ravvede la *ratio* dell'esclusione dalla decurtazione del trattamento di reversibilità in quanto tale, che pure trae origine dal trattamento maturato in capo al pensionato.

11.4. Ulteriore profilo di irragionevolezza della disciplina va individuato nell'esclusione dalla decurtazione *de qua* delle pensioni interamente liquidate con il sistema contributivo. Il comma 263 dell'art. 1 dispone infatti che «La riduzione di cui al comma 261 non si applica comunque alle pensioni interamente liquidate con il sistema contributivo».

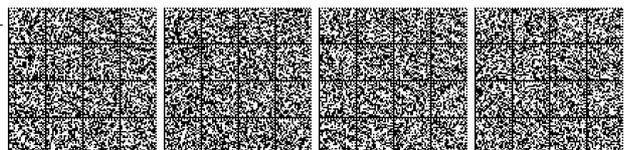
La *ratio* di detta previsione sembra muovere dall'erroneo presupposto secondo cui le pensioni liquidate con il sistema retributivo (o misto), a differenza di quelle liquidate con il sistema contributivo, beneficiano di restituzioni non proporzionate ai contributi versati. Ma in tal modo si esclude assiomaticamente che il trattamento di pensione liquidato con il sistema contributivo possa raggiungere la soglia di 100 mila euro l'anno: se ciò avviene (com'è ben possibile, ad esempio, per le pensioni dei dirigenti delle grandi aziende), non vi ravvede alcuna ragione idonea a giustificare un siffatto regime di deroga, se è vero che qualsiasi contributo versato dal lavoratore - quale che sia la modalità di calcolo della pensione - assolve alla funzione solidaristica tipica della gestione previdenziale.

Peraltro, è del tutto erroneo ritenere - come sembra abbia fatto il legislatore - che il sistema retributivo (o quello misto) sia necessariamente meno solidaristico di quello contributivo. Se, infatti, nel sistema retributivo l'anzianità contributiva utile ai fini del calcolo della pensione si arresta al compimento del quarantesimo anno di attività, gli ulteriori contributi versati dal lavoratore finiscono per avvantaggiare unicamente gli altri assicurati - in ragione della richiamata natura solidaristica della contribuzione - non assumendo alcuna rilevanza ai fini del computo della retribuzione pensionabile. È il caso dell'odierno ricorrente il quale, avendo versato contributi per oltre cinquantuno anni, non ha potuto avvalersi, ai fini del proprio trattamento pensionistico, dei contributi versati oltre il 40° anno, essendo essi andati a vantaggio degli altri iscritti alla gestione previdenziale e al sistema nel suo complesso.

L'irragionevolezza della disciplina è ancor più evidente nei riguardi delle pensioni liquidate con sistema misto (o «pro quota»), essendo assoggettate alla decurtazione anche i trattamenti pensionistici (parzialmente) alimentati dalle contribuzioni versate nel corso dell'intera attività lavorativa. Tanto più se si considera che il superamento della soglia dei 100.000 euro lordi annui (o degli scaglioni superiori ai fini dell'applicazione delle percentuali successive) ben potrebbe essere determinato proprio dalla quota contributiva della pensione.

11.5. Si tratta, in tutti questi casi, di percettori di trattamento pensionistico e l'irragionevole discriminazione tra soggetti appartenenti alla medesima categoria (a parità di livello di trattamento) viola in modo evidente il principio di eguaglianza.

11.6. Viene, altresì, ad essere reciso, con la decurtazione in parola, il nesso di correlazione tra retribuzione e pensione (data la natura di quest'ultima di «retribuzione differita») nonché il nesso di corrispettività fra trattamento pensionistico e contribuzione versata, anche sotto il concorrente profilo della tutela dell'affidamento del pensionato. Si appalesa, infatti, del tutto irragionevole, oltre che discriminatoria, una disciplina che prevede un criterio di decurtazione della pensione che prescinde del tutto dalla durata del rapporto lavorativo nonché - e ciò è ancora più ingiustificato - dall'entità dei contributi versati.



In conclusione, risultano lesi i principi di ragionevolezza, di affidamento, di uguaglianza e di adeguatezza del trattamento previdenziale nonché quello di capacità contributiva, rivenienti dal combinato disposto di cui agli articoli 2, 3, 36, 38 e 53 della Costituzione, atteso che il prelievo di cui ai commi 261-268 dell'art. 1 della legge n. 145 del 2018:

incide su trattamenti previdenziali consolidati, operando irragionevoli discriminazioni:

tra pensionati e non, a parità di livello di reddito;

tra pensioni gestite dall'INPS e pensioni di altre gestioni previdenziali;

tra pensioni dirette e pensioni di reversibilità, a parità di trattamento economico;

tra pensioni determinate con il sistema retributivo o misto (cd. pro quota) e pensioni determinate con metodo contributivo;

viola il requisito della «temporaneità» della misura, in considerazione della durata quinquennale del prelievo forzoso e della saldatura dei suoi effetti con quelli prodotti dagli analoghi provvedimenti che lo hanno di poco preceduto, senza il rispetto dei criteri di proporzionalità e ragionevolezza ex art. 3 della Costituzione (Corte costituzionale, sentenza n. 173/2016);

incide in misura consistente sui trattamenti pensionistici più elevati, in violazione del nesso di tendenziale correlazione tra retribuzione e pensione nonché tra contributi versati e trattamento di quiescenza;

imponendo un sacrificio su una ristretta cerchia dei soggetti, si presenta come misura sostitutiva di un intervento di fiscalità generale nei confronti di tutti i cittadini, in violazione dei parametri di legittimità dettati dagli articoli 3, 23 e 53 della Costituzione (cfr. Corte dei conti, sezione giurisdizionale Lazio, ordinanza n. 308/2019).

In ultima analisi, la disciplina all'esame collide con l'insegnamento della Corte costituzionale secondo il quale «dal combinato operare dei principi, appunto, di ragionevolezza, di affidamento e della tutela previdenziale (articoli 3 e 38, Costituzione) il rispetto dei canoni costituzionali è oggetto di uno scrutinio "stretto" di costituzionalità, che impone un grado di ragionevolezza complessiva ben più elevato di quello che, di norma, è affidato alla mancanza di arbitrarietà» (sentenza n. 173 del 2016).

In conclusione, non potendo essere definito nel merito, se non previa risoluzione delle prospettate questioni di legittimità costituzionale, il presente giudizio deve essere sospeso, con rimessione degli atti alla Corte costituzionale.

P. Q. M.

La Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Lazio, in composizione monocratica di Giudice delle pensioni, visto l'art. 23, comma 2, della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Dichiara rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 261-268, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021», per contrasto con gli articoli 3, 23, 36, 38 e 53 della Costituzione, in relazione all'intervento di decurtazione percentuale per un quinquennio dell'ammontare lordo annuo dei trattamenti ivi previsti;

Sospende il presente giudizio disponendo l'immediata trasmissione degli atti, a cura della segreteria di questa sezione, alla Corte costituzionale, unitamente alla prova delle notificazioni e comunicazioni di cui all'art. 23, comma 2, della legge 11 marzo 1953, n. 87.

Dispone che a cura della segreteria la presente ordinanza sia notificata alle parti costituite ed al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti dei due rami del Parlamento.

Così deciso in Roma, all'esito dell'udienza del 4 dicembre 2019

Il giudice monocratico: DI STAZIO

21C00091

MARIO DI IORIO, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2021-GUR-018) Roma, 2021 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.





€ 11,00

