

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 162° - Numero 28

GAZZETTA UFFICIALE



DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 14 luglio 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. 141. Sentenza 12 maggio - 8 luglio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Ambiente - Norme della Regione Lazio - Semplificazioni procedurali in materia di varianti urbanistiche - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali - Inammissibilità della questione.

Ambiente - Norme della Regione Lazio - Tutela delle foreste vetuste e delle faggete depresse - Definizione di faggeta depressa - Abbassamento, a tale fine, della quota, da 800 m s.l.m. a 300 m s.l.m., al di sotto della quale gli ecosistemi forestali governati a fustaia a prevalenza di faggio sono definiti tali - Conseguente riduzione dell'area soggetta a divieto di utilizzazione - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali e della tutela del paesaggio - Illegittimità costituzionale.

Ambiente - Norme della Regione Lazio - Anticipazione dell'autorizzazione paesaggistica ai piani di gestione e assestamento forestale e al piano poliennale di taglio, ove siano previsti interventi su beni tutelati - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali e della tutela del paesaggio - Illegittimità costituzionale.

Ambiente - Norme della Regione Lazio - Semplificazione istruttoria per l'approvazione degli strumenti urbanistici generali e dei piani attuativi - Inclusione della produzione delle energie rinnovabili tra le attività multimprenditoriali consentite - Possibile realizzazione di manufatti connessi alle attività agricole, con ampliamento delle relative categorie - Rilascio, da parte dei Comuni, delle concessioni dei beni del demanio marittimo e di zone del mare territoriale per finalità diverse da quelle di approvvigionamento di fonti di energia, ivi compresi i porti turistici, gli approdi turistici ed i punti di ormeggio nel rispetto di quanto stabilito dai piani di utilizzazione degli arenili (PUA) regionali e comunali - Localizzazione di impianti fotovoltaici in zona agricola - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali e della tutela del paesaggio - Non fondatezza delle questioni, nei termini di cui in motivazione.

- Legge della Regione Lazio 27 febbraio 2020, n. 1, artt. 5, comma 1; 6, comma 1, lettere b) c), d) ed e); 7, comma 7, lettera c), numero 1); 9, commi 9, lettera d), numero 1) e 16; 10, comma 11.
- Costituzione, artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s). Pag. 1

N. 142. Sentenza 12 maggio - 8 luglio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Impiego pubblico - Norme della Regione Puglia - Istituzione del servizio di psicologia di base e delle cure primarie - Previsione, da parte del piano triennale di fabbisogni del personale delle aziende sanitarie locali (ASL), del dirigente psicologo - Violazione dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Puglia 7 luglio 2020, n. 21, art. 2, comma 3.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lettera l), e terzo. Pag. 23



N. 143. Sentenza 26 maggio - 8 luglio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Concorso di circostanze aggravanti e attenuanti - Prevalenza della circostanza attenuante della lieve entità del fatto introdotta dalla sentenza costituzionale n. 68 del 2012, in relazione al reato di sequestro di persona a scopo di estorsione, sulla circostanza aggravante della recidiva reiterata - Esclusione - Violazione del principio di uguaglianza e di proporzionalità della pena - Illegittimità costituzionale in parte qua.

– Codice penale, art. 69, quarto comma.

– Costituzione, artt. 3, 25 e 27. Pag. 30

N. 144. Sentenza 9 giugno - 8 luglio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Edilizia ed urbanistica - Norme della Regione Piemonte - Complessi ricettivi all'aperto e turismo itinerante - Possibile insediamento, su aree pubbliche o private, di campeggi temporanei o mobili, per finalità sociali, ricreative, culturali e sportive, in deroga alle disposizioni normative in materia paesaggistica - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente - Illegittimità costituzionale parziale, nel testo originario.

Edilizia ed urbanistica - Norme della Regione Piemonte - Complessi ricettivi all'aperto e turismo itinerante - Installazione di strutture edilizie leggere e manufatti e dei prein-gressi - Ricorso del Governo - Cessazione della materia del contendere.

Edilizia ed urbanistica - Norme della Regione Piemonte - Disciplina dei complessi ricettivi all'aperto e del turismo itinerante - Regolamento di attuazione - Requisiti localizzativi, urbanistici, tecnico-edilizi, e igienico-sanitari dei campeggi temporanei o mobili e delle aree adibite a garden sharing - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della tutela del patrimonio culturale e del paesaggio e della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente - Non fondatezza della questione, nei sensi di cui in motivazione.

– Legge della Regione Piemonte 22 febbraio 2019, n. 5, artt. 9, commi 1 e 2, e 19.

– Costituzione, artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s). Pag. 37

N. 145. Sentenza 26 maggio - 8 luglio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Toscana - Abrogazione dell'art. 1, commi 3 e 4, della legge regionale n. 65 del 2010, attuativi di disposizione statale in materia di tetti alla spesa per assunzioni - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica - Non fondatezza della questione.

– Legge della Regione Toscana 6 luglio 2020, n. 51, art. 48, comma 1.

– Costituzione, art. 117, terzo comma. Pag. 43

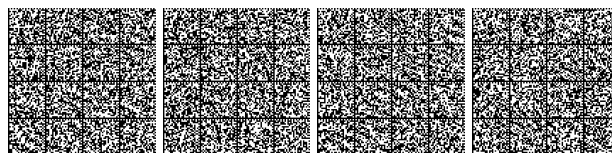
N. 146. Sentenza 27 maggio - 8 luglio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Edilizia e urbanistica - Reato di lottizzazione abusiva - Sanzione della confisca dei terreni e delle opere interessate (c.d. confisca urbanistica) - Facoltà per il giudice di graduare gli effetti della misura ablativa sulla base della gravità dell'illecito - Omessa previsione - Denunciata violazione del diritto convenzionale alla protezione della proprietà e del principio di proporzionalità - Inammissibilità della questione.

– Decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, art. 44, comma 2.

– Costituzione, art. 117, primo comma; Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 1. Pag. 49



N. 147. Sentenza 8 giugno - 8 luglio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Esecuzione penale - Rideterminazione della pena dell'ergastolo in corso di esecuzione con la pena di anni trenta di reclusione - Applicabilità dell'istituto nell'ipotesi in cui sia stata avanzata richiesta di giudizio abbreviato in appello in un momento che non consentiva ancora l'accesso al rito, ma era comunque antecedente all'espletamento dell'istruttoria dibattimentale - Omessa previsione - Denunciata disparità di trattamento tra imputati - Inammissibilità della questione.

- Decreto-legge 7 aprile 2000, n. 82, convertito, con modificazioni, nella legge 5 giugno 2000, n. 144, art. 4-ter.
- Costituzione, art. 3.....

Pag. 58

N. 148. Sentenza 26 maggio - 9 luglio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo amministrativo - Codice del processo amministrativo - Nullità della notificazione dell'atto introduttivo - Possibile rinnovazione - Condizione - Causa non imputabile al notificante - Irragionevolezza e violazione dei principi, anche convenzionali, di proporzionalità, di difesa e di effettività della tutela giurisdizionale - Illegittimità costituzionale parziale.

- Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, Allegato 1, art. 44, comma 4.
- Costituzione, artt. 3, 24, 76, 111, 113 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6.

Pag. 64

N. 149. Sentenza 8 giugno - 9 luglio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Banche e istituti di credito - Riforma delle banche di credito cooperativo (BCC) - Possibilità, per le BCC con patrimonio netto superiore a duecento milioni di euro, di conferire l'azienda bancaria a una spa autorizzata all'esercizio dell'attività bancaria, anziché aderire a un gruppo bancario cooperativo (opzione way out) - Versamento al bilancio dello Stato, all'atto del conferimento, di un importo pari al 20 per cento del patrimonio netto della BCC - Devoluzione, in caso di inosservanza, del patrimonio della BCC ai fondi mutualistici per la promozione e lo sviluppo della cooperazione - Denunciata irragionevolezza, violazione dei principi di capacità contributiva, della concorrenza e della tutela del risparmio in tutte le sue forme, nonché della funzione sociale della cooperazione a carattere di mutualità - Non fondatezza delle questioni.

- Decreto-legge 14 febbraio 2016, n. 18, convertito, con modificazioni, nella legge 8 aprile 2016, n. 49, art. 2, commi 3-ter e 3-quater, primo e terzo periodo.
- Costituzione, artt. 3, 41, 45, 47 e 53.

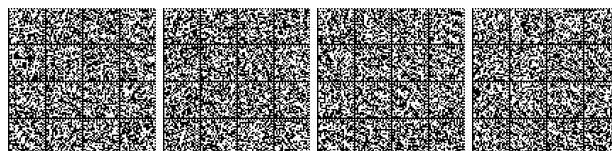
Pag. 72

N. 150. Sentenza 22 giugno - 12 luglio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Diffamazione a mezzo stampa aggravata dall'attribuzione di un fatto determinato - Trattamento sanzionatorio - Pena detentiva, congiunta a pena pecuniaria - Violazione del principio della libertà di espressione enunciato dalla CEDU, come interpretato dalla Corte EDU e del diritto di manifestare il proprio pensiero - Illegittimità costituzionale - Necessità di una complessiva riforma della disciplina vigente.

Reati e pene - Diffamazione commessa attraverso trasmissioni consistenti nell'attribuzione di un fatto determinato - Applicazione delle sanzioni previste da norma dichiarata costituzionalmente illegittima - Illegittimità costituzionale in via consequenziale.



Reati e pene - Diffamazione aggravata perché recata col mezzo della stampa o con qualsiasi altro mezzo di pubblicità, ovvero in atto pubblico - Trattamento sanzionatorio - Pena detentiva alternativa a pena pecuniaria - Denunciata violazione del principio della libertà di espressione enunciato dalla CEDU, come interpretato dalla Corte EDU e del diritto di manifestare il proprio pensiero - Non fondatezza della questione, nei sensi di cui in motivazione.

Reati e pene - Diffamazione aggravata perché recata col mezzo della stampa o con qualsiasi altro mezzo di pubblicità, ovvero in atto pubblico - Trattamento sanzionatorio - Pena detentiva alternativa a pena pecuniaria - Denunciata violazione del principio di rieducazione della pena - Non fondatezza della questione.

Reati e pene - Diffamazione aggravata perché recata col mezzo della stampa o con qualsiasi altro mezzo di pubblicità, ovvero in atto pubblico - Trattamento sanzionatorio - Pena detentiva alternativa a pena pecuniaria - Denunciata violazione del principio di offensività - Manifesta infondatezza della questione.

- Legge 8 febbraio 1948, n. 47, art. 13; codice penale, art. 595, comma 3; legge 6 agosto 1990, n. 223, art. 30, comma 4.
- Costituzione, artt. 3, 21, 25, 27 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 10.

Pag. 87

N. 151. Sentenza 11 maggio - 12 luglio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Sanzioni amministrative - Procedimento per l'emissione dell'ordinanza-ingiunzione o del decreto di archiviazione - Termine per la conclusione del procedimento - Omessa previsione - Denunciata violazione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione, di legittimo affidamento e di uguaglianza - Inammissibilità delle questioni - Necessità di un tempestivo intervento legislativo.

- Legge 24 novembre 1981, n. 689, art. 18.
- Costituzione, artt. 3, 97, e 117, primo comma.

Pag. 98

N. 152. Sentenza 10 giugno - 12 luglio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Circolazione stradale - Patente di guida - Divieto di rilascio per coloro che sono, o sono stati, sottoposti a misura di prevenzione nonché per i condannati per reati in materia di stupefacenti - Applicazione automatica, anziché discrezionale, del provvedimento prefettizio - Denunciata disparità di trattamento, violazione dei principi di proporzionalità e ragionevolezza, della libertà di circolazione, del diritto al lavoro - Non fondatezza delle questioni.

- Codice della strada (decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285), art. 120, comma 1, come sostituito dall'art. 3, comma 52, lettera a), della legge 15 luglio 2009, n. 94.
- Costituzione, artt. 3, 4, 16 e 35.

Pag. 103

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 100. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia del 5 maggio 2020

Militari - Prevista abrogazione delle disposizioni del decreto legislativo n. 66 del 2010 (Codice dell'ordinamento militare) recanti la corresponsione dei premi residui riservati agli ufficiali dell'Esercito italiano, della Marina militare, dell'Aeronautica militare in servizio permanente effettivo e al relativo personale addetto al controllo aereo.

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190 ("Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)", art. 1, comma 261.

Pag. 111



- N. **101.** Ordinanza del Tribunale di Udine del 29 dicembre 2020
Consorzi - Fallimento e altre procedure concorsuali - Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Consorzi di sviluppo industriale - Previsione, in via di interpretazione autentica, che la liquidazione si svolge secondo la disciplina e con gli effetti della liquidazione coatta amministrativa.
 — Legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 18 gennaio 1999, n. 3 (Disciplina dei consorzi di sviluppo industriale), art. 14, comma 5-*nonies*, come sostituito dall'art. 2, comma 141, lettera a), della legge regionale 11 agosto 2016, n. 14 (Assestamento del bilancio per l'anno 2016 e del bilancio per gli anni 2016-2018 ai sensi della legge regionale 10 novembre 2015, n. 26) e modificato dall'art. 64, comma 2 (*recte*: art. 2, comma 64), della legge regionale 4 agosto 2017, n. 31 (Assestamento del bilancio per gli anni 2017-2019 ai sensi dell'articolo 6 della legge regionale 10 novembre 2015, n. 26)..... Pag. 114
- N. **102.** Ordinanza del Collegio arbitrale di Vicenza del 26 marzo 2021
Imposte e tasse - Rimborsi dell'accisa - Previsione che qualora, al termine di un procedimento giurisdizionale, il soggetto obbligato al pagamento dell'accisa sia condannato alla restituzione a terzi di somme indebitamente percepite a titolo di rivalsa, il rimborso è richiesto dal soggetto obbligato, a pena di decadenza, entro novanta giorni dal passaggio in giudicato della sentenza.
 — Decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504 (Testo unico delle disposizioni legislative concernenti le imposte sulla produzione e sui consumi e relative sanzioni penali e amministrative), art. 14, comma 4. Pag. 120
- N. **103.** Ordinanza della Commissione tributaria provinciale di Siracusa del 9 ottobre 2020
Imposte e tasse - Erogazione dei rimborsi a favore dei soggetti colpiti dagli eventi sismici del dicembre 1990 nelle Province di Catania, Ragusa e Siracusa i quali abbiano versato imposte per il triennio 1990-1992 - Modalità e procedure.
 — Legge 23 dicembre 2014, n. 190 ("Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)"), art. 1, comma 665, e successive modificazioni. Pag. 136
- N. **104.** Ordinanza della Commissione tributaria provinciale di Siracusa del 9 ottobre 2020
Imposte e tasse - Erogazione dei rimborsi a favore dei soggetti colpiti dagli eventi sismici del dicembre 1990 nelle Province di Catania, Ragusa e Siracusa i quali abbiano versato imposte per il triennio 1990-1992 - Modalità e procedure.
 — Legge 23 dicembre 2014, n. 190 ("Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)"), art. 1, comma 665, e successive modificazioni. Pag. 144
- N. **105.** Ordinanza della Commissione tributaria provinciale di Siracusa del 9 ottobre 2020
Imposte e tasse - Erogazione dei rimborsi a favore dei soggetti colpiti dagli eventi sismici del dicembre 1990 nelle Province di Catania, Ragusa e Siracusa i quali abbiano versato imposte per il triennio 1990-1992 - Modalità e procedure.
 — Legge 23 dicembre 2014, n. 190 ("Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)"), art. 1, comma 665, e successive modificazioni. Pag. 152
- N. **106.** Ordinanza della Commissione tributaria regionale per la Liguria del 23 settembre 2020
Imposte e tasse - Imposta comunale sugli immobili (ICI) e imposta municipale propria (IMU) - Agevolazioni per l'abitazione principale - Requisiti - Dimora abituale e residenza anagrafica del contribuente e del nucleo familiare - Preclusione, in base all'interpretazione giurisprudenziale assunta come diritto vivente, della riduzione/esenzione dall'imposta per entrambi i coniugi, non legalmente separati, aventi residenza anagrafica e dimora abituale in immobili situati in Comuni differenti.



- Decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504 (Riordino della finanza degli enti territoriali, a norma dell'articolo 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), art. 8, comma 2, come modificato dall'art. 1, comma 173, lettera *b*), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 ("Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)"); decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 13, comma 2.....

Pag. 159

N. 107. Ordinanza del Tribunale di Trieste del 4 maggio 2021

Esecuzione forzata - Misure connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio degli immobili, anche ad uso non abitativo - Proroga sino al 30 giugno 2021 limitatamente ai provvedimenti di rilascio adottati per mancato pagamento del canone alle scadenze - Denunciata applicazione anche a situazioni di morosità anteriori all'emergenza sanitaria - Previsione della sospensione ipso iure con effetto impeditivo, per il giudice dell'esecuzione, di deliberare e valutare, mettendole a raffronto comparato, le distinte esigenze del proprietario rispetto a quelle dell'occupante al fine di decidere se disporre la sospensione.

- Decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 24 aprile 2020, n. 27, art. 103, comma 6; decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 17 luglio 2020, n. 77, art. 17-*bis*; decreto-legge 31 dicembre 2020, n. 183 ("Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi, di realizzazione di collegamenti digitali, di esecuzione della decisione (UE, EURATOM) 2020/2053 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, nonché in materia di recesso del Regno Unito dall'Unione europea"), convertito, con modificazioni, nella legge 26 febbraio 2021, n. 21, art. 13, comma 13.....

Pag. 167



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 141

Sentenza 12 maggio - 8 luglio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Ambiente - Norme della Regione Lazio - Semplificazioni procedurali in materia di varianti urbanistiche - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali - Inammissibilità della questione.

Ambiente - Norme della Regione Lazio - Tutela delle foreste vetuste e delle faggete depresse - Definizione di faggeta depressa - Abbassamento, a tale fine, della quota, da 800 m s.l.m. a 300 m s.l.m., al di sotto della quale gli ecosistemi forestali governati a fustaia a prevalenza di faggio sono definiti tali - Conseguente riduzione dell'area soggetta a divieto di utilizzazione - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali e della tutela del paesaggio - Illegittimità costituzionale.

Ambiente - Norme della Regione Lazio - Anticipazione dell'autorizzazione paesaggistica ai piani di gestione e assestamento forestale e al piano poliennale di taglio, ove siano previsti interventi su beni tutelati - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali e della tutela del paesaggio - Illegittimità costituzionale.

Ambiente - Norme della Regione Lazio - Semplificazione istruttoria per l'approvazione degli strumenti urbanistici generali e dei piani attuativi - Inclusione della produzione delle energie rinnovabili tra le attività multimprenditoriali consentite - Possibile realizzazione di manufatti connessi alle attività agricole, con ampliamento delle relative categorie - Rilascio, da parte dei Comuni, delle concessioni dei beni del demanio marittimo e di zone del mare territoriale per finalità diverse da quelle di approvvigionamento di fonti di energia, ivi compresi i porti turistici, gli approdi turistici ed i punti di ormeggio nel rispetto di quanto stabilito dai piani di utilizzazione degli arenili (PUA) regionali e comunali - Localizzazione di impianti fotovoltaici in zona agricola - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali e della tutela del paesaggio - Non fondatezza delle questioni, nei termini di cui in motivazione.

- Legge della Regione Lazio 27 febbraio 2020, n. 1, artt. 5, comma 1; 6, comma 1, lettere *b) c), d)* ed *e)*; 7, comma 7, lettera *c)*, numero 1); 9, commi 9, lettera *d)*, numero 1) e 16; 10, comma 11.
- Costituzione, artt. 9 e 117, secondo comma, lettera *s)*.

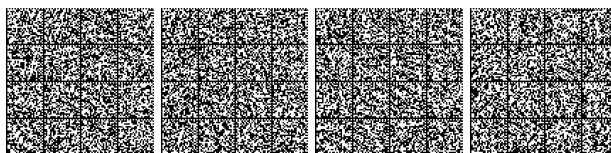
LA CORTE COSTITUZIONALE

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, comma 1, lettere *b)*, *c)*, *d)* ed *e)*, 7, comma 7, lettera *c)*, 9, commi 9, lettera *d)*, numero 1), e 16, e 10, comma 11, della legge della Regione Lazio 27 febbraio 2020, n. 1 (Misure per lo sviluppo economico, l'attrattività degli investimenti e la semplificazione), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 27-28 aprile 2020, depositato in cancelleria il 6 maggio 2020, iscritto al n. 46 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 22, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione della Regione Lazio;

udita nell'udienza pubblica dell'11 maggio 2021 la Giudice relatrice Daria de Pretis;

uditi l'avvocato dello Stato Generoso Di Leo per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Elisa Caprio per la Regione Lazio, 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 12 maggio 2021.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 27-28 aprile 2020 e depositato il 6 maggio 2020 (reg. ric. n. 46 del 2020), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 5, 6, comma 1, lettere *b)*, *c)*, *d)* ed *e)*, 7, comma 7, lettera *c)*, 9, commi 9, lettera *d)*, numero 1), e 16, e 10, comma 11, della legge della Regione Lazio 27 febbraio 2020, n. 1 (Misure per lo sviluppo economico, l'attrattività degli investimenti e la semplificazione), in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettere *m)* ed *s)*, della Costituzione e delle seguenti norme interposte: artt. 20, 21, 135, 142, 143, 145, 146 e 149 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137).

1.1.- L'art. 5 della legge reg. Lazio n. 1 del 2020 - rubricato «Semplificazioni procedurali in materia di varianti urbanistiche. Modifiche alla legge regionale 2 luglio 1987, n. 36 «Norme in materia di attività urbanistico-edilizia e snellimento delle procedure» e alla legge regionale 18 luglio 2017, n. 7 «Disposizioni per la rigenerazione urbana e per il recupero edilizio» e successive modifiche» - è impugnato per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost., in relazione agli artt. 143 e 145 del d.lgs. n. 42 del 2004 (d'ora in avanti anche: cod. beni culturali), in quanto apporterebbe modifiche, «non in linea» con gli anzidetti parametri, alla disciplina dei procedimenti di approvazione delle varianti urbanistiche e dei piani attuativi dello strumento urbanistico generale.

In particolare, nella disposizione impugnata non vi sarebbe alcun richiamo «né alle procedure di adeguamento e conformazione degli strumenti urbanistici al Piano paesaggistico, né alla partecipazione del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo al procedimento di conformazione e adeguamento, che la Regione deve obbligatoriamente assicurare ai sensi dell'art. 145, commi 4 e 5, del Codice dei beni culturali e del paesaggio».

Il ricorrente sottolinea, al riguardo, la «posizione di assoluta preminenza» che è attribuita al piano paesaggistico nel «quadro regolatorio della pianificazione territoriale», in ragione del fatto che gli artt. 143, comma 9, e 145, comma 3, cod. beni culturali «sanciscono [...] l'inderogabilità delle previsioni del predetto strumento da parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico e la loro cogenza rispetto agli strumenti urbanistici, nonché l'immediata prevalenza del piano paesaggistico su ogni altro atto della pianificazione territoriale e urbanistica» (sono citate le sentenze di questa Corte n. 180 del 2008 e n. 367 del 2007).

L'Avvocatura generale aggiunge che nel medesimo contesto normativo si colloca «la previsione secondo la quale la verifica della coerenza con il piano paesaggistico degli altri strumenti di pianificazione deve necessariamente avvenire con la partecipazione dei competenti organi del Ministero» (ai sensi dell'art. 145, comma 5, del d.lgs. n. 42 del 2004). Sempre a detta del ricorrente, «[t]ale riferimento procedimentale, ma con risvolti evidentemente sostanziali, costituisce un vincolo cogente ed imprescindibile, nella disciplina dell'intera materia» (sul punto è richiamata la sentenza di questa Corte n. 178 del 2018). A tal fine il ricorrente sottolinea come le disposizioni del codice dei beni culturali si impongano al legislatore regionale, «anche in considerazione della loro natura di norme di grande riforma economico-sociale» (sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 210 del 2014 e n. 51 del 2006), con la conseguenza che «le Regioni non possono assumere, unilateralmente, decisioni che liberino dal vincolo ambientale porzioni del territorio» (è richiamata la sentenza di questa Corte n. 103 del 2017).



Sarebbe pertanto illegittima la norma regionale che non richiami «tale vincolo “concertativo-procedimentale”», in quanto «sostanzialmente» lo supererebbe o, per meglio dire, lo eliderebbe.

Nelle disposizioni impugnate mancherebbe, inoltre, «un rinvio alle procedure di adeguamento e conformazione degli strumenti urbanistici comunali al PTPR, così come disciplinate dall’art. 65 delle Norme di Piano, oggetto della deliberazione del Consiglio regionale del Lazio n. 5 del 2019, di approvazione del “Piano territoriale paesistico regionale (PTPR)”, pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione Lazio il 13 febbraio 2020».

Al riguardo, la difesa statale precisa che la citata deliberazione del Consiglio regionale del Lazio è stata impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri dinanzi a questa Corte, in sede di conflitto di attribuzione, perché ritenuta in contrasto con il «principio di rilievo costituzionale di copianificazione paesaggistica obbligatoria» (conflitto, quello in parola, deciso da questa Corte, successivamente alla proposizione del presente ricorso, con la sentenza n. 240 del 2020, con la quale è stata annullata la delibera impugnata).

Il ricorrente aggiunge che, dopo l’anzidetta impugnativa, i lavori di copianificazione tra la Regione Lazio e il Ministero sono ripresi e si è giunti all’elaborazione di un nuovo testo, comprensivo del citato art. 65 delle norme di piano. Pertanto, «[p]er assicurare la legittimità costituzionale della disciplina regionale nella materia *de qua* è [...] necessario che si faccia riferimento a tale ultima formulazione, condivisa con il Ministero e coerente con l’impianto del Codice dei beni culturali e del paesaggio».

1.2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato anche l’art. 6, comma 1, lettere *b)*, *c)*, *d)* ed *e)*, della legge reg. Lazio n. 1 del 2020 - rubricato «Semplificazione istruttoria per l’approvazione degli strumenti urbanistici generali e dei piani attuativi. Modifiche alla legge regionale 22 dicembre 1999, n. 38 “Norme sul governo del territorio” e successive modifiche» - per violazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost., in relazione agli artt. 20, 21, 135, 143 e 145 del d.lgs. n. 42 del 2004.

1.2.1.- Con la lettera *b)* del comma 1 dell’art. 6 il legislatore regionale ha disposto la sostituzione del comma 2 dell’art. 54 della legge della Regione Lazio 22 dicembre 1999, n. 38 (Norme sul governo del territorio), concernente le trasformazioni urbanistiche in zona agricola, che, nel testo novellato, così recita: «2. Nel rispetto degli articoli 55, 57 e 57-bis e dei regolamenti ivi previsti, nelle zone agricole sono consentite le attività rurali aziendali come individuate all’articolo 2 della L.R. 14/2006, comprensive delle attività multimprenditoriali individuate dal medesimo articolo 2. Rientrano nelle attività multimprenditoriali le seguenti attività: *a)* turismo rurale; *b)* trasformazione e vendita diretta dei prodotti derivanti dall’esercizio delle attività agricole tradizionali; *c)* ristorazione e degustazione dei prodotti tipici derivanti dall’esercizio delle attività agricole tradizionali; *d)* attività culturali, didattiche, sociali, ricreative, sportive e terapeutico-riabilitative; *e)* accoglienza ed assistenza degli animali; *f)* produzione delle energie rinnovabili».

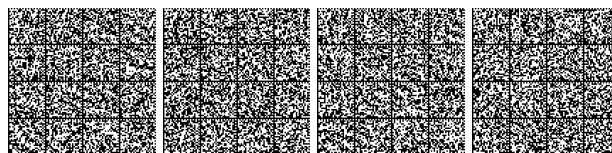
Il ricorrente sottolinea come, a seguito delle modifiche operate dalla norma impugnata, l’attività di «produzione delle energie rinnovabili» sia «espressamente inclusa tra le attività “multimprenditoriali”, generalmente consentite in zona agricola». In questo modo la Regione Lazio avrebbe ampliato in maniera significativa il novero delle attività ritenute «compatibili» con il territorio, al fine di «agevolare l’utilizzo del territorio agricolo per la produzione di energia da fonti rinnovabili». Ciò avverrebbe però - sempre a detta della difesa statale - «prescindendo da una valutazione sulla effettiva capacità produttiva e vocazione culturale del territorio, oltre che dai suoi valori paesaggistici».

La modifica operata dalla norma impugnata «consent[irebbe] in concreto una vera e propria riconversione funzionale di ampie porzioni (anche centinaia di ettari) di territorio da agricolo a industriale, al di là di qualsiasi strumento di pianificazione di settore, e pertanto in assenza di una effettiva, preventiva, mirata e necessaria programmazione degli interventi di trasformazione del territorio regionale, da compiersi in prima istanza nel piano paesaggistico regionale».

In particolare, la norma impugnata ometterebbe «l’imprescindibile espresso richiamo alla necessità di adeguarsi alle previsioni della pianificazione paesaggistica, previamente condivisa mediante intesa con lo Stato, oltre che del PER e delle altre leggi regionali». La mancanza di questo richiamo determinerebbe l’illegittimità costituzionale della norma regionale impugnata per violazione della sfera di competenza esclusiva riservata allo Stato, ex art. 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost. in relazione alle norme interposte di cui agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali.

Sarebbe inoltre pregiudicato «l’interesse costituzionale alla tutela del paesaggio», con conseguente violazione dell’art. 9 Cost., che costituisce valore primario e assoluto (sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 367 del 2007 e n. 309 del 2011). La norma regionale, consentendo di destinare le aree agricole alla produzione di energie rinnovabili, «pretermette[rebbe] il ruolo proprio del piano paesaggistico nell’individuazione degli usi compatibili (o non compatibili) con i beni soggetti a tutela paesaggistica».

Nello specifico, la norma impugnata si porrebbe in contrasto con gli artt. 135, 143 e 145 del d.lgs. n. 42 del 2004, che rimettono alla pianificazione la disciplina d’uso dei beni paesaggistici (mediante la cosiddetta vestizione dei vincoli), ai fini dell’autorizzazione degli interventi. In particolare, la Parte III del citato d.lgs. n. 42 del 2004 delineerebbe «un sistema organico di tutela del paesaggio (come bene di rango costituzionale), inserendo i tradizionali strumenti del



provvedimento impositivo del vincolo e dell'autorizzazione paesaggistica nel quadro della pianificazione paesaggistica del territorio, che deve essere elaborata concordemente da Stato e Regione». Sarebbe proprio la «pianificazione concordata» lo strumento mediante il quale devono essere previste, per ciascuna area tutelata, le cosiddette «prescrizioni d'uso (e cioè i criteri di gestione del vincolo, volti a orientare la fase autorizzatoria)» e «la tipologia delle trasformazioni compatibili e di quelle vietate, nonché le condizioni delle eventuali trasformazioni». Rilevano in tal senso le norme di cui agli artt. 143, comma 9, e 145, comma 3, cod. beni culturali, le quali sanciscono «l'inderogabilità delle previsioni del [piano paesaggistico] da parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico e la loro cogenza rispetto agli strumenti urbanistici, nonché [...] l'immediata prevalenza del piano paesaggistico su ogni altro atto della pianificazione territoriale e urbanistica».

In definitiva, la norma regionale impugnata violerebbe la legislazione statale nella parte in cui «consente trasformazioni del territorio agricolo, anche paesaggisticamente vincolato, in contrasto con la vocazione naturale del territorio e a discapito della sua conservazione e integrità, senza richiamare espressamente la disciplina dettata al riguardo dal piano paesaggistico».

A ciò si aggiunga che la mancanza di un piano concordato con il Ministero - stante l'avvenuta elaborazione unilaterale di quello approvato con la delibera del Consiglio regionale 2 agosto 2019, n. 5 «Piano territoriale paesistico regionale - PTPR» - avrebbe dovuto indurre il legislatore regionale a «subordinare l'applicabilità delle previsioni in materia di localizzazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili in aree agricole [...] alla previa definizione di un quadro di regole condiviso con il Ministero nell'ambito della pianificazione paesaggistica», «allo scopo di evitare che, in sede di rilascio delle autorizzazioni, le singole trasformazioni vengano valutate singolarmente, omettendo di considerare complessivamente il contesto ambientale paesaggistico, la cui tutela è specificamente demandata dal legislatore nazionale proprio al piano paesaggistico» (in tema di elaborazione congiunta del piano è richiamata la sentenza di questa Corte n. 86 del 2019; sull'«impronta unitaria della pianificazione paesaggistica» sono invece citate le sentenze n. 182 del 2016 e n. 272 del 2009).

Per le ragioni anzidette, il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che l'art. 6 della legge reg. Lazio n. 1 del 2020 sia costituzionalmente illegittimo nella parte in cui, nel prevedere la «produzione delle energie rinnovabili» tra le «attività multimprenditoriali» consentite in zona agricola, «richiama soltanto il rispetto della normativa regionale, ma non prevede analoga clausola in favore del piano paesaggistico (frutto di elaborazione congiunta con il Ministero), ai sensi degli articoli 135, comma 1, e 143, comma 2, del Codice di settore». Di qui la violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela del paesaggio, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., e in relazione alle norme interposte di cui agli artt. 135, 143 e 145 del d.lgs. n. 42 del 2004. Vi sarebbe inoltre la violazione dell'art. 9 Cost. in considerazione del potenziale pregiudizio al paesaggio derivante dagli interventi incentivati dalla legge regionale.

1.2.2.- Parimenti illegittime sarebbero le disposizioni introdotte con le lettere c), d) ed e) del comma 1 dell'art. 6, relative all'edificazione in zona agricola e ai piani di utilizzazione aziendale (PUA). In particolare, le norme impugnate - che hanno modificato gli artt. 55, 57 e 57-bis della legge reg. Lazio n. 38 del 1999 - consentirebbero «di realizzare manufatti connessi alle attività agricole, ampliando sensibilmente le relative categorie mediante il riferimento “alle attività agricole tradizionali, connesse e compatibili” e prevedendo, tra i vari interventi possibili, perfino la realizzazione di piscine».

Secondo il ricorrente, quindi, anche queste norme renderebbero possibile «la trasformazione indiscriminata delle aree agricole, senza una definizione preventiva degli interventi compatibili con il contesto, che deve avvenire nell'ambito [del] piano paesaggistico previamente elaborato d'intesa con lo Stato».

La difesa statale rileva, altresì, come l'ampliamento della possibilità di trasformazione delle aree agricole coinvolga, «potenzialmente», anche le aziende agricole situate in aree vincolate, oggetto, peraltro, di specifica previsione nelle norme del PTPR (art. 52) approvate e pubblicate nel Bollettino Ufficiale della Regione 13 febbraio 2020, n. 13.

Per le anzidette ragioni, il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che anche per le norme di cui alle lettere c), d) ed e) del comma 1 dell'art. 6 valgano le medesime considerazioni già svolte per la lettera b) e quindi che, nel quadro della pianificazione concordata, delineata dal codice dei beni culturali e del paesaggio, il legislatore statale abbia assegnato al piano paesaggistico una posizione di assoluta preminenza nel contesto della pianificazione territoriale. In particolare, gli artt. 143, comma 9, e 145, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004 sancirebbero «l'inderogabilità delle previsioni del predetto strumento da parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico e la loro cogenza rispetto agli strumenti urbanistici, nonché [...] l'immediata prevalenza del piano paesaggistico su ogni altro atto della pianificazione territoriale e urbanistica» (sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 182 del 2006 e n. 180 del 2008).



Pertanto, le norme regionali impugnate si porrebbero «in conflitto con la normativa statale, laddove consentono trasformazioni del territorio agricolo, anche paesaggisticamente vincolato, in contrasto con la vocazione naturale del territorio e a discapito della sua conservazione e integrità, senza richiamare espressamente la disciplina dettata al riguardo dal piano paesaggistico».

Il ricorrente rileva, infine, un ulteriore profilo di illegittimità costituzionale nel caso in cui gli interventi resi possibili dalle disposizioni impugnate impattino su manufatti di interesse culturale, tutelati ai sensi della Parte II del codice dei beni culturali e del paesaggio. L'art. 20 del d.lgs. n. 42 del 2004 vieta, infatti, che i beni culturali siano «distrutti, deteriorati, danneggiati o adibiti ad usi non compatibili con il loro carattere storico o artistico oppure tali da recare pregiudizio alla loro conservazione».

Non spetterebbe, pertanto, alla Regione dettare una disciplina volta a individuare le modificazioni e gli interventi consentiti sugli immobili sottoposti a tutela ai sensi della Parte II del codice dei beni culturali e del paesaggio.

1.3.- Oggetto di impugnazione è anche l'art. 7, comma 7, lettera c), della legge reg. Lazio n. 1 del 2020 - rubricato «Riordino dei procedimenti amministrativi concernenti concessioni su beni demaniali e non demaniali regionali» - per violazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione agli artt. 135, 142, 143 e 145 cod. beni culturali.

In particolare, con la norma impugnata il legislatore regionale ha modificato il comma 1 dell'art. 10 della legge della Regione Lazio 11 dicembre 1998, n. 53 (Organizzazione regionale della difesa del suolo in applicazione della legge 18 maggio 1989, n. 183), attribuendo ai comuni il rilascio della concessione dei beni del demanio marittimo per i porti turistici, gli approdi turistici e i punti di ormeggio, sulla base di quanto stabilito dal piano di utilizzazione degli arenili (PUA) regionale e dai rispettivi PUA comunali (numero 2-*quater*, introdotto dalla norma impugnata).

Il ricorrente si duole del fatto che la norma in esame, nell'attribuire ai comuni le funzioni anzidette, non avrebbe fatto alcun riferimento «alla necessità di verificare la coerenza dei predetti PUA con la disciplina di tutela delle fasce costiere marittime, e quindi degli arenili, contenuta nel piano paesaggistico». In altre parole, il legislatore regionale avrebbe indicato come «preciso parametro di riferimento per il rilascio dei titoli da parte dei comuni» i PUA regionale e comunale, ma non avrebbe stabilito che, ai sensi dell'art. 145, comma 5, del d.lgs. n. 42 del 2004, «tali strumenti poss[on]o costituire un punto di riferimento soltanto se e in quanto conformi a un piano paesaggistico approvato previa intesa con il Ministero dei Beni e delle Attività Culturali, ai sensi degli articoli 135, 143 e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio».

Anche in relazione a tale disposizione la difesa statale ricorda che la Regione Lazio non è attualmente munita di un piano paesaggistico approvato previa intesa con lo Stato, in considerazione del fatto che il PTPR entrato in vigore nel 2020 non è conforme all'intesa intercorsa con il Ministero e, per questa ragione, è stato impugnato innanzi a questa Corte mediante conflitto di attribuzioni (ricorso, come si è già detto, accolto con la sentenza n. 240 del 2020).

Pertanto, la norma impugnata sarebbe costituzionalmente illegittima «in quanto rende possibile il rilascio delle concessioni, sulla base dei PUA, al di fuori del quadro della pianificazione paesaggistica definita previa intesa con il competente Ministero». In particolare, la norma in esame «“sfugg[irebbe]” al piano paesaggistico sottraendo alla “sede” stabilita per legge la pianificazione delle aree costiere, sottoposte a tutela paesaggistica *ope legis*, ai sensi dell'art. 142, comma 1, lett. a), del Codice, proprio per la loro fragilità, in considerazione dell'uso massiccio delle coste per finalità turistiche, economiche, commerciali, ecc.».

Da quanto detto deriverebbe la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. e delle norme interposte di cui agli artt. 135, 142, 143 e 145 cod. beni culturali. Vi sarebbe anche la violazione dell'art. 9 Cost. in ragione dell'«evidente diminuzione della tutela per il bene paesaggistico», determinata dalla norma impugnata.

1.4.- L'art. 9, commi 9, lettera d), numero 1), e 16, della legge reg. Lazio n. 1 del 2020 - rubricato «Disposizioni di semplificazione in materia ambientale» - è impugnato per violazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione agli artt. 135, 142, 143, 145, 146 e 149 del d.lgs. n. 42 del 2004.

1.4.1.- In particolare, la lettera d), numero 1), del comma 9 del citato art. 9 ha modificato la definizione di «faggeta depressa» contenuta nel comma 2 dell'art. 34-*bis* della legge della Regione Lazio 28 ottobre 2002, n. 39 (Norme in materia di gestione delle risorse forestali), abbassando la quota al di sotto della quale gli ecosistemi forestali governati a fustaia a prevalenza di faggio sono definiti tali, da 800 metri (come era in precedenza), a 300 metri sul livello del mare.

La modifica legislativa impugnata incide, però, sull'ambito applicativo della disposizione di cui al comma 3, ultimo periodo, dello stesso art. 34-*bis* della legge reg. Lazio n. 39 del 2002, ove si stabilisce che «[p]er le faggete depresse di cui al comma 2 sono vietate le utilizzazioni per finalità produttive», ad eccezione dei «tagli necessari per la conservazione della faggeta o per motivi di pubblica incolumità».



La difesa statale, dopo aver sottolineato che «i territori coperti da foreste e da boschi» sono sottoposti a tutela paesaggistica ai sensi dell'art. 142, comma 1, lettera g), cod. beni culturali, conclude sostenendo che «[l']effetto della norma regionale censurata è [...] quello di prevedere in modo indiscriminato, per tutto il territorio regionale, e al di fuori della pianificazione paesaggistica, una norma applicabile in modo uniforme alle aree boscate a faggeta, diminuendo [...] il livello della relativa tutela».

Da quanto detto deriverebbe la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione alle norme interposte di cui agli artt. 135, 142, 143 e 145 del d.lgs. n. 42 del 2004, nonché la lesione del principio fondamentale della tutela del paesaggio, di cui all'art. 9 Cost.

1.4.2.- Il comma 16 dell'art. 9 della legge reg. Lazio n. 1 del 2020 stabilisce che, «[a]l fine di semplificare le procedure di approvazione della pianificazione forestale aziendale, i procedimenti di approvazione dei piani predisposti ai sensi degli articoli 13 e 14 della legge regionale 28 ottobre 2002, n. 39 (Norme in materia di gestione delle risorse forestali), che contemplano interventi a carico dei beni ai sensi degli articoli 136 e 142 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137) e successive modifiche, sono soggetti all'acquisizione dell'autorizzazione di cui all'articolo 146 del D.Lgs. 42/2004. Tale preventiva autorizzazione paesaggistica si intende acquisita per tutti gli interventi previsti nei piani stessi e resi esecutivi. Resta salvo quanto previsto dall'articolo 149, comma 1, lettere b) e c), del D.Lgs. 42/2004 in merito agli interventi esonerati dall'obbligo di acquisire l'autorizzazione paesaggistica».

Secondo il ricorrente l'effetto di questa disposizione sarebbe «quello di anticipare l'autorizzazione paesaggistica ai piani di gestione e assestamento forestale, e al piano poliennale di taglio di cui agli articoli 13 e 14 della legge regionale n. 39 del 2002, ove siano previsti interventi su beni tutelati, esonerando poi dal rilascio dell'autorizzazione i singoli interventi». Ciò determinerebbe il contrasto con gli artt. 146 e 149 del d.lgs. n. 42 del 2004, in base ai quali tutti gli interventi sui beni tutelati devono essere previamente autorizzati (art. 146), salvo che non ricadano nelle ipotesi di espressa esclusione stabilite dal legislatore statale (art. 149).

La difesa statale non esclude che sia ipotizzabile l'espressione di un «parere paesaggistico» preliminare in relazione al piano, in analogia a quanto previsto in materia urbanistica, ma precisa che non può essere esclusa «la necessità, a valle, di autorizzare i singoli interventi conformi al piano assentito, prendendo in considerazione tutti gli aspetti di dettaglio di tali interventi, pena la violazione del regime di tutela stabilito dal Codice». Sono al riguardo richiamate alcune decisioni di questa Corte (sentenze n. 189 del 2016, n. 235 del 2011, n. 101 del 2010 e n. 232 del 2008), secondo cui non sarebbe consentito alle regioni introdurre deroghe alla legislazione statale in materia di autorizzazione paesaggistica, recante regole uniformi su tutto il territorio nazionale.

Anche nel caso di specie sarebbe quindi violata la competenza legislativa esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. e alle relative norme interposte di cui agli artt. 146 e 149 cod. beni culturali; sarebbe inoltre inciso il livello della tutela del paesaggio, stabilito in via uniforme sul tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. Infine, anche in questo caso, l'abbassamento della tutela determinerebbe la violazione dell'art. 9 Cost.

1.5.- Infine, è impugnato l'art. 10, comma 11, della legge reg. Lazio n. 1 del 2020 - rubricato «Disposizioni in materia di fonti energetiche rinnovabili» - per violazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione agli artt. 135, 143 e 145 del d.lgs. n. 42 del 2004. La norma impugnata ha aggiunto, dopo l'art. 3 della legge della Regione Lazio 16 dicembre 2011, n. 16 (Norme in materia ambientale e di fonti rinnovabili), l'art. 3.1, rubricato «Localizzazione di impianti fotovoltaici in zona agricola».

Il ricorrente premette che la disposizione in esame «riconferma il ruolo fondamentale e strategico del piano energetico regionale (PER), come strumento di programmazione della produzione di energia da fonti rinnovabili e del risparmio energetico in agricoltura per le zone "E"», e ribadisce «la necessità che tale programmazione venga effettuata in coordinamento con il piano agricolo regionale (PAR) di cui all'art. 52 della legge regionale n. 38 del 1999». La difesa statale aggiunge che, al momento, il PER non risulta ancora approvato, «nonostante abbia concluso il procedimento di VAS e disponga da luglio 2018 del parere motivato necessario per essere approvato».

Alla luce di quanto detto, l'art. 3.1 della legge reg. n. 16 del 2011, introdotto dalla norma impugnata, «omette[rebbe] il necessario richiamo al piano paesaggistico e alla sua disciplina programmatica e pianificatoria, benché soltanto quest'ultimo piano possa orientare l'individuazione delle aree, sia in negativo quali aree escluse, sia in positivo quali aree idonee all'installazione delle diverse tipologie di impianti destinati alla produzione di energia da fonti rinnovabili e i limiti del relativo dimensionamento».

Sotto altro profilo, il ricorrente individua una contraddizione tra quanto affermato nel comma 3 del citato art. 3.1 - secondo cui, nelle more dell'entrata in vigore del PER, le aree idonee all'installazione degli impianti sono identificate dai Comuni nel rispetto di una serie di criteri e non possono includere comunque oltre il 3 per cento delle aree classifi-



cate come agricole (zone *E*) dagli strumenti urbanistici - e il successivo comma 5 - il quale stabilisce che, «[n]elle more delle previsioni di cui al comma 1, resta sempre consentita la produzione di energia da fonti rinnovabili con le modalità previste dalla legge regionale 2 novembre 2006, n. 14 (Norme in materia di diversificazione delle attività agricole) e successive modifiche per la quale non trovano applicazione le limitazioni di cui al comma 3».

Al riguardo, la difesa statale ritiene che la necessità di «un espresso richiamo al piano paesaggistico» non possa essere esclusa da quanto previsto dall'art. 54, comma 3, della legge reg. Lazio n. 38 del 1999. Quest'ultima disposizione prevede, infatti, l'approvazione di un piano di utilizzazione ambientale (PUA), ai sensi dell'art. 57-*bis*, per poter esercitare le sole attività di cui al comma 2, lettera *b*), del medesimo art. 54 (cioè «trasformazione e vendita diretta dei prodotti derivanti dall'esercizio delle attività agricole tradizionali») e non anche per le attività di «produzione delle energie rinnovabili» (art. 54, comma 2, lettera *f*) localizzate all'interno dell'azienda agricola.

Pertanto, il combinato disposto del nuovo testo del comma 2 dell'art. 54 della legge reg. Lazio n. 38 del 1999 (sostituito dall'art. 6, comma 1, lettera *b*, della legge reg. n. 1 del 2020, oggetto di impugnazione per le ragioni illustrate al precedente punto 1.2.1) e dell'art. 3.1, comma 5, della legge reg. Lazio n. 16 del 2011 (introdotto dall'impugnato art. 10, comma 11, della legge reg. n. 1 del 2020) comporta «la possibilità di realizzare impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili in aree agricole, al di fuori non solo del piano energetico regionale, ma soprattutto del quadro programmatico condiviso con il Ministero a monte, nell'ambito del piano paesaggistico, che costituisce la sede propria nell'ambito della quale deve essere valutata la compatibilità paesaggistica del complesso degli interventi». In merito, il ricorrente ribadisce la necessità di assicurare una visione d'insieme degli impianti realizzati e da realizzare.

La mancata approvazione del PER aggraverebbe, poi, il quadro, in quanto le «numerose» richieste di realizzazione di impianti fotovoltaici di rilevanti estensioni in zone agricole, classificate e tutelate dal PTPR quali paesaggi agrari di valore o di elevato valore, finirebbero con l'essere autorizzate caso per caso con provvedimenti regionali, ai sensi dell'art. 27-*bis* del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), nonostante il parere negativo del Ministero.

In definitiva, il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che l'art. 10, comma 11, della legge reg. Lazio n. 1 del 2020 sia costituzionalmente illegittimo per due ordini di ragioni: innanzitutto, perché, «introducendo l'art. 3.1 nella legge reg. Lazio n. 16 del 2011, non subordina la programmazione della produzione di energia da fonti rinnovabili e del risparmio energetico in agricoltura per le zone omogenee "E" di cui al decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444 alla pianificazione paesaggistica elaborata previa intesa con il Ministero»; in secondo luogo, «nella parte in cui, mediante la previsione del comma 5 del predetto art. 3.1, consente, in attesa del PER, la realizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili in aree agricole senza alcuna programmazione».

Per le ragioni anzidette la norma impugnata violerebbe la competenza legislativa esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., in relazione alle norme interposte di cui agli artt. 135, 143 e 145 del d.lgs. n. 42 del 2004. Sarebbe inoltre leso il principio fondamentale della tutela del paesaggio, di cui all'art. 9 Cost., in quanto il quadro della regolamentazione che deriva dall'entrata in vigore della legge regionale impugnata determinerebbe un evidente abbassamento del livello della sua tutela, a causa dell'indiscriminata localizzazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili nelle aree agricole.

2.- La Regione Lazio si è costituita in giudizio, chiedendo che le questioni di legittimità costituzionale promosse siano dichiarate inammissibili o infondate e argomentando quanto segue.

2.1.- In riferimento alle censure mosse all'art. 5 della legge reg. Lazio n. 1 del 2020, la difesa regionale evidenzia anzitutto come i motivi dell'impugnazione dell'intero articolo, da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, riguardino la mancata previsione, nell'ambito delle procedure di approvazione degli strumenti urbanistici comunali, di misure di adeguamento e conformazione di tali strumenti alle previsioni del piano paesaggistico regionale, anche con riferimento al necessario coinvolgimento del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo, ai sensi degli artt. 143 e 145 del d.lgs. n. 42 del 2004.

La resistente rileva come, nell'ambito dell'art. 5, comma 1, solo le lettere *a*), *b*) ed *f*) del comma 1, concernenti l'approvazione dei piani attuativi o l'introduzione di varianti urbanistiche semplificate, abbiano «attinenza con le procedure di approvazione/modifica di strumenti urbanistici». Per converso, le restanti disposizioni di cui l'art. 5 si compone - comma 1, lettera *c*) (permesso di costruire convenzionato), lettera *d*) (permesso di costruire in deroga), lettera *e*) (termini per approvare i piani attuativi), lettera *g*) (destinazioni d'uso degli edifici), comma 2, lettere *a*) e *b*) (finalità generali in tema di rigenerazione urbana e di recupero edilizio) - non riguardano «in alcun modo procedure relative a strumenti urbanistici e dunque per esse non viene in rilievo alcuna questione di rispetto della pianificazione paesaggistica e del ruolo del Ministero».

Pertanto, a parere della Regione, «[l]'impugnazione dell'intero art. 5, senza distinzioni», si traduce in «una vera e propria erronea identificazione delle norme oggetto di censura». Di qui l'«inammissibilità del ricorso».



2.1.1.- Ribadita la necessità di circoscrivere le censure alle lettere *a)*, *b)* ed *f)* dell'art. 5, comma 1, della legge reg. Lazio n. 1 del 2020, la Regione ritiene «infondati e non pertinenti» i rilievi mossi a queste norme. Le disposizioni di cui alle lettere *a)* e *b)* hanno introdotto puntuali e specifiche modifiche agli artt. 1, commi 2 e 3, e *1-bis*, commi 1, 2, 3 e *3-ter*, della legge della Regione Lazio 2 luglio 1987, n. 36 (Norme in materia di attività urbanistico-edilizia e snellimento delle procedure), relativi alle procedure di approvazione, da parte dei comuni, degli strumenti urbanistici attuativi.

La resistente - premessa la competenza regionale nella materia dell'urbanistica, rientrando, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., nel «governo del territorio» - rileva come le modifiche operate dalla legge reg. Lazio n. 1 del 2020, oggi impugnate, intervengano sulla legge reg. Lazio n. 36 del 1987, vale a dire su una normativa esistente da oltre trent'anni e già oggetto di numerose modifiche, nei medesimi contestati commi sia dell'art. 1 sia dell'art. *1-bis*. Tutto ciò senza che le novelle, pur prive di «elementi di raccordo con la pianificazione paesaggistica», abbiano destato alcun dubbio di legittimità costituzionale.

D'altra parte, ad avviso della Regione, le modifiche operate dalle lettere *a)* e *b)* dell'art. 5, comma 1, della legge reg. Lazio n. 1 del 2020 non apportano alcuna novità sostanziale sotto il profilo paesaggistico alle procedure urbanistiche in vigore. Esse, infatti, se esaminate in dettaglio, dimostrano di non integrare in alcun modo «un nuovo ed inedito procedimento urbanistico», ma di consistere in «puntuali e limitate modifiche, relative ad una procedura urbanistica già in vigore», le quali «non poss[on]o essere in contrasto con principi di rango costituzionale solo perché non recano profili di raccordo con la pianificazione paesistica».

In particolare, la legge reg. Lazio n. 1 del 2020 non metterebbe in discussione il principio della prevalenza e dell'inderogabilità della strumentazione e della disciplina paesaggistica, ma si limiterebbe a regolare i soli profili urbanistici del procedimento di approvazione dei piani attuativi.

D'altro canto, ad avviso della resistente, l'ordinamento giuridico regionale avrebbe già ampiamente recepito il principio che si assume violato. E ciò, tanto con l'art. 2, comma 8, del PTPR, il quale prevede espressamente che le disposizioni prescrittive del piano «prevalgono sulle disposizioni incompatibili contenute nella vigente strumentazione territoriale urbanistica e settoriale», quanto con l'ulteriore disposizione dell'art. 62, comma 4, in base alla quale il PTPR è sovraordinato alla pianificazione urbanistica.

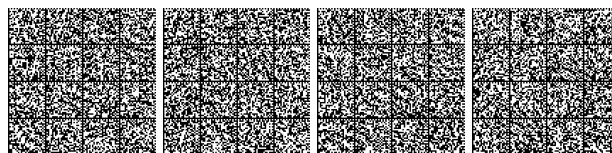
L'ampio recepimento del principio di prevalenza della disciplina di pianificazione urbanistica nella legislazione regionale «rende[rebbe] superfluo», quindi, il suo richiamo nel dettaglio di ogni normativa urbanistica, ed in tal senso «si è [...] sempre regolato il legislatore regionale». Ciò non toglie che «tutti gli strumenti urbanistici, sia generali che attuativi, sono sempre stati, e continueranno ad essere, sottoposti alla verifica di coerenza e di conformità con il piano paesaggistico ad essi sovraordinato e con le altre norme paesaggistiche cogenti».

Al riguardo, la Regione sottolinea come neppure le procedure urbanistiche delineate dal legislatore statale rechino «previsioni di raccordo con la disciplina paesaggistica e con l'adeguamento o conformazione ad essa». Sono richiamate al riguardo: la variante speciale per gli insediamenti produttivi di cui all'art. 8 del d.P.R. 7 settembre 2010, n. 160 (Regolamento per la semplificazione ed il riordino della disciplina sullo sportello unico per le attività produttive, ai sensi dell'articolo 38, comma 3, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), la variante per le opere pubbliche di cui all'art. 19 del d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità (Testo *A*)», la variante per mezzo di accordi di programma di cui all'art. 34 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) e la formazione e approvazione degli strumenti urbanistici generali di cui agli artt. 8, 9 e 10 della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (Legge urbanistica).

Analogamente, la disciplina regionale recata dalla legge reg. Lazio n. 38 del 1999 non conterrebbe «elementi di raccordo con la materia paesaggistica», né a proposito degli strumenti urbanistici generali (piani urbanistici comunali generali), né di quelli attuativi (piani urbanistici operativi comunali). In questo senso si muoverebbe anche la legge reg. Lazio n. 36 del 1987.

In definitiva, «la prevalenza ed nderogabilità del piano paesaggistico e della disciplina paesaggistica in genere rispetto alla strumentazione urbanistica di qualsivoglia livello costitui[rebbero] principio generale dell'ordinamento [...], che vale e si impone di per sé, senza che debba ogni volta essere richiamato dalle varie normative, in quanto "immanente" all'ordinamento giuridico». Ciò spiegherebbe perché sia la legislazione urbanistica di rango statale sia quella regionale non prevedono, nelle relative procedure, «puntuali rimandi alla supremazia della disciplina paesaggistica ed alla necessaria conformità degli strumenti urbanistici al piano paesaggistico», senza che ciò le renda costituzionalmente illegittime.

Anche l'esame degli effetti dell'eventuale accoglimento del ricorso confermerebbe la mancanza del vulnus lamentato. Ed infatti, la caducazione dell'art. 5 porterebbe ad una naturale reviviscenza della previgente versione della legge reg. Lazio n. 36 del 1987, da cui la disposizione impugnata «differi[rebbe] per marginali aspetti legati alla tempistica,



alle conseguenze del silenzio, ad alcune fattispecie specifiche di modifiche, profili tutti che non riguardano la materia paesaggistica». Dunque, l'ipotetico accoglimento del ricorso «non [sarebbe] comunque idoneo a sortire alcun effetto concreto quanto al bene/interesse che si lamenta essere stato violato».

2.1.2.- Ad analoghi risultati, ad avviso della Regione, conduce l'esame dei rilievi mossi alla lettera *f*) del comma 1 dell'art. 5 della legge reg. Lazio n. 1 del 2020, il quale ha introdotto nella legge reg. Lazio n. 36 del 1987, l'art. 6-*bis*, che prevede una «procedura urbanistica semplificata per l'approvazione di specifiche e determinate tipologie di varianti urbanistiche», disponendo, per le medesime, tempi accelerati e una specifica valenza di assenso al silenzio regionale.

Orbene, anche in tal caso risulterebbe evidente la prevalenza del principio di pianificazione paesaggistica e la superfluità di specifiche norme di raccordo. L'eventuale caducazione della norma comporterebbe l'unico effetto della «eliminazione dal mondo giuridico di una procedura urbanistica, strutturata in forma snella e semplificata per specifiche varianti minori, pur di vedere affermato il principio generale, che tale normativa non nega affatto, della prevalenza della pianificazione paesaggistica». D'altra parte, l'inserimento nella richiamata disciplina di norme di raccordo con la disciplina paesaggistica determinerebbe l'equivoco che il riferimento a tale disciplina debba ritenersi necessario solo per tale, minore, variante e non per le altre fattispecie di varianti (artt. 4, comma 5, 5 e 6 della legge reg. Lazio n. 36 del 1987).

In definitiva, ad avviso della Regione, i rilievi mossi all'art. 5, comma 1, lettera *f*), risultano infondati perché relativi non a ciò che la norma dice, ma a ciò che essa non dice e che ha ragione di non dire in quanto principio generale e prevalente dell'ordinamento.

2.2.- Analogamente infondate risulterebbero, a parere della Regione, le censure a carico dell'art. 6, comma 1, lettere *b*), *c*), *d*) ed *e*), della legge reg. Lazio n. 1 del 2020.

2.2.1.- Quanto alla lettera *b*), che ha sostituito l'art. 54, comma 2, della legge reg. Lazio n. 38 del 1999, la resistente rileva che il Presidente del Consiglio dei ministri contesta la nuova formulazione dell'art. 54 che, nel consentire tra le attività multimprenditoriali in zona agricola, la produzione di energie rinnovabili, permetterebbe tali interventi anche in zone paesaggisticamente vincolate. Tale contestazione avverrebbe «per il solo fatto che non viene espressamente richiamato il principio di prevalenza della disciplina paesaggistica».

A tal proposito, la difesa regionale sottolinea che la legge reg. Lazio n. 38 del 1999 disciplina le trasformazioni, dal punto di vista urbanistico ed edilizio, delle aree classificate come agricole, prevedendo che «in esse è possibile esclusivamente lo svolgimento dell'attività agricola, comprensiva delle attività multimprenditoriali con essa integrate e complementari». Si tratterebbe, dunque, anche in questo caso, di normativa che non contiene «alcuna previsione di deroga» alle disposizioni di tutela paesaggistica del PTPR, il quale, per tutte le aree sottoposte a vincolo paesaggistico, costituisce la normativa prevalente, essendo principio immanente nell'ordinamento.

D'altra parte, ricorda la Regione, la diversificazione in forma di multimprenditorialità non rappresenta una diversa destinazione d'uso del territorio, non conforme agli strumenti di pianificazione adottati, ma si configura «quale temporaneo cambio di funzioni del bene strumento delle attività multimprenditoriali (manufatti e/o terreni) per limitate e ben individuate finalità, comunque compatibili con la destinazione d'uso agricolo del territorio».

2.2.2.- Con riferimento all'art. 6, comma 1, lettere *c*), *d*) ed *e*) della legge reg. Lazio n. 1 del 2020, che ha modificato gli artt. 55, 57, e 57-*bis* della legge reg. Lazio n. 38 del 1999, la Regione contesta il rilievo di parte ricorrente secondo cui la novella consentirebbe di realizzare manufatti connessi alle attività agricole, ivi comprese le piscine, ampliando, di fatto, la categoria delle attività agricole tradizionali connesse e compatibili, e senza prevedere la specifica compatibilità con la disciplina di tutela paesaggistica.

A tal proposito, la Regione obietta che la materia delle trasformazioni in zona agricola rientra nella competenza regionale e che la norma impugnata non fa alcun riferimento, tra i manufatti che sarebbe consentito realizzare, alla tipologia delle «piscine». Peraltro, la loro realizzazione, laddove non in contrasto con le superiori esigenze di tutela paesaggistico-ambientale, sempre giuridicamente immanenti, appare «compatibile con l'esercizio di pratiche consentite nell'ambito della multimprenditorialità e multifunzionalità aziendale».

2.2.3.- La Regione confuta, altresì, l'ulteriore rilievo mosso dalla ricorrente, secondo cui la norma in esame renderebbe possibile anche interventi su manufatti di interesse culturale, tutelati ai sensi dell'art. 20 del d.lgs. n. 42 del 2004, con conseguente violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.

In merito, la difesa regionale definisce «generiche [e] slegate da ogni concreto richiamo alle norme in questione» le censure mosse dalla ricorrente e precisa che la normativa *de qua* non ha alcun effetto su beni di interesse culturale, ribadendo che le novelle, apportate dall'art. 6 della legge reg. Lazio n. 1 del 2020 alla normativa previgente, «hanno valenza esclusivamente urbanistica ed edilizia e non negano assolutamente la prevalenza della normativa paesaggistica, sempre immanente».



Più in generale, la resistente sottolinea come il ricorso sembri obliterare la circostanza che la cogenza della disciplina paesistica si verifica solo laddove vengano in rilievo beni paesaggistici da tutelare e non per qualsiasi tipologia di intervento in zona agricola.

2.2.4.- A margine delle superiori argomentazioni la Regione osserva che gli interventi censurati si inquadrano in un'azione legislativa di più ampio respiro che discende dalla Politica agricola comunitaria (sono richiamati: il regolamento UE n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento CE n. 1083/2006 del Consiglio; il regolamento UE n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale, FEASR, e che abroga il regolamento CE n. 1698/2005 del Consiglio) e che mira proprio a incentivare la diversificazione delle attività agricole in senso multifunzionale, per far fronte «ai problemi che incombono sul territorio aperto su scala continentale: dall'abbandono delle campagne allo spopolamento delle zone montane». D'altra parte, i concetti di "multimprenditorialità" e "multifunzionalità aziendale", discendono dal decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228 (Orientamento e modernizzazione del settore agricolo, a norma dell'articolo 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57), che ha inserito nell'art. 2135 del codice civile le «attività connesse» e che disciplina attualmente il settore.

2.3.- La Regione argomenta, altresì, l'infondatezza delle censure a carico dell'art. 7, comma 7, lettera c), della legge reg. Lazio n. 1 del 2020, il quale inserisce il comma 2-*quater* nell'art. 10 della legge reg. Lazio n. 53 del 1998.

La difesa regionale richiama le medesime argomentazioni svolte in relazione alle altre censure e, in particolare, la generale prevalenza della pianificazione paesaggistica come «principio immanente nell'ordinamento», per cui «il mancato richiamo» a questi strumenti «non vale a negare la valenza di tale principio». Si precisa, altresì, che la norma utilizza la locuzione «nel rispetto», e non - come sostenuto dal ricorrente - «sulla base»; ciò, a parere della resistente, equivarrebbe a dire che la norma censurata non è «l'unica di riferimento, ma deve, viceversa, essere letta in combinato con le altre norme di settore, in primis la citata L.R. n. 14/1999 e tutte le norme comunitarie, nazionali e regionali che regolano le utilizzazioni del demanio marittimo».

Ciò premesso, la Regione sostiene che argomenti a sostegno della non fondatezza si ricavano anche da un giudizio prognostico sulle conseguenze dell'eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma. Infatti, il successivo comma 8 dell'art. 7 - non impugnato nell'odierno giudizio - determina, in ogni caso, lo spostamento dalla Regione ai comuni della competenza al rilascio di concessioni del demanio marittimo, a far data dal termine individuato nel comma 10 del medesimo art. 7 della legge reg. Lazio n. 1 del 2020.

2.4.- Quanto alle censure mosse al comma 9, lettera d), numero 1), dell'art. 9 della legge reg. Lazio n. 1 del 2020 - che, nell'abbassare la quota al di sotto della quale gli ecosistemi forestali a prevalenza di faggio sono definiti tali (da 800 metri a 300 metri sul livello del mare), ne renderebbe possibile una più ampia utilizzazione per finalità produttiva, di fatto, incidendo sulla tutela paesaggistica - la difesa regionale evidenzia che la novella riguarda «esclusivamente la nozione forestale [di "faggeta depressa"] e non quella paesaggistica» delle aree boscate. Sicché, la modifica non avrebbe alcun effetto sulla tutela paesaggistica, che quindi risulterebbe inalterata e comunque sempre prevalente. Pertanto la censura sarebbe infondata.

Con riferimento, invece, al comma 16 del medesimo art. 9, la Regione si limita ad osservare che, «anche in questo caso, si parte dall'erroneo presupposto della non centralità della normativa paesaggistica e del PTPR».

2.5.- La difesa regionale argomenta, altresì, il rigetto delle censure mosse a carico dell'art. 10, comma 11, della legge reg. Lazio n. 1 del 2020, che introduce l'art. 3.1 nella legge reg. Lazio n. 16 del 2011.

Anche in tal caso, in merito all'omesso richiamo al piano paesaggistico in materia di localizzazioni di impianti fotovoltaici in zona agricola, la resistente sottolinea l'assoluta prevalenza del piano paesaggistico, per cui siffatto mancato richiamo «non comporta incostituzionalità della norma» e, dunque, alcun «contrasto con gli articoli 9 e 117, secondo comma, lett. s), Cost., in riferimento agli artt. 135, 143 e 145 del codice dei beni culturali (norme interposte)». L'omesso riferimento al PTPR - aggiunge la Regione - deriverebbe dalla circostanza che la materia coinvolta dalla norma impugnata riguarda il «governo del territorio» e sarebbe regolata - nell'ambito delle zone agricole "E", di cui si occupa la norma *de qua* - «dagli strumenti urbanistici generali vigenti e strutturati obbligatoriamente in ossequio al Piano Territoriale Paesistico».

Ciò premesso, la Regione si sofferma sull'ulteriore «incongruenza» rilevata dal ricorrente, in particolare tra il comma 3 dell'art. 3.1, introdotto dalla norma impugnata, e il successivo comma 5. Il comma 3 attribuisce ai comuni, nelle more dell'entrata in vigore del piano energetico regionale (PER), la competenza ad individuare «le aree idonee per l'installazione degli impianti fotovoltaici a terra per una superficie complessiva non superiore al 3 per cento delle zone omogenee "E"».



Tale previsione sembrerebbe essere posta nel nulla, a parere del ricorrente, dal successivo comma 5. Quest'ultimo, infatti, nel prevedere che, «[n]elle more delle previsioni di cui al comma 1, resta sempre consentita la produzione di energia da fonti rinnovabili, con le modalità previste dalla legge regionale 2 novembre 2006, n. 14», consentirebbe l'installazione di tali impianti in maniera indiscriminata e «al di fuori non solo del piano energetico regionale, ma soprattutto del quadro programmatico condiviso con il Ministero».

La Regione osserva, a tal proposito, come la previsione di cui al comma 5 dell'art. 3.1 si riferisca alle attività rurali aziendali, individuate all'art. 2 della legge della Regione Lazio 2 novembre 2006, n. 14 (Norme in materia di diversificazione delle attività agricole), le quali sono comprensive, altresì, delle attività multimprenditoriali. Nell'ambito di queste ultime rientrerebbe, ai sensi dell'art. 54, comma 3, della legge reg. Lazio n. 38 del 1999 - così come modificato dalla stessa legge reg. Lazio n. 1 del 2020, impugnata nell'odierno giudizio - la produzione di energie rinnovabili. Né rileverebbe, ad avviso della Regione, l'osservazione del ricorrente secondo cui la subordinazione di tali attività all'approvazione di un PUA di cui al comma 2, lettera b), dell'art. 54 della legge reg. Lazio n. 38 del 1999, in tema di attività agricole multimprenditoriali, si riferirebbe esclusivamente alla localizzazione all'interno dell'azienda agricola di attività di «trasformazione e vendita diretta dei prodotti derivanti dall'esercizio delle attività agricole tradizionali» (lettera h - *recte*: b - del medesimo comma 2) e non anche alla produzione di energia. Sarebbero, pertanto, evidentemente escluse da tale autorizzazione rilasciata con il PUA proprio le «attività di "produzione delle energie rinnovabili"», di cui alla lettera f) del medesimo art. 54. La mancata previsione del PUA consentirebbe, quindi, la produzione di energia senza le adeguate garanzie.

Inoltre, proprio in virtù delle modifiche introdotte dall'art. 6 della legge regionale impugnata al comma 2 dell'art. 54 della legge reg. Lazio n. 38 del 1999, ogni attività multimprenditoriale deve svolgersi ai sensi dell'art. 3, comma 1-*bis*, della legge reg. Lazio n. 14 del 2006, in regime di connessione con l'impresa agricola. Regime di connessione per il quale, ricorda la difesa regionale, gli artt. 7 e 8 del regolamento della Giunta della Regione Lazio 5 gennaio 2018, n. 1, recante «Disposizioni attuative per le attività integrate e complementari all'attività agricola ai sensi dell'articolo 57-*bis* della legge regionale 22 dicembre 1999, n. 38 e successive modifiche. Abrogazione del regolamento regionale 2 settembre 2015, n. 11 (Attuazione della ruralità multifunzionale ai sensi dell'articolo 57 della legge regionale 22 dicembre 1999, n. 38 e successive modifiche)», richiedono, ai fini autorizzatori, la presentazione di un PUA.

Ne deriverebbe che, allo stato dell'attuale normativa regionale, nessun impianto fotovoltaico può essere realizzato al di fuori di un'azienda agricola, mentre, all'interno delle aziende agricole, essi possono essere realizzati, ma solo attraverso la presentazione di un PUA.

3.- In prossimità della data fissata per l'udienza, il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato una memoria nella quale replica ai rilievi della Regione e insiste nelle domande già rassegnate nel ricorso.

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 46 del 2020), questioni di legittimità costituzionale degli artt. 5, 6, comma 1, lettere b), c), d) ed e), 7, comma 7, lettera c), 9, commi 9, lettera d), numero 1), e 16, e 10, comma 11, della legge della Regione Lazio 27 febbraio 2020, n. 1 (Misure per lo sviluppo economico, l'attrattività degli investimenti e la semplificazione), per violazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lettere m) ed s), della Costituzione e delle norme interposte di cui agli artt. 20, 21, 135, 142, 143, 145, 146 e 149 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137).

2.- Preliminarmente deve essere sottolineato come il ricorrente lamenti - in termini sostanzialmente coincidenti in tutte le censure - la lesione delle competenze statali in materia di tutela del paesaggio (di qui l'asserita violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.) a causa del mancato richiamo dei vincoli paesaggistici previsti dalla normativa statale interposta e, in via mediata, dell'omesso riferimento al Piano territoriale paesistico (PTPR) della Regione Lazio. In relazione ad alcune delle norme impugnate è altresì lamentata la violazione dell'art. 9 Cost., in conseguenza dell'asserito vulnus al valore paesaggistico.

In considerazione della sostanziale coincidenza delle singole censure o almeno della gran parte di esse, prima del loro esame occorre svolgere qualche considerazione preliminare sul quadro normativo in cui si collocano le norme impugnate.



La Regione Lazio si era dotata di un proprio PTPR con deliberazione del Consiglio della Regione Lazio 2 agosto 2019, n. 5, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione 13 febbraio 2020, n. 13. Questo Piano, giunto all'esito di un *iter* lungo e travagliato, era stato definitivamente approvato dal Consiglio regionale, dopo essere stato adottato dalla Giunta regionale con la deliberazione 25 luglio 2007, n. 556, poi modificata, integrata e rettificata dalla deliberazione della Giunta 21 dicembre 2007, n. 1025.

Il suddetto PTPR era stato però elaborato senza il necessario coinvolgimento del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo (MiBACT), oggi Ministero della cultura (MIC), dopo la ridenominazione operata dal decreto-legge 1° marzo 2021, n. 22 (Disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni dei Ministeri), convertito, con modificazioni, nella legge 22 aprile 2021, n. 55. Di questo mancato coinvolgimento si era lamentato il Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso per conflitto di attribuzione (reg. confl. enti n. 2 del 2020). Questa Corte ha accolto, con la sentenza n. 240 del 2020, il ricorso *de quo*, annullando, per l'effetto, la deliberazione del Consiglio regionale n. 5 del 2019 e la nota della Direzione regionale per le politiche abitative e la pianificazione territoriale, paesistica e urbanistica della Regione Lazio del 20 febbraio 2020, prot. 0153503.

In particolare, nella pronunzia citata, questa Corte ha affermato «la necessità che la pianificazione paesaggistica regionale si esprima attraverso una generale condivisione dell'atto che la realizza, ciò che risulta tanto più evidente in una Regione, il Lazio, in cui, come ricordano entrambe le parti del presente giudizio, più del 70 per cento del territorio è sottoposto a vincoli paesaggistici». Al riguardo, si è ulteriormente ribadito che «[l']unitarietà del valore della tutela paesaggistica comporta [...] l'impossibilità di scindere il procedimento di pianificazione paesaggistica in subprocedimenti che vedano del tutto assente la componente statale». Nella specie, questa Corte - dopo aver sottolineato che il principio di leale collaborazione deve concretizzarsi in «un confronto costante, paritario e leale tra le parti, che deve caratterizzare ogni fase del procedimento e non seguire la sua conclusione» - ha concluso nel senso che «l'approvazione e poi la pubblicazione della deliberazione del Consiglio regionale n. 5 del 2019 hanno determinato una soluzione di continuità nell'*iter* collaborativo avviato tra Stato e Regione, hanno prodotto l'affermazione unilaterale della volontà di una parte e si sono tradotte in un comportamento non leale, nella misura in cui - a conclusione del (e nonostante il) percorso di collaborazione - la Regione ha approvato un piano non concordato, destinato a produrre i suoi effetti nelle more dell'approvazione di quello oggetto di accordo con il MiBACT».

Già subito dopo la deliberazione impugnata con il menzionato ricorso per conflitto, e, ancora di più, dopo la sentenza n. 240 del 2020 che lo ha deciso, sono riprese le trattative tra la Regione Lazio e il Ministero, che - come segnalato dalla difesa regionale nel corso della udienza di discussione dell'odierno giudizio di legittimità costituzionale - hanno consentito al Consiglio regionale di pervenire, nella seduta del 21 aprile 2021, all'approvazione di un nuovo PTPR.

Nel periodo intercorso tra la pubblicazione della sentenza di questa Corte n. 240 del 2020 e la pubblicazione della suddetta delibera consiliare hanno trovato applicazione le disposizioni di cui all'art. 21, comma 1, secondo periodo, della legge della Regione Lazio 6 luglio 1998, n. 24 (Pianificazione paesistica e tutela dei beni e delle aree sottoposti a vincolo paesistico), secondo cui, «[d]ecorso inutilmente tale termine [quello di approvazione del PTPR], operano esclusivamente le norme di tutela di cui al Capo II e, nelle aree sottoposte a vincolo paesistico con provvedimento dell'amministrazione competente, sono consentiti esclusivamente interventi di ordinaria e straordinaria manutenzione, risanamento, recupero statico ed igienico e restauro conservativo». La portata applicativa di queste disposizioni è stata peraltro oggetto di alcune precisazioni da parte dell'Ufficio legislativo del MiBACT, con nota del 2 dicembre 2020, e della Direzione regionale per le politiche abitative e la pianificazione territoriale, paesistica e urbanistica della Regione Lazio, con la direttiva 3 dicembre 2020, n. 1056599.

In questa più ampia cornice di riferimento - nella quale, anche prima dell'approvazione del nuovo PTPR, non mancavano i vincoli a tutela del paesaggio - devono essere inquadrare le odierne censure.

3.- La prima questione formulata dal ricorrente investe l'art. 5 della legge reg. Lazio n. 1 del 2020, rubricato «Semplificazioni procedurali in materia di varianti urbanistiche. Modifiche alla legge regionale 2 luglio 1987, n. 36 "Norme in materia di attività urbanistico-edilizia e snellimento delle procedure" e alla legge regionale 18 luglio 2017, n. 7 "Disposizioni per la rigenerazione urbana e per il recupero edilizio" e successive modifiche». Questo articolo è impugnato per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione agli artt. 143 e 145 del d.lgs. n. 42 del 2004 (d'ora in avanti anche: cod. beni culturali), in quanto non conterrebbe alcun richiamo «né alle procedure di adeguamento e conformazione degli strumenti urbanistici al Piano paesaggistico, né alla partecipazione del Ministero per i Beni e le Attività Culturali e per il Turismo al procedimento di conformazione e adeguamento, che la Regione deve obbligatoriamente assicurare ai sensi dell'art. 145, commi 4 e 5, del Codice dei beni culturali e del paesaggio».

3.1.- Preliminarmente deve essere esaminata l'eccezione di inammissibilità formulata dalla difesa regionale, la quale rileva come solo alcune disposizioni dell'art. 5 (lettere a, b ed f del comma 1) abbiano attinenza con le procedure di approvazione di strumenti urbanistici. Per converso, nei confronti delle restanti disposizioni dell'art. 5 non verrebbe in rilievo alcuna questione di rispetto della pianificazione paesaggistica e del ruolo del Ministero. Pertanto, il ricorrente avrebbe erroneamente impugnato l'intero art. 5, con la conseguenza dell'inammissibilità delle relative questioni.



L'eccezione è fondata.

Le questioni promosse nei confronti dell'art. 5 investono l'intero articolo, il quale presenta un contenuto alquanto ampio e complesso e consta di una molteplicità di disposizioni accomunate solo genericamente dall'obiettivo di realizzare una serie di semplificazioni procedurali in materia di varianti urbanistiche. L'impossibilità di riferire a singole disposizioni la generica censura formulata nel ricorso e l'altrettanto evidente impossibilità di operare una sua resecazione, limitandola alle sole parti dell'art. 5 che riguardano direttamente gli strumenti urbanistici, ne determinano l'inammissibilità. Non risulta, infatti, soddisfatto il requisito minimo di «una motivazione adeguata e non meramente apodittica», richiesto da questa Corte nei giudizi in via principale (da ultimo, sentenze n. 82 e n. 78 del 2021; in senso analogo, sentenze n. 279 e n. 143 del 2020).

4.- Le restanti censure - prospettate in relazione agli artt. 6, comma 1, lettere *b*), *c*), *d*) ed *e*), 7, comma 7, lettera *c*), 9, commi 9, lettera *d*), numero 1), e 16, e 10, comma 11, della legge reg. Lazio n. 1 del 2020 - pur nella diversità delle materie disciplinate, possono essere oggetto di una comune trattazione preliminare in ragione dell'identico percorso argomentativo sviluppato dal ricorrente. In riferimento alle norme anzidette, infatti, il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta la violazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., poiché il legislatore regionale non avrebbe espressamente richiamato l'operatività dei vincoli derivanti dalla normativa statale in materia di tutela del paesaggio e il conseguente rispetto del PTPR. Siffatta omissione sarebbe aggravata dalla «mancanza, nel territorio regionale, di un piano paesaggistico oggetto di pianificazione congiunta con il Ministero».

Questa Corte, ancora di recente, ha ribadito che «[i]l principio di prevalenza della tutela paesaggistica deve essere declinato nel senso che al legislatore regionale è impedito [...] adottare normative che derogano o contrastino con norme di tutela paesaggistica che pongono obblighi o divieti, ossia con previsioni di tutela in senso stretto» (sentenza n. 74 del 2021; nello stesso senso, anche sentenze n. 101, n. 54 e n. 29 del 2021).

Su tale presupposto, ripetutamente affermato (tra le tante, sentenze n. 240 del 2020, n. 86 del 2019, n. 178, n. 68 e n. 66 del 2018), questa Corte ha escluso l'illegittimità costituzionale di norme regionali che non derogano ai principi della pianificazione paesaggistica (sentenze n. 74, n. 54 e n. 29 del 2021), valorizzando in via interpretativa il dato legislativo regionale (come è espressamente riconosciuto nelle sentenze n. 101 e n. 54 del 2021).

Su queste premesse si può procedere all'esame delle singole norme oggetto di censura.

5.- In relazione all'art. 6, comma 1, della legge reg. Lazio n. 1 del 2020, che reca la rubrica «Semplificazione istruttoria per l'approvazione degli strumenti urbanistici generali e dei piani attuativi. Modifiche alla legge regionale 22 dicembre 1999, n. 38 «Norme sul governo del territorio» e successive modifiche», il ricorrente e la resistente distinguono, in ragione del loro oggetto, le questioni concernenti la lettera *b*) da quelle relative alle lettere *c*), *d*) ed *e*). Non vi è motivo per discostarsi dall'impostazione seguita dalle parti.

5.1.- Con riguardo alla lettera *b*), il ricorrente sottolinea come, a seguito delle modifiche operate dalla norma impugnata, l'attività di «produzione delle energie rinnovabili» sia «espressamente inclusa tra le attività «multimprenditoriali», generalmente consentite in zona agricola». In questo modo la Regione Lazio avrebbe ampliato in maniera significativa il novero delle attività ritenute «compatibili» con il territorio agricolo, al fine di agevolare il suo utilizzo «per la produzione di energia da fonti rinnovabili».

In particolare, la norma impugnata ometterebbe «l'imprescindibile espresso richiamo alla necessità di adeguarsi alle previsioni della pianificazione paesaggistica, previamente condivisa mediante intesa con lo Stato, oltre che del PER e delle altre leggi regionali». La mancanza di questo richiamo ne determinerebbe l'illegittimità costituzionale per violazione della sfera di competenza esclusiva riservata allo Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., in relazione alle norme interposte di cui agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali. Sarebbe inoltre pregiudicato «l'interesse costituzionale alla tutela del paesaggio», con conseguente violazione dell'art. 9 Cost., che costituisce valore primario e assoluto.

La difesa regionale sottolinea che la legge della Regione Lazio 22 dicembre 1999, n. 38 (Norme sul governo del territorio) disciplina le trasformazioni, dal punto di vista urbanistico ed edilizio, delle aree classificate come agricole, prevedendo che «in esse è possibile esclusivamente lo svolgimento dell'attività agricola, comprensiva delle attività multimprenditoriali con ess[a] integrate e complementari». La normativa non conterrebbe, dunque, «alcuna previsione di deroga» alle disposizioni di tutela del PTPR, il quale, per tutte le aree sottoposte a vincolo paesaggistico, costituisce la normativa prevalente, secondo un principio immanente nell'ordinamento.

D'altra parte, ricorda ancora la Regione, la diversificazione in forma di multimprenditorialità non rappresenta una diversa destinazione d'uso del territorio, non conforme agli strumenti di pianificazione adottati, ma «si configura, quale temporaneo cambio di funzioni del bene strumento delle attività multimprenditoriali (manufatti e/o terreni) per limitate e ben individuate finalità, comunque compatibili con la destinazione d'uso agricolo del territorio».



5.1.1.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, lettera *b)*, della legge reg. Lazio n. 1 del 2020 non è fondata, nei termini di seguito indicati.

Preliminarmente va precisato che l'art. 6, nel suo complesso, apporta modifiche alla legge reg. Lazio n. 38 del 1999, ascrivibile, in virtù sia del suo titolo, sia, soprattutto, del contenuto delle sue disposizioni, alla competenza regionale concorrente in materia di governo del territorio.

Sempre in via preliminare, la censura statale deve essere circoscritta alla sola lettera *f)* del comma 2 dell'art. 54 della legge reg. Lazio n. 38 del 1999, nel testo sostituito dalla norma impugnata, cioè all'inclusione della «produzione delle energie rinnovabili» tra le attività multimprenditoriali che sono consentite nelle zone agricole. Come si è già detto, questa previsione è impugnata non in sé, ma solo per il mancato richiamo del rispetto del piano paesaggistico.

Alla luce della giurisprudenza citata sopra (al punto 4 del Considerato in diritto), questa Corte è chiamata a verificare se la disposizione impugnata si ponga in contrasto con il principio di prevalenza della pianificazione paesaggistica, o rechi a esso una deroga. Nel caso di specie, il legislatore regionale ha previsto che tra le attività multimprenditoriali - comprese tra le attività rurali aziendali, «consentite» nelle zone agricole «[n]el rispetto degli articoli 55, 57 e 57-bis e dei regolamenti ivi previsti» - rientra anche la «produzione delle energie rinnovabili».

Sulla base del suo chiaro dato letterale si deve escludere che la previsione - impugnata solo per il mancato richiamo dei vincoli paesaggistici - concretizzi un'ipotesi di deroga o di contrasto al principio di prevalenza della pianificazione paesaggistica, i cui vincoli permangono inalterati, con la conseguenza che lo svolgimento delle suddette attività multimprenditoriali nelle zone agricole resta pur sempre subordinato al rispetto della normativa in materia di autorizzazione paesaggistica e delle prescrizioni del PTPR o comunque dei vincoli operanti nelle more della sua definitiva entrata in vigore.

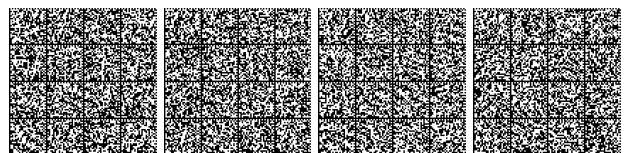
5.2.- Le disposizioni introdotte con le lettere *c)*, *d)* ed *e)* del comma 1 dell'art. 6, relative all'edificazione in zona agricola e ai piani di utilizzazione aziendale (PUA) - modificative degli artt. 55, 57 e 57-bis della legge reg. Lazio n. 38 del 1999 - sono impuguate in quanto consentirebbero «di realizzare manufatti connessi alle attività agricole, ampliando sensibilmente le relative categorie mediante il riferimento «alle attività agricole tradizionali, connesse e compatibili» e prevedendo, tra i vari interventi possibili, perfino la realizzazione di piscine», «senza una definizione preventiva degli interventi compatibili con il contesto, che deve avvenire nell'ambito [del] piano paesaggistico previamente elaborato d'intesa con lo Stato».

Il Presidente del Consiglio dei ministri riferisce quindi anche alle norme qui in esame le considerazioni già svolte per la lettera *b)* e in particolare ribadisce che, nel quadro della pianificazione concordata, delineata dal codice dei beni culturali e del paesaggio, il legislatore statale assegna al piano paesaggistico una posizione di assoluta preminenza nel contesto della pianificazione territoriale. Più precisamente, poiché gli artt. 143, comma 9, e 145, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004 sanciscono «l'inderogabilità delle previsioni del predetto strumento da parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico e la loro cogenza rispetto agli strumenti urbanistici, nonché [...] l'immediata prevalenza del piano paesaggistico su ogni altro atto della pianificazione territoriale e urbanistica», le norme regionali impuguate si porrebbero «in conflitto con la normativa statale, laddove consentono trasformazioni del territorio agricolo, anche paesaggisticamente vincolato, in contrasto con la vocazione naturale del territorio e a discapito della sua conservazione e integrità, senza richiamare espressamente la disciplina dettata al riguardo dal piano paesaggistico».

Un ulteriore profilo di illegittimità costituzionale sarebbe rinvenibile nel caso in cui gli interventi resi possibili dalle disposizioni impuguate riguardino manufatti di interesse culturale, tutelati ai sensi della Parte II del codice dei beni culturali e del paesaggio. L'art. 20 del d.lgs. n. 42 del 2004 vieta, infatti, che i beni culturali siano «distrutti, deteriorati, danneggiati o adibiti ad usi non compatibili con il loro carattere storico o artistico oppure tali da recare pregiudizio alla loro conservazione».

La Regione non potrebbe pertanto dettare una disciplina volta a individuare le modificazioni e gli interventi consentiti sugli immobili sottoposti a tutela ai sensi della Parte II del codice dei beni culturali e del paesaggio.

La resistente contesta l'affermazione del ricorrente secondo cui la novella consentirebbe di realizzare manufatti connessi alle attività agricole, ivi comprese le piscine, di fatto ampliando la categoria delle attività agricole tradizionali connesse e compatibili, senza prescrivere la specifica compatibilità con la disciplina di tutela paesaggistica. A tale proposito, la Regione rileva, innanzitutto, che la materia delle trasformazioni in zona agricola rientra nella competenza regionale e che la norma censurata non fa alcun riferimento, tra i manufatti che sarebbe consentito realizzare, alla tipologia delle «piscine». Afferma poi che la realizzazione di interventi di questo tipo, laddove non siano in contrasto con le superiori esigenze di tutela paesaggistico-ambientale, appare «compatibile con l'esercizio di pratiche consentite nell'ambito della multimprenditorialità e multifunzionalità aziendale».



La Regione contesta, altresì, l'ulteriore rilievo mosso dal ricorrente secondo cui la norma in esame renderebbe possibili tali interventi anche su manufatti di interesse culturale, tutelati ai sensi dell'art. 20 cod. beni culturali, con conseguente violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.

5.2.1.- Nemmeno la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, lettere *c*), *d*) ed *e*), della legge reg. Lazio n. 1 del 2020 è fondata nei termini di seguito precisati.

Valgono anche per questa censura le considerazioni già svolte in relazione alla lettera *b*), dello stesso comma dell'art. 6, sia quanto all'ambito materiale nel quale la disposizione ricade («governo del territorio»), sia quanto ai termini delle questioni promosse, trattandosi di un'impugnativa fondata sull'assunta violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), e dell'art. 9 Cost. A ciò si aggiunga che tutte le norme del comma 1 dell'art. 6 impugunate con il presente ricorso (lettere *b*, *c*, *d* ed *e*) modificano disposizioni (artt. 54, 55, 57 e 57-*bis*) contenute nel medesimo Capo II («Edificazione in zona agricola») del Titolo IV («Tutela e disciplina dell'uso agro-forestale del suolo») della legge reg. Lazio n. 38 del 1999.

In particolare, gli artt. 55, 57 e 57-*bis* di quest'ultima legge regionale disciplinano rispettivamente: *a*) i limiti all'edificazione in zona agricola; *b*) il contenuto e le modalità di elaborazione e di presentazione dei piani di utilizzazione aziendale (PUA), finalizzati all'attuazione dei programmi di miglioramento aziendale delle aziende agricole; *c*) la possibilità di svolgere le attività multimprenditoriali di cui all'art. 2 della legge della Regione Lazio 2 novembre 2006, n. 14 (Norme in materia di diversificazione delle attività agricole), all'interno dell'azienda agricola, previa approvazione di un PUA.

Le modifiche introdotte dalle norme impugunate consistono: *a*) per l'art. 55, nella introduzione dei commi 5-*bis*, 5-*ter* e 5-*quater*, che definiscono i concetti di «superficie aziendale asservita», «fabbricati aziendali» e «annessi agricoli» (a loro volta, distinti in tamponati, stamponati, produttivi e misti), in alcune modifiche dei commi 6, 7 e 9, e nell'introduzione del comma 13-*bis*; *b*) per l'art. 57, nella modifica dei commi 1, 2, 3, 6, 7, 8 e 10; *c*) per l'art. 57-*bis*, nella modifica dei commi 1, 2, 3, 4, 5, 8, 12 e 13, e nell'abrogazione del comma 9.

Le innovazioni sono sicuramente accomunate dalla finalità di ampliare le potenzialità edificatorie delle zone agricole, rispetto alle quali il ricorrente lamenta il mancato richiamo dei vincoli paesaggistici e in particolare di quelli discendenti dal PTPR.

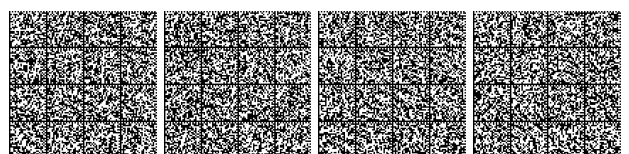
Per tale motivo si può ritenere che valgano anche in questo caso le considerazioni svolte in relazione alla censura promossa nei confronti della lettera *b*) del comma 1 dell'art. 6, nel senso che questa Corte è chiamata a verificare se le disposizioni impugunate - accomunate da un'unica ragione di censura - si pongano in contrasto o rechino una deroga al principio di prevalenza della pianificazione paesaggistica. Nel caso di specie, dal dato letterale delle disposizioni impugunate ciò non è desumibile. Si deve pertanto ritenere che tutti gli interventi edificatori consentiti dalle norme regionali impugunate siano subordinati al rispetto della normativa in materia di autorizzazione paesaggistica e delle prescrizioni del PTPR o comunque dei vincoli operanti nelle more della sua definitiva entrata in vigore.

6.- L'art. 7, comma 7, lettera *c*), della legge reg. Lazio n. 1 del 2020 - rubricato «Riordino dei procedimenti amministrativi concernenti concessioni su beni demaniali e non demaniali regionali» - è impugnato per violazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., in relazione agli artt. 135, 142, 143 e 145 del d.lgs. n. 42 del 2004.

Con la norma contestata il legislatore regionale ha modificato il comma 1 dell'art. 10 della legge della Regione Lazio 11 dicembre 1998, n. 53 (Organizzazione regionale della difesa del suolo in applicazione della legge 18 maggio 1989, n. 183), inserendo, dopo il numero 2-*ter*) della lettera *a*), il numero 2-*quater*). In base a esso, in materia di difesa del suolo sono attribuite ai comuni le funzioni amministrative concernenti «il rilascio delle concessioni dei beni del demanio marittimo e di zone del mare territoriale per finalità diverse da quelle di approvvigionamento di fonti di energia, ivi compresi i porti turistici, gli approdi turistici ed i punti di ormeggio, fatte salve le concessioni riservate allo Stato ai sensi della normativa vigente, nonché le funzioni e i compiti amministrativi delegati ai comuni relativi alle aree del demanio marittimo per finalità turistico e ricreative, il rilascio delle concessioni di cui al presente comma avviene nel rispetto di quanto stabilito dal PUA (Piano di utilizzazione degli arenili) regionale e dai rispettivi PUA comunali. Il comune può determinare oneri istruttori per i procedimenti relativi all'esercizio delle funzioni ad esso attribuite» (art. 7, comma 7, lettera *c*, numero 1, della legge reg. Lazio n. 1 del 2020).

La norma impugnata ha inoltre inserito - dopo la lettera *a*) del medesimo comma 1 dell'art. 10 della legge reg. Lazio n. 53 del 1998 - la lettera *a-bis*) del seguente tenore: «le funzioni amministrative concernenti la gestione delle infrastrutture insistenti sulle aree portuali lacuali» (art. 7, comma 7, lettera *c*, numero 2, della legge reg. Lazio n. 1 del 2020).

Il ricorrente si duole del fatto che la norma in esame, nell'attribuire ai comuni le funzioni relative al «rilascio della concessione dei beni del demanio marittimo per i porti turistici, gli approdi turistici e punti di ormeggio», non avrebbe fatto alcun riferimento «alla necessità di verificare la coerenza dei [PUA] con la disciplina di tutela delle fasce



costiere marittime, e quindi degli arenili, contenuta nel piano paesaggistico». In altre parole, il legislatore regionale avrebbe indicato come «preciso parametro di riferimento per il rilascio dei titoli da parte dei comuni» i PUA regionale e comunale, ma non avrebbe stabilito che, ai sensi dell'art. 145, comma 5, cod. beni culturali, «tali strumenti poss[on]o costituire un punto di riferimento soltanto se e in quanto conformi a un piano paesaggistico approvato previa intesa con il Ministero dei Beni e delle Attività Culturali, ai sensi degli articoli 135, 143 e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio».

Pertanto, la norma impugnata sarebbe costituzionalmente illegittima «in quanto rende[rebbe] possibile il rilascio delle concessioni, sulla base dei PUA, al di fuori del quadro della pianificazione paesaggistica definita previa intesa con il competente Ministero». In particolare, essa «“sfugg[irebbe]” al piano paesaggistico sottraendo alla “sede” stabilita per legge la pianificazione delle aree costiere, sottoposte a tutela paesaggistica *ope legis*, ai sensi dell'art. 142, comma 1, lettera a), del Codice, proprio per la loro fragilità, in considerazione dell'uso massiccio delle coste per finalità turistiche, economiche, commerciali, ecc.».

La difesa regionale ribadisce, anche in relazione a questa censura, che la generale prevalenza della pianificazione paesaggistica costituisce «principio “immanente” all'ordinamento», tale per cui «il mancato richiamo» a questi strumenti «non vale a negare la valenza di tale principio». Precisa, altresì, che la norma utilizza la locuzione «nel rispetto», e non - come sostenuto dal ricorrente - «sulla base», ciò che confermerebbe il carattere non esclusivo del vincolo ivi previsto.

6.1.- Preliminarmente si deve delimitare il *thema decidendum*. Il ricorrente impugna, infatti, l'intera lettera c) del comma 7 dell'art. 7 della legge reg. Lazio n. 1 del 2020, la quale lettera - come già visto - si compone di due numeri (1 e 2). Con il numero 1) si introduce il numero 2-*quater*) nell'art. 10, comma 1, lettera a), della legge reg. Lazio n. 53 del 1998; con il numero 2) si introduce la lettera a-*bis*) nell'art. 10, comma 1, della medesima legge reg. Lazio n. 53 del 1998.

La censura statale non fa alcun riferimento alle funzioni amministrative concernenti la gestione delle infrastrutture insistenti sulle aree portuali lacuali di cui al citato numero 2). Pertanto, l'impugnativa proposta deve ritenersi limitata alla sola previsione di cui all'art. 7, comma 7, lettera c), numero 1), della legge reg. Lazio n. 1 del 2020.

Sempre in via preliminare, si deve rilevare che l'art. 15, comma 3, della legge della Regione Lazio 23 novembre 2020, n. 16 (Disposizioni modificative di leggi regionali) ha modificato la disposizione oggetto di impugnazione, sostituendo l'inciso da «di cui» a «PUA comunali» con il seguente: «per finalità turistico-ricreative avviene nel rispetto di quanto stabilito dal PUA regionale e dai PUA comunali; il rilascio delle concessioni di zone di mare territoriale per l'esercizio dell'attività di acquacoltura avviene in coerenza con la mappatura delle zone idonee e delle zone precluse all'esercizio di detta attività, così come individuate dall'apposita Carta regionale elaborata dalla Regione».

Tale modifica non incide però sui termini delle odierne questioni di legittimità costituzionale, che pertanto devono essere esaminate nel merito.

6.2.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 7, lettera c), numero 1), della legge reg. Lazio n. 1 del 2020 non è fondata, nei termini di seguito precisati.

Come anticipato, la disposizione impugnata ha aggiunto il numero 2-*quater*) nella lettera a) del comma 1 dell'art. 10 della legge reg. Lazio n. 53 del 1998. L'art. 10, rubricato «Funzioni dei Comuni», dispone l'attribuzione ai comuni di una serie di funzioni amministrative in materia di difesa del suolo, a seguito del loro trasferimento dallo Stato alle regioni operato con gli artt. 51 e seguenti e 86 e seguenti del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59).

La norma *de qua* - la quale prevede il rilascio, da parte dei comuni, di concessioni demaniali per porti, approdi e punti di ormeggio «nel rispetto» di quanto stabilito dal PUA (piano di utilizzazione degli arenili) regionale e dai rispettivi PUA comunali - è impugnata perché non conterrebbe anche la previsione del rispetto delle norme del piano paesaggistico (con particolare riferimento alla «disciplina di tutela delle fasce costiere marittime»).

Non è dunque in contestazione l'attribuzione ai comuni delle citate funzioni amministrative, bensì, ancora una volta, il mancato richiamo del rispetto delle prescrizioni paesaggistiche relative alle fasce costiere marittime.

Per le ragioni esposte in relazione alle precedenti censure e sulla scorta della giurisprudenza richiamata *supra* al punto 4, questa Corte è chiamata a verificare se la disposizione impugnata si ponga in contrasto o rechi una deroga al principio di prevalenza della pianificazione paesaggistica. Nel caso di specie, nulla di tutto questo è rinvenibile nella previsione di cui al numero 2-*quater*), introdotto dalla disposizione impugnata. Deve quindi ritenersi che i comuni,



nel provvedere al «rilascio delle concessioni dei beni del demanio marittimo e di zone del mare territoriale per finalità diverse da quelle di approvvigionamento di fonti di energia, ivi compresi i porti turistici, gli approdi turistici ed i punti di ormeggio», non possano prescindere dai vincoli paesaggistici cui soggiacciono le fasce costiere marittime.

7.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha, inoltre, impugnato i commi 9, lettera *d*), numero 1), e 16 dell'art. 9 della legge reg. Lazio n. 1 del 2020 - rubricato «Disposizioni di semplificazione in materia ambientale» - per violazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., in relazione agli artt. 135, 142, 143, 145, 146 e 149 cod. beni culturali.

7.1.- Con la lettera *d*), numero 1), del comma 9 del citato art. 9 il legislatore regionale ha sostituito, nel comma 2 dell'art. 34-*bis* della legge della Regione Lazio 28 ottobre 2002, n. 39 (Norme in materia di gestione delle risorse forestali), le parole «degli 800 m s.l.m.» con le seguenti: «dei 300 m s.l.m.». In questo modo è stata modificata la definizione di «faggeta depressa» contenuta nel medesimo comma 2 dell'art. 34-*bis*, abbassando da 800 a 300 metri sul livello del mare la quota al di sotto della quale gli ecosistemi forestali governati a fustaia a prevalenza di faggio sono definiti tali.

Il ricorrente rileva che la modifica legislativa impugnata incide sull'ambito applicativo della disposizione contenuta al comma 3, ultimo periodo, dello stesso art. 34-*bis* della legge reg. Lazio n. 39 del 2002, ove si stabilisce che «[p]er le faggete depresse di cui al comma 2 sono vietate le utilizzazioni per finalità produttive fatto salvo i tagli necessari per la conservazione della faggeta o per motivi di pubblica incolumità».

Dopo aver sottolineato che «i territori coperti da foreste e da boschi» sono sottoposti a tutela paesaggistica ai sensi dell'art. 142, comma 1, lettera *g*), del d.lgs. n. 42 del 2004, la difesa statale sostiene che «[l']effetto della norma regionale censurata è [...] quello di prevedere in modo indiscriminato, per tutto il territorio regionale, e al di fuori della pianificazione paesaggistica, una norma applicabile in modo uniforme alle aree boscate a faggeta, diminuendo [...] il livello della relativa tutela». Ne deriverebbe la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. e delle norme interposte di cui agli artt. 135, 142, 143 e 145 cod. beni culturali, nonché la lesione del principio fondamentale della tutela del paesaggio, di cui all'art. 9 Cost.

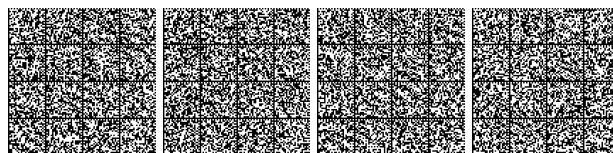
Per parte sua la resistente osserva che la novella riguarderebbe «esclusivamente la nozione forestale di “faggeta depressa” e non quella paesaggistica» delle aree boscate, con la conseguenza che la modifica non avrebbe alcun effetto sulla tutela paesaggistica, che quindi resterebbe inalterata e comunque sempre prevalente. Pertanto la censura non sarebbe fondata.

7.1.1.- Come detto, la norma impugnata ha sostituito le parole «degli 800 m s.l.m.» con le parole «dei 300 m s.l.m.» nel comma 2, ultimo periodo, dell'art. 34-*bis* della legge reg. Lazio n. 39 del 2002, che nel testo oggi vigente recita: «1. Ai fini della conservazione della biodiversità e del patrimonio naturale regionale, la Regione tutela le formazioni forestali definite [...] faggete depresse. 2. [...] Si definiscono faggete depresse gli ecosistemi forestali governati a fustaia a prevalenza di faggio (*Fagus sylvatica* L.) che ricadono sotto la quota dei 300 m s.l.m. 3. [...] Per le faggete depresse di cui al comma 2 sono vietate le utilizzazioni per finalità produttive fatto salvo i tagli necessari per la conservazione della faggeta o per motivi di pubblica incolumità. 4. I piani di assestamento forestale tengono conto di quanto previsto al comma 3. I progetti attuativi di taglio che riguardano le formazioni forestali di cui al comma 2 devono essere sottoposti al parere preventivo degli uffici regionali competenti in materia forestale. [...]».

L'art. 34-*bis* è stato aggiunto, nel corpo della legge reg. Lazio n. 39 del 2002, dall'art. 17, comma 30, della legge della Regione Lazio 14 agosto 2017, n. 9 (Misure integrative, correttive e di coordinamento in materia di finanza pubblica regionale. Disposizioni varie). Il suo comma 1 impegna la Regione Lazio a tutelare sia le foreste vetuste sia le faggete depresse, queste ultime in rilievo nel presente giudizio. La loro definizione, come visto, è contenuta nel secondo periodo del comma 2 del medesimo articolo, dove si precisa che «[s]i definiscono faggete depresse gli ecosistemi forestali governati a fustaia a prevalenza di faggio (*Fagus sylvatica* L.) che ricadono sotto la quota dei 300 m s.l.m.» e ai quali è riservata la speciale protezione prevista dalla stessa legge.

L'intervento legislativo censurato, che riduce da 800 a 300 metri sul livello del mare la quota al di sotto della quale «gli ecosistemi forestali governati a fustaia a prevalenza di faggio» sono considerati «faggete depresse», esclude dunque dalla specifica tutela prevista nella legge stessa per le faggete depresse gli ecosistemi di quel tipo che si trovano fra gli 800 e i 300 metri sul livello del mare, per i quali invece prima valeva - così come per gli altri posti a quota inferiore ai 300 metri - il divieto di utilizzazione per finalità produttive, salvi i tagli necessari per la conservazione della faggeta o per motivi di pubblica incolumità.

Al di là - e prima ancora - della definizione legislativa operata dalla Regione al fine di delimitare l'ambito di applicazione della sua norma, la faggeta depressa corrisponde, nei fatti, a un fenomeno naturale ben conosciuto in botanica e in geografia. Si tratta invero di un tipo di faggeta, presente in alcune regioni italiane, fra cui il Lazio, che si caratterizza per la sua capacità di sopravvivere - all'interno delle cosiddette nicchie ecologiche, che assicurano un



livello adeguato di umidità atmosferica anche nel periodo estivo - a quote altimetriche più basse rispetto a quelle nelle quali normalmente boschi a fustaia a prevalenza di faggio vegetano, sia sulle Alpi che sugli Appennini; da cui l'aggettivo "depressa". La sua sopravvivenza a basse quote costituisce il frutto di un eccezionale adattamento, dopo l'ultima glaciazione, al microclima dei luoghi in cui originariamente sorgeva. Più precisamente, per quanto riguarda la sua presenza sugli Appennini, ove la fascia di normale insediamento delle faggete si colloca fra i 1000 e i 1700 metri sul livello del mare, si considera depressa la faggeta presente a quote significativamente inferiori.

Così stando le cose, si può osservare che la protezione accordata in precedenza dalla legge regionale alle faggete poste sotto gli 800 metri sul livello del mare si fondava su una corretta rappresentazione del fenomeno naturale preso in considerazione.

Secondo il ricorrente, la lesione lamentata deriverebbe dal combinato disposto del nuovo secondo periodo del comma 2, che ridefinisce nei termini detti la nozione di faggeta depressa, e dell'ultimo periodo del comma 3 dell'art. 34-bis della legge reg. n. 39 del 2002, in quanto l'abbassamento della soglia al di sotto della quale operano i divieti di utilizzazione delle faggete depresse per finalità produttive ridurrebbe la protezione di un bene paesaggisticamente tutelato, determinando in questo modo un vulnus al paesaggio.

La difesa statale individua le norme interposte violate negli artt. 135, 142, 143 e 145 del d.lgs. n. 42 del 2004, motivando però solo in relazione all'art. 142, comma 1, lettera g), secondo cui «i territori coperti da foreste e da boschi» sono comunque di interesse paesaggistico e sottoposti alla relativa tutela.

7.1.2.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 9, lettera d), numero 1), della legge reg. Lazio n. 1 del 2020 è fondata.

La norma impugnata non si è limitata a modificare una precedente legge regionale che aveva introdotto un vincolo in assenza di precisi e corrispondenti limiti derivanti dalla disciplina statale, ma, abbassando la quota altimetrica al di sotto della quale operano le norme di tutela delle faggete depresse, ha surrettiziamente aggirato il vincolo posto dalla norma interposta costituita dall'art. 142, comma 1, lettera g), del d.lgs. n. 42 del 2004.

Quest'ultima disposizione stabilisce che «[s]ono comunque di interesse paesaggistico e sono sottoposti alle disposizioni [del Titolo I "Tutela e valorizzazione" della Parte terza "Beni paesaggistici" del d.lgs. n. 42 del 2004]: [...] g) i territori coperti da foreste e da boschi, ancorché percorsi o danneggiati dal fuoco, e quelli sottoposti a vincolo di rimboschimento, come definiti dall'articolo 2, commi 2 e 6, del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 227».

Il decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 227 (Orientamento e modernizzazione del settore forestale, a norma dell'articolo 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57), cui rinvia il citato art. 142, comma 1, lettera g), del d.lgs. n. 42 del 2004, è stato abrogato dall'art. 18, comma 1, del decreto legislativo 3 aprile 2018, n. 34 (Testo unico in materia di foreste e filiere forestali), e la definizione di bosco, originariamente contenuta nell'art. 2 del d.lgs. n. 227 del 2001, è confluita nell'art. 3 del d.lgs. n. 34 del 2018.

Il citato art. 3, dopo aver stabilito che «[i] termini bosco, foresta e selva sono equiparati» (comma 1), distingue a seconda che la definizione di bosco riguardi ambiti rientranti nelle materie di competenza esclusiva dello Stato (comma 3) o in quelle di competenza delle Regioni (comma 4). In relazione alle prime, il comma 3 dell'art. 3 definisce 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». Mentre, in relazione alle seconde (nel comma 4), prevede 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».

Le regioni possono dunque intervenire sia sulla definizione di bosco sia su quelle di aree assimilate e di aree escluse, fermo restando che non possono in nessun caso ridurre il livello di tutela e conservazione assicurato dalla normativa statale sopra richiamata.

è nel contesto normativo appena ricostruito che va inquadrata l'odierna questione di legittimità costituzionale.

Se è vero che nella legislazione statale non esiste una definizione di «faggeta depressa», né è fissata una quota altimetrica al di sotto della quale le faggete possono definirsi tali, non si può non rilevare che la scelta del legislatore regionale di proteggere tale ambito boschivo vale ad attrarre il bosco stesso - nei termini in cui la Regione ha ritenuto di tutelarlo - nella categoria dei boschi e delle foreste protetti dal citato art. 142, comma 1, lettera g), del d.lgs. n. 42 del 2004.



Ora, la norma regionale impugnata, che tiene ferma la scelta di proteggere le faggete depresse - e quindi la loro attrazione nell'ambito della sfera di protezione dei boschi ai sensi della legislazione statale - ma ne modifica, come visto irragionevolmente, la definizione, produce l'effetto di escludere dalla specifica tutela assicurata dall'art. 34-*bis* della legge reg. Lazio n. 39 del 2002 la gran parte delle faggete depresse (situate per lo più sopra i 300 metri sul livello del mare) e di rendere possibili «le utilizzazioni per finalità produttive» per le faggete poste al di sopra dei 300 metri sul livello del mare, ossia in buona sostanza per la parte più grande delle faggete depresse.

In tal modo il legislatore regionale ha di fatto svuotato il contenuto di tutela che aveva in precedenza scelto di adottare per la faggeta depressa, attraverso un intervento sulla definizione di tale particolare fenomeno naturale, che è frutto, più ancora che di una forzatura, di una vera e propria falsa rappresentazione della realtà.

Da questo punto di vista, coglie nel segno la censura statale che imputa il *vulnus* al valore paesaggistico al combinato disposto del nuovo secondo periodo del comma 2 e dell'ultimo periodo del comma 3 dell'art. 34-*bis* della legge reg. n. 39 del 2002. Come detto, infatti, la norma impugnata - vista in relazione alla previsione che consente le utilizzazioni, per finalità produttive, delle faggete depresse sopra i 300 metri sul livello del mare - si pone in contrasto con la previsione dell'art. 142, comma 1, lettera g), cod. beni culturali.

I canoni di giudizio individuati nelle decisioni indicate *supra* al punto 4 e richiamati in relazione alle altre questioni promosse con il ricorso qui in esame non consentono, nel caso di specie, l'interpretazione conforme a Costituzione, possibile invece con riferimento alle altre norme impuginate.

Si deve, pertanto, concludere per la fondatezza della questione promossa nei confronti dell'art. 9, comma 9, lettera d), numero 1), della legge reg. Lazio n. 1 del 2020.

7.2.- Oggetto di impugnazione è anche il comma 16 dell'art. 9 della legge reg. Lazio n. 1 del 2020, il quale stabilisce che, «[a]l fine di semplificare le procedure di approvazione della pianificazione forestale aziendale, i procedimenti di approvazione dei piani predisposti ai sensi degli articoli 13 e 14 della legge regionale 28 ottobre 2002, n. 39 (Norme in materia di gestione delle risorse forestali), che contemplano interventi a carico dei beni ai sensi degli articoli 136 e 142 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137) e successive modifiche, sono soggetti all'acquisizione dell'autorizzazione di cui all'articolo 146 del d.lgs. 42/2004. Tale preventiva autorizzazione paesaggistica si intende acquisita per tutti gli interventi previsti nei piani stessi e resi esecutivi. Resta salvo quanto previsto dall'articolo 149, comma 1, lettere b) e c), del d.lgs. 42/2004 in merito agli interventi esonerati dall'obbligo di acquisire l'autorizzazione paesaggistica».

Secondo il ricorrente questa disposizione «anticip[erebbe] l'autorizzazione paesaggistica ai piani di gestione e assestamento forestale, e al piano poliennale di taglio di cui agli articoli 13 e 14 della legge regionale n. 39 del 2002, ove siano previsti interventi su beni tutelati, esonerando poi dal rilascio dell'autorizzazione i singoli interventi». Di qui la violazione degli artt. 146 e 149 del d.lgs. n. 42 del 2004, in base ai quali tutti gli interventi sui beni tutelati devono essere previamente autorizzati (art. 146), salvo che non ricadano nelle ipotesi di espressa esclusione stabilite dal legislatore statale (art. 149).

Anche nel caso di specie sarebbe quindi violata la competenza legislativa esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. e alle relative norme interposte di cui ai citati artt. 146 e 149 cod. beni culturali; sarebbe inoltre inciso il livello della tutela del paesaggio, stabilito in via uniforme su tutto il territorio nazionale, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. Infine, l'abbassamento della tutela determinerebbe la violazione dell'art. 9 Cost.

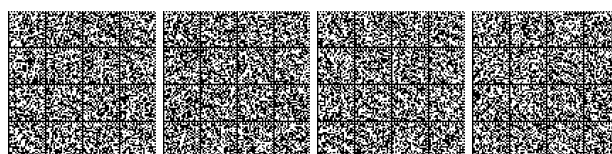
La Regione si limita ad osservare che, «anche in questo caso, si parte dall'erroneo presupposto della non centralità della normativa paesaggistica e del PTPR».

7.2.1.- La questione di legittimità costituzionale del comma 16 dell'art. 9 della legge reg. Lazio n. 1 del 2020 è fondata.

È persuasiva sul punto la ricostruzione operata dal ricorrente, il quale correttamente individua l'effetto della disposizione impugnata, per un verso, nell'anticipazione dell'autorizzazione paesaggistica ai piani di gestione e assestamento forestale e al piano poliennale di taglio di cui agli artt. 13 e 14 della legge reg. Lazio n. 39 del 2002, ove siano previsti interventi su beni tutelati, e, per altro verso, nell'esonerazione dal rilascio dell'autorizzazione per i singoli interventi posti a valle.

Quella anzidetta non è però una mera anticipazione temporale dell'autorizzazione paesaggistica, ma determina un autentico stravolgimento della *ratio* del d.lgs. n. 42 del 2004 e in particolare dell'art. 146, che è la norma centrale in materia di controllo e gestione dei beni soggetti a tutela paesaggistica.

L'art. 146 prevede, infatti, che «[i] proprietari, possessori o detentori a qualsiasi titolo di immobili ed aree di interesse paesaggistico, tutelati dalla legge, a termini dell'articolo 142, o in base alla legge, a termini degli articoli 136, 143, comma 1, lettera d), e 157 [...] hanno l'obbligo di presentare alle amministrazioni competenti il progetto degli



interventi che intendano intraprendere, corredato della prescritta documentazione, ed astenersi dall'avviare i lavori fino a quando non ne abbiano ottenuta l'autorizzazione» (commi 1 e 2). Inoltre, «[l]a documentazione a corredo del progetto è preordinata alla verifica della compatibilità fra interesse paesaggistico tutelato ed intervento progettato» (comma 3). «L'autorizzazione paesaggistica costituisce atto autonomo e presupposto rispetto al permesso di costruire o agli altri titoli legittimanti l'intervento urbanistico-edilizio» (comma 4). Ed ancora, «[l]'amministrazione competente al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, ricevuta l'istanza dell'interessato, verifica se ricorrono i presupposti per l'applicazione dell'articolo 149, comma 1, alla stregua dei criteri fissati ai sensi degli articoli 140, comma 2, 141, comma 1, 141-bis e 143, comma 1, lettere b), c) e d)» (comma 7). Infine, «[i]l soprintendente rende il parere di cui al comma 5, limitatamente alla compatibilità paesaggistica del progettato intervento nel suo complesso ed alla conformità dello stesso alle disposizioni contenute nel piano paesaggistico ovvero alla specifica disciplina di cui all'articolo 140, comma 2, entro il termine di quarantacinque giorni dalla ricezione degli atti. Il soprintendente, in caso di parere negativo, comunica agli interessati il preavviso di provvedimento negativo ai sensi dell'articolo 10-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241. Entro venti giorni dalla ricezione del parere, l'amministrazione provvede in conformità» (comma 8).

La disamina delle disposizioni contenute nell'art. 146 cod. beni culturali consente di dedurre che il sistema elaborato dal legislatore statale si basa sulla centralità dell'esame, singulatim svolto, dei progetti relativi a interventi su immobili e aree di interesse paesaggistico. Si coglie così il senso della tutela assicurata dal codice dei beni culturali e del paesaggio, fondata su una prospettiva unitaria in cui le specificità dei singoli progetti non sfumano in una indeterminata visione d'insieme ma danno concretezza a un quadro che non può non essere unico.

Per le anzidette ragioni e in considerazione della giurisprudenza di questa Corte indicata *supra* al punto 4, si deve concludere nel senso che la norma impugnata, prevedendo l'esonero dalle autorizzazioni sui singoli interventi, reca una deroga alle previsioni dell'art. 146 del d.lgs. n. 42 del 2004, con conseguente violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Di qui la fondatezza delle relative questioni e il conseguente assorbimento delle altre censure.

8.- L'art. 10, comma 11, della legge reg. Lazio n. 1 del 2020 - rubricato «Disposizioni in materia di fonti energetiche rinnovabili» - è impugnato per violazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali. La norma impugnata ha aggiunto, dopo l'art. 3 della legge della Regione Lazio 16 dicembre 2011, n. 16 (Norme in materia ambientale e di fonti rinnovabili), l'art. 3.1, rubricato «Localizzazione di impianti fotovoltaici in zona agricola».

Quest'ultima disposizione «omette[rebbe] il necessario richiamo al piano paesaggistico e alla sua disciplina programmatica e pianificatoria, benché soltanto quest'ultimo piano possa orientare l'individuazione delle aree, sia in negativo quali aree escluse, sia in positivo quali aree idonee all'installazione delle diverse tipologie di impianti destinati alla produzione di energia da fonti rinnovabili e i limiti del relativo dimensionamento».

Il ricorrente individua inoltre una contraddizione tra quanto affermato nel comma 3 del citato art. 3.1 - secondo cui, nelle more dell'entrata in vigore del PER, le aree idonee all'installazione degli impianti sono identificate dai comuni nel rispetto di una serie di criteri e non possono includere comunque oltre il 3 per cento delle aree classificate come agricole (zone E) dagli strumenti urbanistici - e il successivo comma 5 - il quale stabilisce che, «[n]elle more delle previsioni di cui al comma 1, resta sempre consentita la produzione di energia da fonti rinnovabili con le modalità previste dalla legge regionale 2 novembre 2006, n. 14 (Norme in materia di diversificazione delle attività agricole) e successive modifiche per la quale non trovano applicazione le limitazioni di cui al comma 3».

Al riguardo, la difesa statale ritiene che la necessità di «un espresso richiamo al piano paesaggistico» non possa essere esclusa da quanto previsto dall'art. 54, comma 3, della legge reg. Lazio n. 38 del 1999. Quest'ultima disposizione prevede, infatti, l'approvazione di un piano di utilizzazione ambientale (PUA), ai sensi dell'art. 57-bis, per poter esercitare le sole attività di cui al comma 2, lettera b), del medesimo art. 54 (cioè «trasformazione e vendita diretta dei prodotti derivanti dall'esercizio delle attività agricole tradizionali») e non anche per le attività di «produzione delle energie rinnovabili» (art. 54, comma 2, lettera f) localizzate all'interno dell'azienda agricola.

Pertanto, il combinato disposto del nuovo testo del comma 2 dell'art. 54 della legge reg. Lazio n. 38 del 1999 (sostituito dall'art. 6, comma 1, lettera b, della legge reg. n. 1 del 2020, oggetto di impugnazione per le ragioni illustrate in precedenza) e dell'art. 3.1, comma 5, della legge reg. Lazio n. 16 del 2011 (introdotto dall'impugnato art. 10, comma 11, della legge reg. n. 1 del 2020) comporterebbe «la possibilità di realizzare impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili in aree agricole, al di fuori non solo del piano energetico regionale, ma soprattutto del quadro programmatico condiviso con il Ministero a monte, nell'ambito del piano paesaggistico, che costituisce la sede propria nell'ambito della quale deve essere valutata la compatibilità paesaggistica del complesso degli interventi». In merito, il ricorrente ribadisce la necessità di assicurare una visione d'insieme degli impianti realizzati e da realizzare.



Per le ragioni anzidette la norma impugnata violerebbe la competenza legislativa esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., in relazione agli artt. 135, 143 e 145 del d.lgs. n. 42 del 2004. Sarebbe inoltre leso il principio fondamentale della tutela del paesaggio, di cui all'art. 9 Cost., in quanto il quadro della regolamentazione che deriva dall'entrata in vigore della legge regionale impugnata determinerebbe un evidente abbassamento del livello della tutela del bene paesaggistico, a causa dell'indiscriminata localizzazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili nelle aree agricole.

La resistente sottolinea l'assoluta prevalenza del piano paesaggistico, cui conseguirebbe che il mancato richiamo alla tutela paesaggistica del PTPR «non comporta incostituzionalità della norma» e, dunque, alcun «contrasto con gli articoli 9 e 117, secondo comma, lett. *s*), Cost., in riferimento agli artt. 135, 143 e 145 del Codice dei beni culturali (norme interposte)». L'omesso riferimento al PTPR - aggiunge la Regione - deriverebbe dalla circostanza che la materia coinvolta dalla norma impugnata riguarda il «governo del territorio» e sarebbe regolata - nell'ambito delle zone agricole «E», di cui si occupa la norma *de qua* - «dagli strumenti urbanistici generali vigenti e strutturati obbligatoriamente in ossequio al Piano Territoriale Paesistico».

Quanto all'«incongruenza», rilevata dal ricorrente, tra il comma 3 dell'art. 3.1, introdotto dalla norma impugnata, e il successivo comma 5, la Regione rileva come quest'ultimo si riferisca alle attività rurali aziendali, individuate all'art. 2 della legge della Regione Lazio 2 novembre 2006, n. 14 (Norme in materia di diversificazione delle attività agricole), le quali sono comprensive, altresì, delle attività multimprenditoriali. Nell'ambito di queste ultime rientrerebbe, ai sensi dell'art. 54, comma 3, della legge reg. Lazio n. 38 del 1999 - così come modificato dalla stessa legge reg. Lazio n. 1 del 2020, impugnata nell'odierno giudizio - la produzione di energie rinnovabili.

La Regione aggiunge che, proprio in virtù delle modifiche introdotte dall'art. 6 della legge regionale impugnata al comma 2 dell'art. 54 della legge reg. Lazio n. 38 del 1999, ogni attività multimprenditoriale deve svolgersi, ai sensi dell'art. 3, comma 1-*bis*, della legge reg. Lazio n. 14 del 2006, in regime di connessione con l'impresa agricola. Regime di connessione per il quale, ricorda la difesa regionale, gli artt. 7 e 8 del regolamento della Giunta della Regione Lazio 5 gennaio 2018, n. 1, recante «Disposizioni attuative per le attività integrate e complementari all'attività agricola ai sensi dell'articolo 57-*bis* della legge regionale 22 dicembre 1999, n. 38 e successive modifiche. Abrogazione del regolamento regionale 2 settembre 2015, n. 11 (Attuazione della ruralità multifunzionale ai sensi dell'articolo 57 della legge regionale 22 dicembre 1999, n. 38 e successive modifiche)», richiedono, ai fini autorizzatori, la presentazione di un PUA.

Ne deriverebbe che, allo stato dell'attuale normativa regionale, nessun impianto fotovoltaico può essere realizzato al di fuori di un'azienda agricola, mentre, all'interno delle aziende agricole, impianti di questo tipo possono essere realizzati, ma solo attraverso la presentazione di un PUA.

8.1.- Preliminarmente, occorre dare atto della sopravvenuta modifica dell'art. 3.1 della legge reg. Lazio n. 16 del 2011, introdotto dall'impugnato comma 11 dell'art. 10 della legge reg. n. 1 del 2020. In particolare, l'art. 8, comma 1, lettera *b*), della legge della Regione Lazio 23 novembre 2020, n. 16 (Disposizioni modificative di leggi regionali) ha capovolto l'impostazione originaria della disposizione impugnata, disponendo che siano individuate le aree «non idonee» (mentre prima era previsto che fossero individuate quelle «idonee»), e, nel nuovo comma 4-*bis* dell'art. 3.1, ha previsto che l'individuazione di queste aree avvenga in coerenza, tra l'altro, con le disposizioni del PTPR.

Tale *ius superveniens* non risulta però soddisfacente delle censure di parte ricorrente, poiché quest'ultima imputa il vulnus lamentato non solo alla mancata espressa previsione del rispetto del PTPR ma anche a una contraddizione esistente tra il comma 3 e il comma 5 dello stesso art. 3.1 che si tradurrebbe in una lesione del valore paesaggistico.

Sempre in via preliminare, è utile ricordare che il Piano energetico regionale (PER Lazio) è lo strumento con il quale vengono attuate le competenze regionali in materia di pianificazione energetica, per quanto attiene all'uso razionale dell'energia, al risparmio energetico e all'utilizzo delle fonti rinnovabili. Con la deliberazione della Giunta della Regione Lazio 17 ottobre 2017, n. 656, recante «Adozione della proposta del nuovo "Piano Energetico Regionale" (PER Lazio) e del relativo Rapporto Ambientale, ai fini della Valutazione Ambientale Strategica (VAS)», è stata adottata la proposta di PER (l'ultimo in vigore è stato approvato dal Consiglio regionale del Lazio con deliberazione n. 45 del 2001). Dopo un percorso di consultazione pubblica con i cosiddetti «stakeholder», il PER Lazio, il Rapporto ambientale e la dichiarazione di sintesi del processo di Valutazione ambientale strategica (VAS) sono stati adottati con deliberazione della Giunta della Regione Lazio 10 marzo 2020, n. 98, recante «Proposta di deliberazione consiliare concernente: "Approvazione del nuovo Piano Energetico Regionale (PER Lazio)" e dei relativi allegati ai sensi dell'art. 12 della legge regionale n. 38 del 22 dicembre 1999» e trasmessi al Consiglio regionale, che non ha ancora provveduto all'approvazione.

8.2.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 11, della legge reg. n. 1 del 2020 non è fondata, nei termini di seguito indicati.



La norma *de qua* è impugnata per violazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost. in relazione alle norme interposte di cui agli artt. 135, 143 e 145 del d.lgs. n. 42 del 2004. Anche in questo caso la ragione di censura è rinvenibile nel mancato richiamo del rispetto della pianificazione paesaggistica elaborata previa intesa con il Ministero. Da questo punto di vista, la stessa lamentata incongruenza tra i commi 3 e 5 dell'art. 3.1 della legge reg. Lazio n. 16 del 2011 è riconducibile al mancato richiamo - anche per il periodo transitorio, cioè nelle more dell'entrata in vigore del PER - del vincolo derivante dalla pianificazione paesaggistica, in ragione del fatto che, secondo il ricorrente, la previsione del comma 5 consentirebbe la realizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili in aree agricole senza alcuna programmazione.

Si tratta quindi, alla luce delle decisioni di questa Corte più volte richiamate e più precisamente indicate *supra* al punto 4, di verificare se la norma impugnata determini un contrasto o una deroga al principio della necessaria prevalenza della pianificazione paesaggistica.

Da nessuna delle disposizioni di cui si compone l'art. 3.1 della legge reg. Lazio n. 16 del 2011, introdotto dalla norma impugnata, emerge un contrasto o una deroga al suddetto principio. Né può essere utilizzata come argomento contrario la sopravvenuta disposizione recata dal comma 4-bis, che impone il rispetto del PTPR, poiché essa non è preclusiva della possibilità di interpretare anche il testo originario (in vigore dal 28 febbraio al 24 novembre 2020) in modo rispettoso di tutti i vincoli paesaggistici e quindi conforme a Costituzione.

Per le anzidette ragioni si deve concludere per la non fondatezza, nei termini dianzi indicati, della questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 11, della legge reg. Lazio n. 1 del 2020.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 9, lettera d), numero 1), della legge della Regione Lazio 27 febbraio 2020, n. 1 (Misure per lo sviluppo economico, l'attrattività degli investimenti e la semplificazione);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 16, della legge reg. Lazio n. 1 del 2020;

3) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge reg. Lazio n. 1 del 2020, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, in relazione agli artt. 143 e 145 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 6, comma 1, lettere b), c), d) ed e), 7, comma 7, lettera c), numero 1), e 10, comma 11, della legge reg. Lazio n. 1 del 2020, promosse, in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione agli artt. 20, 21, 135, 142, 143 e 145 del d.lgs. n. 42 del 2004, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

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

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Daria de PRETIS, *Redattrice*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria l'8 luglio 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 142

Sentenza 12 maggio - 8 luglio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Impiego pubblico - Norme della Regione Puglia - Istituzione del servizio di psicologia di base e delle cure primarie - Previsione, da parte del piano triennale di fabbisogni del personale delle aziende sanitarie locali (ASL), del dirigente psicologo - Violazione dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Puglia 7 luglio 2020, n. 21, art. 2, comma 3.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lettera l), e terzo.

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. 2, comma 3, della legge della Regione Puglia 7 luglio 2020, n. 21 (Istituzione del servizio di psicologia di base e delle cure primarie), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 7-14 settembre 2020, depositato in cancelleria l'8 settembre 2020, iscritto al n. 78 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 43, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione della Regione Puglia;

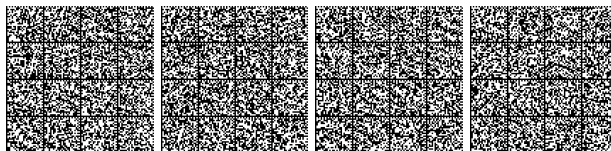
udito nell'udienza pubblica dell'11 maggio 2021 il Giudice relatore Angelo Buscema;

uditi l'avvocato dello Stato Emanuele Feola per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Isabella Fornelli per la Regione Puglia, quest'ultimo in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 16 marzo 2021;

deliberato nella camera di consiglio del 12 maggio 2021.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso iscritto al n. 78 del registro ricorsi 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, della legge della Regione Puglia 7 luglio 2020, n. 21 (Istituzione del servizio di psicologia di base e delle cure primarie), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, della Costituzione e in relazione all'art. 11 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 35 (Misure emergenziali per il servizio sanitario della Regione Calabria e altre misure urgenti in materia sanitaria), convertito, con modificazioni, nella legge 25 giugno 2019, n. 60, nonché all'art. 1,



comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)», e all'art. 2, commi 80 e 95, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)».

Il citato art. 2, comma 3, dispone: «[d]alla data di entrata in vigore della presente legge, il piano triennale di fabbisogni del personale delle aziende sanitarie locali (ASL) deve prevedere il dirigente psicologo per la programmazione e la valutazione delle nuove attività, nell'ambito del personale a tempo determinato».

1.1.- Tale disposizione, nel prevedere l'assunzione a tempo determinato del dirigente psicologo al di fuori delle condizioni stabilite dall'art. 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), senza dar conto delle effettive esigenze che potrebbero giustificare la stipulazione di contratti di lavoro a tempo determinato, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che attribuisce in via esclusiva allo Stato la competenza legislativa nella materia «ordinamento civile» e si porrebbe in contrasto anche con l'art. 117, terzo comma, Cost., eccedendo le competenze regionali e invadendo quella statale in materia di «coordinamento della finanza pubblica».

Afferma il ricorrente che la potestà legislativa delle Regioni «incontra alcuni limiti di carattere trasversale», tra i quali la disciplina dei rapporti di diritto privato, limite espressamente codificato dalla riforma del Titolo V della Costituzione nel 2001, che troverebbe fondamento nella stessa esigenza, connessa al precetto costituzionale di eguaglianza, «di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti fra privati» (si cita la sentenza di questa Corte n. 189 del 2007). A seguito della contrattualizzazione 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 di delegazione, tale disciplina atterrebbe al diritto privato. Di conseguenza rientrerebbero nella materia «ordinamento civile», di competenza legislativa esclusiva dello Stato, le norme del d.lgs. n. 165 del 2001 che disciplinano: la costituzione del rapporto di pubblico impiego e la mobilità dei dipendenti pubblici; il trattamento giuridico ed economico del personale regionale; la dotazione organica regionale di alcune figure dirigenziali, il conferimento degli incarichi ai dirigenti regionali; la responsabilità dei dipendenti pubblici regionali e il cumulo degli incarichi.

1.2.- La norma impugnata violerebbe, altresì, l'art. 117, terzo comma, Cost. in quanto, nel prevedere la figura del dirigente psicologo nel piano triennale dei fabbisogni del personale delle aziende sanitarie locali, produrrebbe «un consistente incremento di spesa per gli enti del servizio sanitario regionale», ponendosi in contrasto con i principi fissati dallo Stato in materia di coordinamento della finanza pubblica nell'art. 11 del d.l. n. 35 del 2019, come convertito. Tale disposizione, introducendo limiti di spesa in materia di personale degli enti del Servizio sanitario regionale (SSR), vincolerebbe le Regioni a non incrementare le spese concernenti detto personale (ivi compreso quello a tempo determinato) oltre i limiti espressamente stabiliti.

1.3.- L'Avvocatura generale dello Stato rammenta, inoltre, che la resistente ha stipulato, in data 29 novembre 2010, l'«Accordo tra il Ministro della salute, il Ministro dell'economia e delle finanze e la Regione Puglia per l'approvazione del piano di rientro di riqualificazione e riorganizzazione e di individuazione degli interventi per il perseguimento dell'equilibrio economico ai sensi dell'articolo 1, comma 180 della legge 30 dicembre 2004, n. 311». L'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009 avrebbe reso vincolanti, per le Regioni che li hanno sottoscritti, gli interventi individuati negli accordi di cui all'art. 1, comma 180, della legge n. 311 del 2004, in quanto finalizzati a realizzare il contenimento della spesa sanitaria e a ripianare i debiti anche mediante la previsione di speciali contributi finanziari dello Stato (viene richiamata la sentenza di questa Corte n. 79 del 2013).

In attuazione del citato piano e dei successivi programmi operativi, la Regione Puglia avrebbe assunto l'impegno di attuare azioni specifiche per garantire la riduzione della complessiva spesa per il personale, anche mediante la «razionalizzazione organizzativa» e la «riduzione degli incarichi di direzione di struttura complessa, semplice, dipartimentale e disposizioni organizzative e di coordinamento».

La norma impugnata, prevedendo nuove assunzioni di personale dirigenziale, con incremento dei relativi oneri finanziari, pregiudicherebbe il raggiungimento dell'obiettivo di rientro previsto nel suddetto piano, ponendosi in tal modo in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost. in relazione all'art. 1, comma 180, della legge n. 311 del 2004 e all'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009.

2.- Si è costituita in giudizio la Regione Puglia, deducendo l'inammissibilità e, comunque, l'infondatezza delle questioni promosse.



2.1.- In via preliminare, la resistente eccepisce l'inammissibilità della censura formulata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. per l'erronea individuazione della norma interposta che si assume violata.

Ad avviso della Regione, la disposizione cui rapportarsi per verificare l'eventuale violazione della competenza legislativa esclusiva statale non sarebbe da individuare nell'art. 36 del d.lgs. n. 165 del 2001, bensì nell'art. 15-septies 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), norma speciale applicabile in campo sanitario. Essa consentirebbe di conferire incarichi a tempo determinato per l'espletamento di funzioni di particolare rilevanza e di interesse strategico, alla luce della riserva di cui all'art. 6, comma 6-bis, del d.lgs. n. 165 del 2001 sull'organizzazione degli uffici e dei fabbisogni di personale pubblico, il quale prevede che «[p]er gli enti del servizio sanitario nazionale sono fatte salve le particolari disposizioni dettate dalla normativa di settore». Si tratterebbe, nella fattispecie, di contratti di lavoro aventi natura speciale con contingente limitato, appositamente previsto dal legislatore, con durata limitata nel tempo e con scadenza stabilita nel contratto, in ragione degli obiettivi assegnati al dirigente.

La non applicabilità dell'art. 36 del d.lgs. n. 165 del 2001 emergerebbe, altresì, dalla circolare del 19 marzo 2008, n. 3, e dalla nota del 25 febbraio 2008, n. 17/08/UPPA, entrambe del Presidente del Consiglio dei ministri, in cui viene affermato che «gli incarichi a tempo determinato conferiti ai sensi dell'art. 15-septies, commi 1 e 2, del D. Lgs. 502/1992 si ritiene debbano rientrare tra quelli dirigenziali e, dunque, tra quelli cui il legislatore non ha inteso applicare il nuovo regime normativo. Tali sono, pertanto, i contratti in questione esclusi dal regime normativo introdotto dall'art. 36 d.lgs. 165/2001».

Ad avviso della resistente, la normativa regionale non sarebbe intervenuta nella regolamentazione del rapporto di lavoro, essendosi limitata a inserire il dirigente psicologo nel piano del fabbisogno del personale della ASL di riferimento. Tale piano costituirebbe un atto di programmazione per la gestione delle risorse umane, finalizzato a coniugare l'ottimale impiego delle risorse pubbliche disponibili e gli obiettivi di performance organizzativa, efficienza, economicità e qualità dei servizi ai cittadini e ad assicurare, da parte delle amministrazioni, il rispetto degli equilibri di finanza pubblica (viene richiamata la sentenza di questa Corte n. 154 del 2019).

2.2.- La Regione deduce, inoltre, l'inammissibilità del ricorso, in quanto l'art. 2 della legge reg. Puglia n. 21 del 2020 non riguarderebbe l'«ordinamento civile», ma si riferirebbe all'organizzazione del Servizio sanitario regionale (SSR), riconducibile alla materia «tutela della salute», di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost. (viene richiamata la sentenza n. 371 del 2008). Di conseguenza, sussisterebbe il potere della Regione di disciplinare gli aspetti organizzativi del Servizio sanitario regionale, nel rispetto dei principi fondamentali espressi dalla legislazione statale.

La disposizione impugnata, pertanto, non violerebbe la disciplina statale, dalla quale non si discosterebbe, risolvendosi, essa, in una chiara esplicazione delle prerogative regionali di provvedere, nella cornice della disciplina nazionale, alla tutela della salute. Infatti, la disposizione in esame avrebbe istituito la figura professionale dello psicologo di base e delle cure primarie, a titolo sperimentale per una durata annuale, in attuazione della legge 11 gennaio 2018, n. 3 (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) - che ha riconosciuto la professione dello psicologo quale professione sanitaria a tutti gli effetti - e del d.l. n. 35 del 2019, come convertito, che all'art. 12, comma 6, lettera a), ha modificato l'art. 8 del d.lgs. n. 502 del 1992. Quest'ultimo, alla lettera b-*quinq*ues) prevede espressamente che le Regioni provvedano «alla dotazione strutturale, strumentale e di servizi delle forme organizzative di cui alla lettera b-bis) sulla base di accordi regionali o aziendali, potendo prevedere un incremento del numero massimo di assistiti in carico ad ogni medico di medicina generale nell'ambito dei modelli organizzativi multi professionali nei quali è prevista la presenza oltre che del collaboratore di studio anche di personale infermieristico e dello psicologo, senza ulteriori oneri a carico della finanza pubblica».

2.3.- Anche la questione di legittimità costituzionale promossa in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 11 del d.l. n. 35 del 2019, come convertito, sarebbe inammissibile o, comunque, non fondata.

Ad avviso della difesa regionale, il ricorrente muoverebbe da un assunto aprioristico e indimostrato: la pretesa violazione dei limiti di spesa imposti dall'art. 11 del d.l. n. 35 del 2019, come convertito, si fonderebbe sul presupposto che la stipulazione dei contratti a tempo determinato dei dirigenti psicologi comporti necessariamente il superamento di detti limiti. L'Avvocatura generale dello Stato, tuttavia, non ne avrebbe dato alcuna dimostrazione e non avrebbe tenuto conto che, nel concorrere all'obiettivo di riduzione della spesa pubblica (nel caso specifico alla riduzione delle spese per il personale sanitario), le Regioni avrebbero facoltà di scegliere gli strumenti ritenuti più appropriati, nel pieno rispetto della sfera di competenza legislativa concorrente a esse attribuita in materia di tutela della salute (viene richiamata la sentenza di questa Corte n. 89 del 2019).

2.4.- Infine, in ordine all'incompatibilità della norma impugnata con il piano di rientro, la Regione Puglia richiama l'attenzione sul fatto di trovarsi nella fase di positiva conclusione dello stesso, alla quale conseguirebbe la cessazione



di tutti i vincoli in materia sanitaria. Evidenzia inoltre che, proprio all'interno dei livelli essenziali di assistenza (LEA) del 2017, sarebbe espressamente prevista la prestazione dello psicologo in molteplici aree di intervento e che la figura dello psicologo di base, istituita dalla legge reg. Puglia n. 21 del 2020, non rappresenterebbe una prestazione aggiuntiva ai LEA, ma inciderebbe solo sull'organizzazione preordinata all'offerta delle cure essenziali, con la conseguenza che, pertanto, non potrebbe dirsi perpetrata alcuna violazione della normativa statale sulla finanza pubblica.

3.- Con memoria depositata in prossimità dell'udienza, il Presidente del Consiglio dei ministri ha ribadito la fondatezza delle censure articolate nel ricorso, la persistenza degli obblighi del piano di rientro e la violazione del medesimo attraverso l'assunzione di nuove figure dirigenziali, comportanti consistenti aggravii di spesa a carico della finanza pubblica regionale.

4.- Con memoria depositata in prossimità dell'udienza, la Regione Puglia, confermando quanto già argomentato nell'atto di costituzione, ha ribadito l'inammissibilità o, comunque, la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale promosse dal ricorrente.

Considerato in diritto

1.- Con ricorso iscritto al n. 78 del registro ricorsi 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, della legge della Regione Puglia 7 luglio 2020, n. 21 (Istituzione del servizio di psicologia di base e delle cure primarie), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, della Costituzione e in relazione all'art. 11 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 35 (Misure emergenziali per il servizio sanitario della Regione Calabria e altre misure urgenti in materia sanitaria), convertito, con modificazioni, nella legge 25 giugno 2019, n. 60, nonché all'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)», e all'art. 2, commi 80 e 95, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)».

Il citato art. 2, comma 3, dispone: «[d]alla data di entrata in vigore della presente legge, il piano triennale di fabbisogni del personale delle aziende sanitarie locali (ASL) deve prevedere il dirigente psicologo per la programmazione e la valutazione delle nuove attività, nell'ambito del personale a tempo determinato».

1.1.- Tale disposizione, nel prevedere l'assunzione a tempo determinato del dirigente psicologo al di fuori delle condizioni stabilite dall'art. 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), senza dar conto delle effettive esigenze che potrebbero giustificare la stipulazione di contratti di lavoro a tempo determinato, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che attribuisce in via esclusiva allo Stato la competenza legislativa nella materia «ordinamento civile».

La Regione Puglia ha eccepito l'inammissibilità di tale censura, in quanto la disposizione cui rapportarsi andrebbe individuata nell'art. 15-septies 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), norma speciale applicabile in campo sanitario, che consentirebbe di conferire incarichi a tempo determinato per l'espletamento di funzioni di particolare rilevanza e di interesse strategico alla luce della riserva di cui all'art. 6, comma 6-bis, del d.lgs. n. 165 del 2001. La disposizione impugnata non contrasterebbe con la normativa statale evocata, poiché risulterebbe coerente con la differente e speciale disciplina vigente in campo sanitario, risolvendosi in una chiara esplicazione delle prerogative di provvedere, nell'ambito della cornice della disciplina nazionale, alla tutela della salute, secondo quanto previsto dall'art. 117, terzo comma, Cost.

1.2.- Ad avviso del ricorrente, la norma impugnata violerebbe altresì l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto, nel prevedere la figura del dirigente psicologo nell'ambito del piano triennale dei fabbisogni del personale delle aziende sanitarie locali, produrrebbe «un consistente incremento di spesa per gli enti del servizio sanitario regionale», con ciò ponendosi in contrasto con i principi in materia di coordinamento della finanza pubblica fissati dallo Stato nell'art. 11 del d.l. n. 35 del 2019, come convertito. Tale disposizione, introducendo limiti di spesa in materia di personale degli enti del Servizio sanitario regionale, vincolerebbe le Regioni a non incrementare le spese concernenti tale personale (ivi compreso quello a tempo determinato) oltre i limiti espressamente stabiliti dal legislatore statale.

Ad avviso della difesa regionale, tale censura sarebbe inammissibile o, comunque, non fondata, poiché il ricorrente muoverebbe da un assunto aprioristico e indimostrato, ossia che la stipulazione dei contratti a tempo determinato dei dirigenti psicologi comporti necessariamente il superamento dei limiti di spesa contemplati nella predetta norma.



Inoltre, non avrebbe tenuto conto della sussistenza, in capo alle Regioni, della facoltà di scegliere, nell'ambito della sfera di competenza legislativa concorrente in materia di tutela della salute, gli strumenti più appropriati per conseguire l'obiettivo di riduzione della spesa per il personale sanitario.

1.3.- Infine, sostiene l'Avvocatura generale dello Stato, la resistente ha stipulato in data 29 novembre 2010 l'«Accordo tra il Ministro della salute, il Ministro dell'economia e delle finanze e la Regione Puglia per l'approvazione del Piano di rientro di riqualificazione e riorganizzazione e di individuazione degli interventi per il perseguimento dell'equilibrio economico ai sensi dell'articolo 1, comma 180 della legge 30 dicembre 2004, n. 311». L'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009 avrebbe reso vincolanti, per le Regioni che li hanno sottoscritti, gli interventi individuati negli accordi di cui all'art. 1, comma 180, della legge n. 311 del 2004, in quanto finalizzati a realizzare il contenimento della spesa sanitaria e a ripianare i debiti anche mediante la previsione di speciali contributi finanziari dello Stato. In attuazione di detto piano e dei successivi programmi operativi, la Regione Puglia ha assunto l'impegno di attuare azioni specifiche per garantire la riduzione della complessiva spesa per il personale, anche mediante la «razionalizzazione organizzativa» e la «riduzione degli incarichi di direzione di struttura complessa, semplice, dipartimentale e disposizioni organizzative e di coordinamento».

La norma impugnata, prevedendo nuove assunzioni di personale dirigenziale, provocherebbe un incremento degli oneri finanziari, pregiudicando il raggiungimento delle finalità del piano di rientro e dell'obiettivo del riequilibrio economico, in tal modo violando l'art. 117, terzo comma, Cost. in relazione all'art. 1, comma 180, della legge n. 311 del 2004, e all'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009.

In ordine a tale impugnativa la Regione Puglia sostiene di trovarsi, ormai, nella fase di positiva conclusione del piano, a cui conseguirebbe il venir meno di tutti i vincoli in materia sanitaria, previsti nel predetto piano. Evidenzia, altresì, che la prestazione dello psicologo sarebbe prevista all'interno dei livelli essenziali di assistenza (LEA) del 2017 in molteplici aree di intervento e che la figura dello psicologo di base, istituita dalla legge reg. Puglia n. 21 del 2020, non rappresenterebbe una prestazione aggiuntiva ai LEA. Per tale motivo, la disposizione impugnata non si porrebbe in contrasto con la normativa statale sul coordinamento della finanza pubblica.

2.- Esercitando il proprio potere di decidere l'ordine delle questioni da affrontare (*ex plurimis*, sentenza n. 246 del 2020), questa Corte ritiene di esaminare prioritariamente quest'ultima censura, relativa all'incompatibilità della norma impugnata con il piano di rientro, in ordine alla pretesa violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., coordinamento della finanza pubblica, in riferimento alla riferita violazione dei limiti di spesa imposti dall'art. 11 del d.l. n. 35 del 2019, nonché all'asserita violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Occorre premettere che la disciplina dei piani di rientro dai deficit sanitari è riconducibile a un duplice ambito di potestà legislativa concorrente, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.: tutela della salute e coordinamento della finanza pubblica (sentenze n. 163 del 2011 e n. 193 del 2007).

Con la legge n. 311 del 2004 e con la successiva intesa Stato-Regioni del 23 marzo 2005 sono stati previsti degli adempimenti per le Regioni che presentino un bilancio sanitario deficitario. In particolare, l'art. 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004, modificato da successivi interventi normativi - art. 1, comma 277, della legge 23 dicembre 2005 n. 266, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006)»; art. 1, comma 796, lettera c), della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)»; art. 2, comma 76, della legge n. 191 del 2009 - ha stabilito che, in caso di disavanzo di gestione del Servizio sanitario regionale, che persista nel quarto trimestre di un dato esercizio finanziario (a partire dal 2005), a fronte del quale non siano stati adottati in corso di esercizio i necessari provvedimenti di copertura, ovvero i medesimi non siano risultati sufficienti, il Presidente del Consiglio dei ministri diffida la Regione ad adottare i provvedimenti necessari (art. 1, comma 180, della legge n. 311 del 2004) entro il 30 aprile dell'anno successivo; qualora la Regione persista nella propria inerzia, entro i successivi trenta giorni il Presidente della Giunta regionale, in qualità di commissario ad acta, determina il disavanzo di gestione e adotta i necessari provvedimenti per il ripianamento.

Nel caso di disavanzo sanitario strutturale, la Regione è obbligata a presentare un piano di rientro di durata non superiore al triennio, elaborato con l'ausilio dell'Agenzia italiana del farmaco (AIFA) e dell'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali (AGENAS), sempre ai sensi dell'art. 1, comma 180, della legge n. 311 del 2004.

Attraverso i piani di rientro le Regioni e lo Stato raggiungono un accordo per il miglioramento nell'erogazione dei servizi sanitari e per il contenimento della spesa pubblica sanitaria; il piano di rientro deve comprendere, sia le misure di riequilibrio del profilo erogativo dei LEA, per renderli conformi alla programmazione nazionale e al vigente decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che li fissa, sia le misure finalizzate a garantire l'equilibrio di bilancio sanitario in ciascuno degli anni contemplati nel piano stesso.



La previsione contenuta nell'art. 1, comma 796, lettera b), della legge n. 296 del 2006 - in cui viene stabilito: «[g]li interventi individuati dai programmi operativi di riorganizzazione, qualificazione o potenziamento del servizio sanitario regionale, necessari per il perseguimento dell'equilibrio economico, nel rispetto dei livelli essenziali di assistenza, oggetto degli accordi di cui all'articolo 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, e successive modificazioni, come integrati dagli accordi di cui all'articolo 1, commi 278 e 281, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, sono vincolanti per la regione che ha sottoscritto l'accordo e le determinazioni in esso previste possono comportare effetti di variazione dei provvedimenti normativi ed amministrativi già adottati dalla medesima regione in materia di programmazione sanitaria» - ha la finalità di garantire il rispetto degli obblighi comunitari e la realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, competenza attribuita allo Stato dall'art. 117, terzo comma, Cost.

Analoga valenza riveste l'art. 20 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, recante «Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42» (*ex plurimis*, sentenze n. 62 del 2020 e n. 197 del 2019), che prevede la separazione contabile delle risorse destinate ai LEA da quelle destinate ai livelli di assistenza superiori ai LEA.

Dal combinato di dette disposizioni deriva che nelle Regioni soggette ai piani di rientro non possono essere previste spese ulteriori rispetto a quelle inerenti ai livelli essenziali.

Il sistema italiano di tutela della salute si sviluppa su due livelli di governo: quello statale, il quale definisce i livelli essenziali di assistenza che il Servizio sanitario nazionale è tenuto a fornire ai cittadini e l'ammontare complessivo delle risorse economiche necessarie al loro finanziamento; quello regionale, cui pertiene il compito di organizzare sul territorio il rispettivo servizio e garantire l'erogazione delle prestazioni nel rispetto dei suddetti LEA. La presenza di due livelli di governo rende necessaria la definizione di un sistema di regole che ne disciplini i rapporti di collaborazione, nel rispetto delle reciproche competenze. Ciò al fine di realizzare una gestione del sistema sanitario efficiente e capace di rispondere alle istanze dei cittadini coerentemente con le regole di bilancio, le quali prevedono la separazione dei costi "necessari", inerenti alla prestazione dei LEA, dalle altre spese sanitarie, assoggettate invece al principio della sostenibilità economica (sentenza n. 62 del 2020).

L'effettività del diritto alla salute è assicurata dal finanziamento e dalla corretta ed efficace erogazione della prestazione, di guisa che il finanziamento stesso costituisce condizione necessaria, ma non sufficiente, del corretto adempimento del precetto costituzionale.

Nei sensi precisati deve essere letta l'affermazione secondo cui, «una volta normativamente identificato, il nucleo invalicabile di garanzie minime per rendere effettivo il diritto [fondamentale] non può essere finanziariamente condizionato in termini assoluti e generali [...]. È la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione» (sentenza n. 275 del 2016).

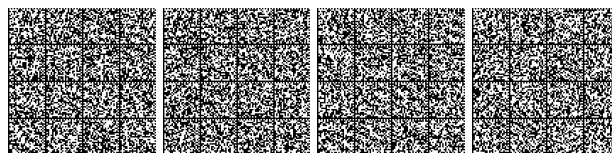
La trasversalità e la primazia della tutela sanitaria rispetto agli interessi sottesi ai conflitti finanziari tra Stato e Regioni in tema di finanziamento dei livelli essenziali impongono una visione della garanzia dei LEA che vede collocata al centro della tutela costituzionale la persona umana, non solo nella sua individualità, ma anche nell'organizzazione delle comunità di appartenenza che caratterizza la socialità del servizio sanitario (sentenza n. 62 del 2020).

È stato in proposito affermato che la separazione e l'evidenziazione dei costi dei livelli essenziali di assistenza devono essere simmetricamente attuate, oltre che nel bilancio dello Stato, anche nei bilanci regionali e in quelli delle aziende erogatrici secondo la direttiva contenuta nell'art. 8, comma 1, della legge n. 42 del 2009. Ciò al fine di garantire l'effettiva programmabilità e la reale copertura finanziaria dei servizi, la quale - data la natura delle situazioni da tutelare - deve riguardare non solo la quantità ma anche la qualità e la tempistica delle prestazioni costituzionalmente necessarie (sentenza n. 169 del 2017).

In sostanza, la determinazione, il finanziamento e l'erogazione dei LEA compongono un sistema articolato il cui equilibrio deve essere assicurato dalla sinergica coerenza dei comportamenti di tutti i soggetti coinvolti nella sua attuazione (sentenza n. 62 del 2020).

3.- Alla luce di quanto precedentemente considerato, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, della legge reg. Puglia n. 21 del 2020, promossa in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., quanto al coordinamento della finanza pubblica, e in relazione agli artt. 1, comma 180, della legge n. 311 del 2004, e 2, comma 95, della legge n. 191 del 2009, è fondata.

La Regione Puglia ha infatti stipulato, in data 29 novembre 2010, l'«Accordo tra il Ministro della salute, il Ministro dell'economia e delle finanze e la Regione Puglia per l'approvazione del Piano di rientro di riqualificazione e riorganizzazione e di individuazione degli interventi per il perseguimento dell'equilibrio economico ai sensi dell'articolo 1, comma 180 della legge 30 dicembre 2004, n. 311» e versa in regime di piano di rientro dal deficit sanitario. In particolare, con il piano di rientro e di riqualificazione del sistema sanitario regionale, approvato con il citato Accordo,



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

La disposizione censurata, prevedendo l'introduzione del dirigente psicologo nel piano triennale di fabbisogni del personale delle aziende sanitarie locali, viene a confliggere con tali previsioni e a pregiudicare il raggiungimento dell'obiettivo assunto dall'Accordo, ponendosi effettivamente in contrasto con quanto disposto dall'art. 2, comma 95, della legge n. 191 del 2009, secondo cui «[g]li interventi individuati dal piano di rientro sono vincolanti per la regione, che è obbligata a rimuovere i provvedimenti, anche legislativi, e a non adottarne di nuovi che siano di ostacolo alla piena attuazione del piano di rientro».

La richiamata norma statale risponde all'obiettivo di assicurare il percorso di risanamento finanziario della sanità regionale che - come affermato più volte da questa Corte - è condizione necessaria per assicurare il buon andamento dei servizi. L'equilibrio del bilancio regionale e degli enti, che curano sul territorio della Regione il servizio sanitario è condizione necessaria, seppur di per sé non sufficiente, per assicurare i livelli essenziali delle prestazioni (*ex plurimis*, sentenza n. 62 del 2020).

La resistente eccepisce che l'introduzione dello psicologo dirigente assolverebbe a un'indefettibile esigenza di assicurare i LEA, poiché il servizio cui verrebbe assegnato lo psicologo sarebbe compreso nel vigente d.P.C.m. del 12 gennaio 2017 (Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502), che enumera e disciplina i predetti livelli. Tuttavia, le risorse stanziare ai sensi dell'art. 6 della legge reg. Puglia n. 21 del 2020 per l'attuazione della normativa impugnata sono allocate nel bilancio regionale, nella missione 13, programma 2, titolo 1, «Servizio sanitario regionale - finanziamento aggiuntivo corrente per livelli di assistenza superiori ai LEA», cioè in una posta di bilancio destinata a finanziare standard di assistenza superiori a quelli essenziali previsti dal piano di rientro.

Ne deriva la violazione del principio secondo cui, nella fase di rientro dal deficit, è precluso alla Regione e agli enti, finanziati per assicurare le prestazioni sanitarie sul territorio di riferimento, di deliberare spese per l'erogazione di livelli di assistenza superiori a quelli essenziali.

4.- In definitiva, la disposizione impugnata, prevedendo l'inserimento del dirigente psicologo nel piano triennale di fabbisogni del personale delle aziende sanitarie locali si pone in contrasto con l'obiettivo del rientro dal deficit sanitario perseguito con l'Accordo e viola, pertanto, l'art. 117, terzo comma, Cost., e la normativa precedentemente richiamata.

Restano assorbite le ulteriori questioni promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), in relazione all'art. 11 del d.l. n. 35 del 2019 e all'art. 2, comma 80, della legge n. 191 del 2009.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

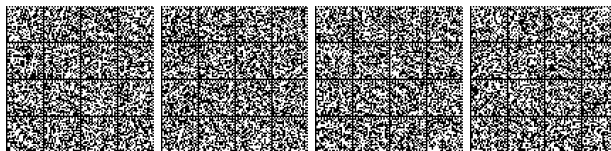
dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, della legge della Regione Puglia 7 luglio 2020, n. 21 (Istituzione del servizio di psicologia di base e delle cure primarie).

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

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Angelo BUSCEMA, *Redattore*



Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria l'8 luglio 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_210142

N. 143

Sentenza 26 maggio - 8 luglio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Concorso di circostanze aggravanti e attenuanti - Prevalenza della circostanza attenuante della lieve entità del fatto introdotta dalla sentenza costituzionale n. 68 del 2012, in relazione al reato di sequestro di persona a scopo di estorsione, sulla circostanza aggravante della recidiva reiterata - Esclusione - Violazione del principio di uguaglianza e di proporzionalità della pena - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

- Codice penale, art. 69, quarto comma.
- Costituzione, artt. 3, 25 e 27.

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

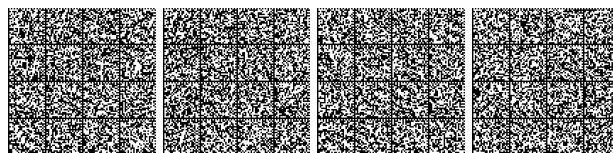
SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, del codice penale, promosso dalla Corte di cassazione, prima sezione penale, nel procedimento penale a carico di G. B., S. B e S. S., con ordinanza dell'8 settembre 2020, iscritta al n. 158 del registro ordinanze 2020 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 47, prima serie speciale, dell'anno 2020.

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

udito nella camera di consiglio del 26 maggio 2021 il Giudice relatore Giovanni Amoroso;

deliberato nella camera di consiglio del 26 maggio 2021.



Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza dell'8 settembre 2020 (reg. ord. n. 158 del 2020) la Corte di cassazione, prima sezione penale, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 25 e 27 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, del codice penale, come sostituito dall'art. 3 della legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione), nella parte in cui prevede il divieto di prevalenza dell'attenuante del «fatto di lieve entità» - introdotta dalla sentenza n. 68 del 2012 della Corte costituzionale, in relazione al reato di sequestro di persona a scopo di estorsione di cui all'art. 630 cod. pen. - sulla circostanza aggravante della recidiva di cui all'art. 99, quarto comma, cod. pen.

1.1.- Nel più ampio contesto di un'associazione per delinquere finalizzata al traffico di sostanze stupefacenti, a cinque imputati è stato contestato, in particolare, il delitto di sequestro di persona a scopo di estorsione, ai sensi dell'art. 630 cod. pen., con l'aggravante di cui all'art. 112, primo comma, numero 1), cod. pen., per il numero dei concorrenti nel reato. Gli imputati, condannati in primo grado dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Bari e in appello dalla Corte di assise di appello di Bari, hanno proposto ricorso per cassazione con motivi che attengono esclusivamente alla determinazione della pena.

In particolare, contrariamente a quanto valutato dal giudice di primo grado, la Corte di assise di appello, facendo applicazione della sentenza di questa Corte n. 68 del 2012, ha riconosciuto in favore degli imputati l'attenuante del «fatto di lieve entità», trattandosi del sequestro operato per poche ore nei confronti di un associato, al fine di costringerlo a versare la somma di 1.400 euro, quale ricavato della vendita di una piccola quantità di stupefacente affidatagli, e al fine di ottenere la restituzione della pistola, appartenente al sodalizio criminale e della quale si era impossessato.

Quanto alla determinazione delle pene nei confronti dei cinque imputati, la Corte di assise d'appello ha diversificato le posizioni.

Per due imputati, ai quali non è stata contestata la recidiva, la Corte territoriale ha riconosciuto l'attenuante di cui all'art. 311 cod. pen., in via prevalente sull'aggravante del numero di persone, con conseguente rilevante diminuzione della pena complessiva rispetto a quella inflitta in primo grado.

Per gli altri tre imputati, invece, la Corte, stante la contestazione della recidiva ai sensi dell'art. 99, quarto comma, cod. pen. e la ritenuta sua operatività, ha potuto valutare la diminuzione solo come equivalente all'aggravante contestata e alla recidiva stessa, e ha conseguentemente confermato la pena finale di anni venti di reclusione, inflitta dal giudice di primo grado. In particolare, la Corte di appello ha adottato come pena base per il calcolo della pena complessiva il minimo edittale previsto dall'art. 630 cod. pen., pari a venticinque anni di reclusione; l'ha, poi, aumentata, per la continuazione con gli altri reati contestati ai tre imputati, ad una pena superiore a trenta anni di reclusione; ha applicato il limite di cui all'art. 78 cod. pen., determinando così la pena in anni trenta di reclusione, ridotta di un terzo per il rito abbreviato.

1.2.- Quanto alla non manifesta infondatezza, la rimettente Corte di cassazione sottolinea che nella citata sentenza n. 68 del 2012 questa Corte ha affermato che la funzione dell'attenuante del «fatto di lieve entità» è quella di mitigare una risposta punitiva improntata ad eccezionale asprezza «e che, proprio per questo, rischia di rivelarsi incapace di adattamento alla varietà delle situazioni concrete riconducibili al modello legale». Inoltre, la Corte rimettente ha ravvisato la violazione dell'art. 27, comma terzo, Cost., «nel suo valore fondante, in combinazione con l'art. 3 della Costituzione, del principio di proporzionalità della pena al fatto concretamente commesso, sul rilievo che una pena palesemente sproporzionata - e, dunque - inevitabilmente avvertita come ingiusta dal condannato - vanifica, già a livello di comminatoria legislativa astratta, la finalità rieducativa».

La rimettente passa poi in rassegna le plurime sentenze di parziale illegittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, cod. pen., come sostituito dall'art. 3 della legge n. 251 del 2005, e, in primo luogo, richiama la sentenza di questa Corte n. 251 del 2012 che - nel dichiarare costituzionalmente illegittimo il divieto di prevalenza della circostanza attenuante di cui all'art. 73, comma 5, del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), sulla recidiva di cui all'art. 99, quarto comma, cod. pen. - ha rimarcato come due fatti, quelli previsti dal primo e dal quinto comma dell'art. 73, che lo stesso assetto legislativo riconosce come profondamente diversi sul piano dell'offensività, siano ricondotti alla medesima cornice edittale con conseguente violazione del principio di uguaglianza (art. 3 Cost.) e del principio di proporzionalità della pena (art. 27 Cost.). Il divieto di prevalenza di cui alla norma censurata impedisce il necessario adeguamento della pena, connotando la risposta punitiva come pena palesemente sproporzionata, avvertita come ingiusta dal condannato, nonché contrastante con la finalità rieducativa della stessa.



La rimettente si sofferma, altresì, sulle successive decisioni di questa Corte, tutte parimenti dichiarative dell'illegittimità costituzionale della stessa disposizione attualmente censurata, in riferimento ad altrettante specifiche ipotesi di reato.

Anche nella fattispecie - conclude la Corte di cassazione - è costituzionalmente illegittimo il divieto di prevalenza della circostanza attenuante del «fatto di lieve entità» nel reato di sequestro di persona a scopo di estorsione, pur trattandosi di una diminvente comune, che però ha una necessaria funzione di riequilibrio dell'eccezionale asprezza del trattamento sanzionatorio previsto dall'art. 630 cod. pen.

1.3.- In definitiva, l'impossibilità per il giudice di ritenere prevalente, sulla recidiva reiterata, la diminvente del «fatto di lieve entità» comporta - secondo la Corte rimettente - la violazione degli artt. 3, 25 e 27 Cost. Tali questioni di legittimità costituzionale sarebbero, inoltre, rilevanti in quanto decisive al fine dell'accoglimento, o no, dei motivi di ricorso per cassazione che censurano la misura della pena inflitta ai tre imputati.

2.- Con atto del 9 dicembre 2020, è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate non fondate.

Innanzitutto la difesa statale pone in rilievo il carattere facoltativo della recidiva reiterata di cui all'art. 99, quarto comma, cod. pen.

Una volta caduto il presupposto dell'obbligatorietà della recidiva reiterata, come ritenuto nelle sentenze n. 145 del 2018 e n. 120 del 2017 di questa Corte, il giudice, ad avviso della difesa statale, è tenuto ad applicare l'aumento di pena previsto per la recidiva reiterata solo qualora ritenga che il nuovo episodio delittuoso sia concretamente significativo in rapporto alla natura e al tempo di commissione dei precedenti e avuto riguardo ai parametri indicati dall'art. 133 cod. pen., sotto il profilo della più accentuata colpevolezza e della maggiore pericolosità del reo. Sicché non c'è alcun automatismo nell'effetto preclusivo di tale circostanza aggravante.

Comunque - osserva l'Avvocatura - l'attuale formulazione dell'art. 69, quarto comma, cod. pen., costituisce il punto di arrivo di un'evoluzione legislativa dei criteri di bilanciamento delle circostanze non omogenee, aggravanti e attenuanti. La disposizione censurata, in particolare, risponde all'esigenza di assicurare una sanzione più rigorosa per un fatto caratterizzato da un grado di pericolosità e di lesività più intenso proprio in ragione della recidiva reiterata, che comporta un aumento di pena, in considerazione di un comportamento addebitabile al condannato, il cui effetto è proporzionato alla gravità oggettiva e soggettiva dello stesso.

Secondo la l'Avvocatura, la disposizione censurata, tesa ad offrire una risposta ad un fenomeno che genera allarme sociale, non appare in contrasto con il principio di eguaglianza, né comporta una misura sproporzionata della pena, in quanto tende ad attuare una forma di prevenzione generale, inasprendo il regime sanzionatorio per gli imputati recidivi.

Considerato in diritto

1.- Con ordinanza dell'8 settembre 2020 (reg. ord. n. 158 del 2020) la Corte di cassazione ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 25 e 27 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, del codice penale, come sostituito dall'art. 3 della legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione), nella parte in cui prevede il divieto di prevalenza dell'attenuante del «fatto di lieve entità» - introdotta dalla sentenza n. 68 del 2012 di questa Corte, in relazione al reato di sequestro di persona a scopo di estorsione di cui all'art. 630 cod. pen. - sulla circostanza aggravante della recidiva reiterata di cui all'art. 99, quarto comma, cod. pen.

La Corte di cassazione riferisce di essere investita con ricorso avverso la sentenza della Corte di assise di appello di Bari, che, in un contesto processuale più ampio (di associazione a delinquere finalizzata al traffico di sostanze stupefacenti), ha in particolare accertato la penale responsabilità di cinque imputati, per aver concorso nel delitto di sequestro di persona a scopo di estorsione, ai sensi dell'art. 630 cod. pen., con l'aggravante di cui all'art. 112, primo comma, numero 1), cod. pen., per il numero dei concorrenti nel reato.

La Corte di assise di appello, diversamente dal giudice di primo grado, ha riconosciuto in favore degli imputati la circostanza attenuante del fatto di lieve entità, introdotta a seguito della dichiarazione di illegittimità costituzionale di cui alla sentenza n. 68 del 2012, atteso che il sequestro si era protratto solo per poche ore nei confronti di un associato al fine di costringerlo a versare la somma di 1.400 euro, quale ricavato della vendita di una piccola quantità di stupefacente affidatagli, e a restituire una pistola appartenente al sodalizio criminale.



Però, nella determinazione della pena nei confronti dei cinque imputati, la Corte territoriale ha diversificato le loro posizioni. Mentre l'attenuante predetta è stata ritenuta prevalente sull'aggravante del numero di persone per due imputati, ai quali non era stata contestata la recidiva, con conseguente rilevante diminuzione della pena complessiva rispetto a quella inflitta in primo grado; per gli altri tre imputati, invece, la diminuzione è stata ritenuta solo equivalente all'aggravante della recidiva reiterata, stante la preclusione posta dall'art. 69, quarto comma, cod. pen., con conseguente conferma della pena finale di anni venti di reclusione, inflitta dal giudice di primo grado.

La Corte di cassazione rimettente - nel dare atto che i motivi di ricorso attengono esclusivamente alla determinazione della pena, non essendo in discussione la responsabilità degli imputati - ritiene che, in applicazione dei principi affermati da questa Corte in numerose dichiarazioni di illegittimità costituzionale aventi ad oggetto la medesima disposizione attualmente impugnata, la previsione del divieto di prevalenza dell'attenuante del fatto di lieve entità, riconosciuta in relazione all'art. 630 cod. pen., sulla recidiva reiterata di cui all'art. 99, quarto comma, cod. pen., si ponga in contrasto con gli artt. 3, 25 e 27 Cost.

In particolare, la Corte rimettente osserva che, in considerazione dell'eccezionale asprezza del trattamento sanzionatorio previsto dall'art. 630 cod. pen., l'impossibilità di applicare la diminuzione di pena prevista dall'attenuante in esame, secondo un giudizio di prevalenza, lede il principio di proporzionalità della pena in quanto impedisce il necessario adeguamento della stessa al fatto di particolare tenuità.

Per effetto del divieto di prevalenza dell'attenuante del fatto di lieve entità sull'aggravante della recidiva reiterata si determinerebbe un trattamento sanzionatorio sproporzionato rispetto al reato commesso, che sarebbe percepito come ingiusto dal condannato e, perciò, risulterebbe inidoneo a svolgere la funzione rieducativa prescritta dall'art. 27 Cost. Ciò ridonderebbe anche in violazione del principio di eguaglianza in ragione dell'ingiustificatezza della risposta sanzionatoria, così marcatamente differenziata rispetto agli imputati concorrenti nel reato.

2.- In via preliminare, deve osservarsi che sussiste la rilevanza delle questioni in quanto, come evidenziato nell'ordinanza di rimessione, i motivi di ricorso per cassazione attengono esclusivamente alla determinazione della pena inflitta dal giudice di appello.

È vero che - come giustamente sottolinea l'Avvocatura generale dello Stato - la circostanza aggravante della recidiva reiterata ai sensi dell'art. 99, quarto comma, cod. pen. è facoltativa e non già obbligatoria, come affermato da questa Corte (sentenza n. 120 del 2017 e ordinanza n. 145 del 2018). E tale è divenuta anche la recidiva di cui al quinto comma dello stesso art. 99 cod. pen. a seguito della dichiarazione di illegittimità costituzionale di cui alla sentenza n. 185 del 2015.

Va infatti ribadito che, in generale, il giudice è tenuto ad applicare «l'aumento di pena previsto per la recidiva reiterata solo qualora ritenga il nuovo episodio delittuoso concretamente significativo - in rapporto alla natura ed al tempo di commissione dei precedenti, ed avuto riguardo ai parametri indicati dall'art. 133 cod. pen. - sotto il profilo della più accentuata colpevolezza e della maggiore pericolosità del reo» (sentenza n. 120 del 2017). E quindi al giudice è sempre consentito «negare la rilevanza aggravatrice della recidiva ed escludere la circostanza, non applicando il relativo aumento della sanzione» (sentenza n. 185 del 2015).

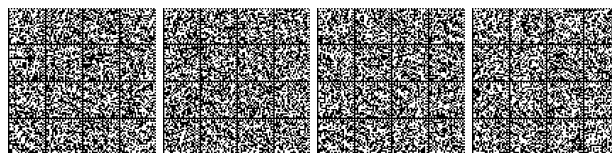
Ciò, però, non revoca in dubbio la plausibilità del presupposto interpretativo dal quale muove la Corte di cassazione rimettente, che è investita con il ricorso con cui i tre imputati recidivi contestano solo la misura della pena e non censurano invece la sentenza della Corte di assise d'appello nella parte in cui ha ritenuto applicabile tale aggravante, pur non obbligatoria.

Sussiste, quindi, la rilevanza delle sollevate questioni di legittimità costituzionale.

3.- Nel merito, le questioni sono fondate con riferimento agli artt. 3, primo comma, e 27, terzo comma, Cost.

4.- Giova premettere che originariamente il reato di sequestro di persona a scopo di estorsione era punito con la pena della reclusione da otto a quindici anni, oltre che con la pena pecuniaria della multa.

A seguito dell'allarme sociale provocato, negli anni Settanta, da numerosi episodi di sequestro di persona per conseguire il riscatto per la liberazione - posti in essere da pericolose organizzazioni criminali, spesso con efferate modalità esecutive e connotate di norma dal rischio della perdita della vita per il sequestrato, non di rado con l'esito della morte di quest'ultimo - il legislatore ha adottato plurimi interventi di contrasto (artt. 5 e 6 della legge 14 ottobre 1974, n. 497, recante «Nuove norme contro la criminalità»; art. 2 del decreto-legge 21 marzo 1978, n. 59, recante «Norme penali e processuali per la prevenzione e la repressione di gravi reati», convertito, con modificazioni, in legge 18 maggio 1978, n. 191) - normativa questa avente «i tratti tipici della legislazione "emergenziale"» (sentenza n. 68 del 2012) - e infine si è determinato a innalzare notevolmente le pene edittali, sia nel minimo, sia nel massimo, sostituendo interamente l'art. 630 cod. pen. (art. 1 della legge 30 dicembre 1980, n. 894, recante «Modifiche all'articolo 630 del codice penale»), ma lasciando immutata la descrizione della fattispecie del reato.



In tale nuova formulazione l'art. 630 cod. pen. ha previsto al primo comma - e prevede tuttora - che chiunque sequestra una persona allo scopo di conseguire, per sé o per altri, un ingiusto profitto come prezzo della liberazione è punito con la reclusione da venticinque a trenta anni.

Il minimo della pena detentiva (venticinque anni di reclusione) è stato, quindi, più che quadruplicato, risultando essere addirittura più elevato - e non di poco - di quello previsto per l'omicidio volontario (punito, nel minimo, con ventuno anni di reclusione: art. 575 cod. pen.). Inoltre, il massimo della pena (trenta anni di reclusione) è stato raddoppiato e portato al limite estremo della pena detentiva (art. 78 cod. pen.), ben oltre il limite massimo di durata della reclusione stabilito in via generale dall'art. 23, primo comma, cod. pen., in ventiquattro anni.

Questa Corte, investita della questione di legittimità costituzionale dell'art. 630 cod. pen., non ha mancato di osservare che si è trattato di «una risposta sanzionatoria di eccezionale asprezza» (sentenza n. 68 del 2012), che finiva per trovare applicazione anche a condotte di assai minore gravità rispetto a quelle che la richiamata normativa emergenziale intendeva contrastare, ma non di meno rientranti nella fattispecie del reato di sequestro a scopo di estorsione, pur potendo trattarsi di «episodi marcatamente dissimili, sul piano criminologico e del tasso di disvalore, rispetto a quelli avuti di mira dal legislatore dell'emergenza»; episodi che non vedono il pericolo di vita per la persona sequestrata e che non si inseriscono in un contesto associativo criminale mirato proprio a perpetrare tali condotte delittuose.

Basti pensare che la giurisprudenza riconosce la sussistenza di tale reato anche nell'ipotesi di sequestri di breve o brevissima durata o quando l'autore persegue l'intento di ottenere dalla persona sequestrata una prestazione patrimoniale alla quale ritiene di aver diritto (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 17 dicembre 2003-20 gennaio 2004, n. 962) o finanche l'intento di conseguire un vantaggio non patrimoniale, seppur ingiusto (Corte di cassazione, quinta sezione penale, sentenza 13 gennaio-1° marzo 2016, n. 8352).

La possibilità di ricomprendere nella fattispecie di reato anche fatti di minore gravità è la ragione dell'introduzione dell'attenuante ad opera dell'art. 3, terzo comma, della legge 26 novembre 1985, n. 718 (Ratifica ed esecuzione della convenzione internazionale contro la cattura degli ostaggi, aperta alla firma a New York il 18 dicembre 1979), in riferimento al delitto - previsto dal medesimo art. 3 - di sequestro di ostaggi: attenuante (ad effetto speciale) in forza della quale «[s]e il fatto è di lieve entità si applicano le pene previste dall'articolo 605 del codice penale aumentate dalla metà a due terzi».

L'art. 311 cod. pen. stabilisce, poi, che le pene comminate per i delitti previsti dal Titolo I del Libro II del medesimo codice - vale a dire, i delitti contro la personalità dello Stato, tra i quali rientra il sequestro terroristico o eversivo (art. 289-*bis* cod. pen.) - «sono diminuite quando per la natura, la specie, i mezzi, le modalità o circostanze dell'azione, ovvero per la particolare tenuità del danno o del pericolo, il fatto risulti di lieve entità».

Muovendo proprio dalla comparazione con tale ultima fattispecie di reato, punita anch'essa con la reclusione da venticinque a trenta anni, questa Corte (sentenza n. 68 del 2012) ha ritenuto ingiustificato il trattamento sanzionatorio differenziato e ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 630 cod. pen. nella parte in cui non prevede che la pena da esso comminata è diminuita «quando per la natura, la specie, i mezzi, le modalità o circostanze dell'azione, ovvero per la particolare tenuità del danno o del pericolo, il fatto risulti di lieve entità».

È significativo, in particolare, che la Corte abbia posto in rilievo che la funzione di tale attenuante, pur comune e non già ad effetto speciale, «consiste propriamente nel mitigare - in rapporto ai soli profili oggettivi del fatto (caratteristiche dell'azione criminosa, entità del danno o del pericolo) - una risposta punitiva improntata a eccezionale asprezza e che, proprio per questo, rischia di rivelarsi incapace di adattamento alla varietà delle situazioni concrete riconducibili al modello legale».

Si tratta quindi di un'attenuante che, ove ricorra il presupposto del «fatto di lieve entità», svolge una necessaria funzione riequilibratrice di una pena particolarmente elevata, introdotta per una specifica ragione di politica criminale in un determinato momento storico, ma rimasta immutata in seguito nella stessa cornice editale.

5.- Orbene, quando la circostanza attenuante del «fatto di lieve entità» concorre con l'aggravante della recidiva reiterata prevista dall'art. 99, quarto comma, cod. pen., si ha che il giudice, nel bilanciamento delle circostanze, non può ritenere prevalente tale diminvente, rimanendo possibile, a favore dell'imputato, solo il giudizio di equivalenza.

La legge n. 251 del 2005 ha, infatti, riformulato il quarto comma dell'art. 99 cod. pen., introducendo il divieto di prevalenza di qualsiasi circostanza attenuante sulla recidiva reiterata, precludendo così in modo assoluto al giudice di applicare, in tal caso, la relativa diminuzione di pena fino a un terzo.

In generale, come più volte rilevato da questa Corte, deroghe al regime ordinario del bilanciamento tra circostanze, come disciplinato dall'art. 69 cod. pen., sono sì costituzionalmente legittime e rientrano nell'ambito delle scelte discrezionali del legislatore, ma sempre che non «trasmodino nella manifesta irragionevolezza o nell'arbitrio» (sentenze



n. 205 del 2017 e n. 68 del 2012; in senso conforme, sentenza n. 88 del 2019), non potendo in alcun caso giungere «a determinare un'alterazione degli equilibri costituzionalmente imposti sulla strutturazione della responsabilità penale» (sentenze n. 73 del 2020 e n. 251 del 2012).

In particolare, però, l'art. 99, quarto comma, cod. pen., nel testo risultante dalla legge n. 251 del 2005, è stato oggetto di numerose dichiarazioni di illegittimità costituzionale, che hanno restituito al giudice la possibilità di ritenere, nell'ambito dell'obbligatorio giudizio di bilanciamento delle circostanze eterogenee, la prevalenza, rispetto all'aggravante della recidiva reiterata, di singole circostanze attenuanti, che sono state distintamente, di volta in volta, oggetto di verifica di legittimità costituzionale.

Nella maggior parte dei casi venuti all'esame di questa Corte le dichiarazioni di illegittimità costituzionale hanno riguardato circostanze espressive di un minor disvalore della condotta dal punto di vista della sua portata offensiva, in quanto riferite alla minore gravità del fatto: così la «lieve entità» nel delitto di produzione e traffico illecito di stupefacenti (sentenza n. 251 del 2012); la «particolare tenuità» nel delitto di ricettazione (sentenza n. 105 del 2014); la «minore gravità» nel delitto di violenza sessuale (sentenza n. 106 del 2014); il «danno patrimoniale di speciale tenuità» nei delitti di bancarotta e ricorso abusivo al credito (sentenza n. 205 del 2017).

Parimenti nella fattispecie in esame del sequestro di persona a scopo di estorsione (art. 630 cod. pen.) viene in rilievo, come possibile diminvente, una condotta di minore offensività, che è tale quando «per la natura, la specie, i mezzi, le modalità o circostanze dell'azione, ovvero per la particolare tenuità del danno o del pericolo, il fatto risulti di lieve entità».

Però, il parallelismo con le fattispecie oggetto delle citate pronunce non è pieno perché queste ultime hanno riguardato attenuanti a effetto speciale, tali essendo quelle che comportano una diminuzione maggiormente significativa della pena, perché superiore ad un terzo (art. 63, terzo comma, cod. pen.), mentre nella fattispecie in esame la diminvente del «fatto [...] di lieve entità», che la più volte richiamata sentenza n. 68 del 2012 di questa Corte ha inserito, con pronuncia additiva, nell'art. 630 cod. pen., integra una circostanza attenuante ad effetto comune.

6.- In tempi più recenti, però, questa Corte è andata oltre, dichiarando l'illegittimità costituzionale della stessa disposizione attualmente censurata anche in riferimento a circostanze attenuanti comuni in ragione di altri concorrenti profili di specialità.

La diminvente del vizio parziale di mente di cui all'art. 89 cod. pen. è stata ritenuta espressiva della ridotta rimproverabilità, derivante dal minor grado di discernimento dell'autore della condotta e quindi - secondo questa Corte (sentenza n. 73 del 2020) - l'inderogabile divieto di prevalenza di tale diminvente sulla recidiva reiterata non è compatibile con l'esigenza, di rango costituzionale, di determinazione di una pena proporzionata e calibrata sull'effettiva personalità del reo.

Altresì analoga dichiarazione di illegittimità costituzionale ha avuto ad oggetto il divieto di prevalenza della diminvente di cui all'art. 116, secondo comma, cod. pen., che, pur essendo anch'essa un'attenuante comune e non già ad effetto speciale, assolve però, per la peculiarità della fattispecie, ad una «funzione di necessario riequilibrio del trattamento sanzionatorio» nel caso in cui, nel concorso di più persone nel reato ai sensi dell'art. 116, primo comma, cod. pen., il reato commesso risulti essere più grave di quello voluto da taluno dei concorrenti (sentenza n. 55 del 2021).

7.- Analoga «funzione di necessario riequilibrio del trattamento sanzionatorio» può ritenersi che ricorra anche nella fattispecie, ora all'esame di questa Corte, dell'attenuante del «fatto di lieve entità» nel reato di sequestro di persona a scopo di estorsione; ciò essenzialmente in ragione dell'esigenza di mitigare la già ricordata risposta sanzionatoria di eccezionale asprezza (sentenza n. 68 del 2012), prevista da una legislazione emergenziale che ha elevato notevolmente il minimo e il massimo della pena della reclusione per contrastare gravissimi fatti di criminalità organizzata, ricorrenti in passato, ma che ha lasciato inalterata la definizione della fattispecie del reato con la conseguenza di ricomprendere - come si è sopra sottolineato - anche condotte assai meno gravi.

Si è già rilevato che l'attenuante della lieve entità del fatto nel reato di sequestro a scopo di estorsione ha una connotazione tutt'affatto particolare, non solo perché inserita nell'art. 630 cod. pen. (non già dal legislatore, *ma*) da questa Corte con pronuncia additiva di illegittimità costituzionale, che ha riequilibrato il regime sanzionatorio, ma anche perché trova speciale giustificazione nelle caratteristiche oggettive della fattispecie incriminatrice e nella particolare cornice edittale della pena. La possibilità di riconoscere tale diminvente, infatti, si riconnette alla «natura, alla specie, ai mezzi, alle modalità o circostanze dell'azione, ovvero per la particolare tenuità del danno o del pericolo». Essa quindi - non dissimilmente dalle diminuenti prese in considerazione dalla citata giurisprudenza di questa Corte, aventi ad oggetto fatti di minore gravità (sentenze n. 251 del 2012, n. 105 e n. 106 del 2014, n. 205 del 2017) - rileva marcatamente sul piano dell'offensività, in quanto presuppone una valutazione riferita al fatto nel suo complesso, in



rapporto all'evento di per sé considerato e alla natura, specie, mezzi, modalità della condotta, nonché all'entità del danno o del pericolo per la persona sequestrata, avuto riguardo alle modalità della privazione della libertà personale e alla portata dell'ingiusto profitto perseguito dall'autore della condotta estorsiva.

8.- La peculiarità del regime sanzionatorio edittale previsto per il reato di sequestro di persona a scopo di estorsione - che vede una pena detentiva molto elevata, sia nel minimo (venticinque anni di reclusione), sia nel massimo (trenta anni), all'interno di una "forbice" ridotta a soli cinque anni - e la necessaria funzione di riequilibrio della diminuzione in esame comportano che la disciplina censurata, nel precludere al giudice, nel bilanciamento delle circostanze, la possibilità di prevalenza della diminuzione del «fatto di lieve entità» sulla recidiva reiterata, finisce per disconoscere il principio della necessaria proporzione della pena rispetto all'offensività del fatto.

L'esigenza di assicurare anche per il delitto di sequestro di persona a scopo di estorsione, attenuato dalla lieve entità del fatto, una pena adeguata e proporzionata alla differente gravità del fatto-reato diventa più stringente proprio in considerazione di tale particolare cornice edittale.

Sotto questo specifico profilo, la disposizione censurata, nel precludere la prevalenza sulla recidiva reiterata dell'attenuante del «fatto di lieve entità», vanifica la necessaria funzione mitigatrice della pena, che questa Corte, con la sentenza n. 68 del 2012, le ha riconosciuto, non diversamente da quanto ritenuto per la diminuzione di cui all'art. 116 cod. pen., «al di là dell'essere essa un'attenuante comune e non già ad effetto speciale» (sentenza n. 55 del 2021).

La scelta del legislatore trova un necessario bilanciamento proprio nella facoltà del giudice, nei casi di sequestro di persona a scopo di estorsione in cui il fatto è riconosciuto di lieve entità, di applicare la diminuzione della pena, fino alla misura massima non eccedente il terzo (otto anni e quattro mesi di reclusione), che in tale marcata estensione realizza la finalità di riequilibrio di un trattamento sanzionatorio di particolare rigore.

9.- Va quindi ribadito il principio della necessaria proporzione della pena rispetto all'offensività del fatto, che risulterebbe vanificato da una «abnorme enfattizzazione» della recidiva (sentenza n. 251 del 2012), indice di rimproverabilità e pericolosità, rilevante sul piano strettamente soggettivo; si è altresì affermato che la recidiva reiterata «riflette i due aspetti della colpevolezza e della pericolosità, ed è da ritenere che questi, pur essendo pertinenti al reato, non possano assumere, nel processo di individualizzazione della pena, una rilevanza tale da renderli comparativamente prevalenti rispetto al fatto oggettivo» (sentenza n. 205 del 2017).

La norma censurata impedisce, invece, in modo assoluto al giudice di ritenere prevalente la diminuzione in questione, in presenza della recidiva reiterata, «con ciò frustrando, irragionevolmente, gli effetti che l'attenuante mira ad attuare e compromettendone la necessaria funzione di riequilibrio sanzionatorio» (sentenza n. 55 del 2021).

Il divieto inderogabile di prevalenza dell'attenuante in esame non è dunque compatibile con il principio di determinazione di una pena proporzionata, idonea a tendere alla rieducazione del condannato ai sensi dell'art. 27, terzo comma, Cost., che implica «un costante principio di proporzione tra qualità e quantità della sanzione, da una parte, e offesa, dall'altra» (sentenza n. 185 del 2015).

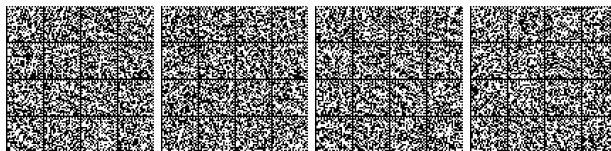
Violato è anche il principio di uguaglianza (art. 3, primo comma, Cost.), in quanto il divieto censurato vanifica la funzione che l'attenuante tende ad assicurare, ossia sanzionare in modo diverso situazioni differenti sul piano dell'offensività della condotta. Per effetto di tale divieto si ha, invece, che fatti di minore entità possono essere irragionevolmente sanzionati con la stessa pena, prevista dal primo comma dell'art. 630 cod. pen., per le ipotesi più gravi, vale a dire per condotte che, pur aggredendo i medesimi beni giuridici, sono completamente differenti con riguardo «alla natura, alla specie, ai mezzi, alle modalità o circostanze dell'azione, ovvero per la particolare tenuità del danno o del pericolo».

10.- In conclusione - assorbita la questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento all'art. 25 Cost. - deve dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, cod. pen., come sostituito dall'art. 3 della legge n. 251 del 2005, nella parte in cui prevede il divieto di prevalenza della circostanza attenuante del fatto di lieve entità - introdotta con sentenza n. 68 del 2012 di questa Corte, in relazione al delitto di sequestro di persona a scopo di estorsione, di cui all'art. 630 cod. pen. - sulla circostanza aggravante della recidiva di cui all'art. 99, quarto comma, cod. pen.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, del codice penale, come sostituito dall'art. 3 della legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescri-



zione), nella parte in cui prevede il divieto di prevalenza della circostanza attenuante del fatto di lieve entità - introdotta con sentenza n. 68 del 2012 di questa Corte, in relazione al reato di sequestro di persona a scopo di estorsione, di cui all'art. 630 cod. pen.- sulla circostanza aggravante della recidiva di cui all'art. 99, quarto comma, cod. pen.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 maggio 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Giovanni AMOROSO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria l'8 luglio 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_210143

N. 144

Sentenza 9 giugno - 8 luglio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Edilizia ed urbanistica - Norme della Regione Piemonte - Complessi ricettivi all'aperto e turismo itinerante - Possibile insediamento, su aree pubbliche o private, di campeggi temporanei o mobili, per finalità sociali, ricreative, culturali e sportive, in deroga alle disposizioni normative in materia paesaggistica - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente - Illegittimità costituzionale parziale, nel testo originario.

Edilizia ed urbanistica - Norme della Regione Piemonte - Complessi ricettivi all'aperto e turismo itinerante - Installazione di strutture edilizie leggere e manufatti e dei preingressi - Ricorso del Governo - Cessazione della materia del contendere.

Edilizia ed urbanistica - Norme della Regione Piemonte - Disciplina dei complessi ricettivi all'aperto e del turismo itinerante - Regolamento di attuazione - Requisiti localizzativi, urbanistici, tecnico-edilizi, e igienico-sanitari dei campeggi temporanei o mobili e delle aree adibite a garden sharing - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della tutela del patrimonio culturale e del paesaggio e della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente - Non fondatezza della questione, nei sensi di cui in motivazione.

- Legge della Regione Piemonte 22 febbraio 2019, n. 5, artt. 9, commi 1 e 2, e 19.
- Costituzione, artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s).

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. 9, commi 1 e 2, e 19 della legge della Regione Piemonte 22 febbraio 2019, n. 5 (Disciplina dei complessi ricettivi all'aperto e del turismo itinerante), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 26 aprile-2 maggio 2019, depositato in cancelleria il 6 maggio 2019, iscritto al n. 55 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 25, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione della Regione Piemonte;

udito nell'udienza pubblica dell'8 giugno 2021 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;

uditi l'avvocato dello Stato Maria Letizia Guida per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giulietta Magliona per la Regione Piemonte, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 18 maggio 2021;

deliberato nella camera di consiglio del 9 giugno 2021.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso depositato il 6 maggio 2019 (reg. ric. n. 55 del 2019), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 9, commi 1 e 2, e 19 della legge della Regione Piemonte 22 febbraio 2019, n. 5 (Disciplina dei complessi ricettivi all'aperto e del turismo itinerante), in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

1.1.- L'art. 9, comma 1, della legge reg. Piemonte n. 5 del 2019 è impugnato nella parte in cui si riferisce ai campeggi temporanei o mobili che il Comune può consentire su aree pubbliche o private per finalità sociali, ricreative, culturali e sportive. La norma oggetto di censura esclude tali campeggi dal vincolo di insediamento in aree specificamente individuate dai piani regolatori comunali o intercomunali, in conformità alle vigenti disposizioni in materia paesaggistica.

Il ricorrente ritiene che in tal modo tali strutture siano sottratte alla «verifica di compatibilità con le imprescindibili esigenze di tutela del patrimonio culturale», in violazione dell'art. 146 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), e dei punti A.17, A.27, B.13, B.23, B.25 e B.26 degli Allegati A e B del d.P.R. 13 febbraio 2017, n. 31 (Regolamento recante individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata), con conseguente violazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost.

1.2.- Tali parametri sarebbero violati anche dall'art. 9, comma 2, della medesima legge regionale, nella parte in cui sottrae espressamente ad autorizzazione paesaggistica strutture edilizie e manufatti predisposti temporaneamente dal turista, nell'ambito di un complesso ricettivo, come definiti più dettagliatamente dal precedente art. 5, comma 1, lettera f). Il ricorrente sottolinea che tali strutture non sono esenti dall'autorizzazione in base alla normativa statale recata dall'art. 149 cod. beni culturali e dal menzionato d.P.R. n. 31 del 2017.

1.3.- Analogo vizio affliggerebbe l'art. 9, comma 2, impugnato, quanto alla sottrazione all'autorizzazione paesaggistica delle installazioni di cui al precedente art. 5, comma 1, lettera g). Si tratta dei cosiddetti preingressi, ovvero di strutture rimovibili destinate al soggiorno diurno degli ospiti del complesso ricettivo, che la norma impugnata dichiara privi di rilevanza paesistica, ove rientranti nel punto A.27 dell'Allegato A al d.P.R. n. 31 del 2017. Con tale ultima previsione la normativa statale esonera dall'autorizzazione paesaggistica interventi di manutenzione o sostituzione di elementi amovibili situati in strutture ricettive all'aria aperta, purché eseguiti nel rispetto delle caratteristiche morfologiche, dei materiali e delle finiture esistenti.

1.4.- Il ricorrente osserva che non vi sarebbe modo, in forza della disposizione impugnata, di verificare tali ultimi requisiti poiché l'art. 9, comma 2, impugnato, impone, in sede di progetto, che siano rappresentate solo le piazzole ospitanti tali installazioni. La norma oggetto di ricorso introdurrebbe, perciò, ipotesi di sottrazione all'autorizzazione paesaggistica ulteriori rispetto alla normativa statale di cui all'art. 149 cod. beni culturali e dell'Allegato A, punto A.27, del d.P.R. n. 31 del 2017.

1.5.- Infine, il ricorrente censura l'art. 19 della legge reg. Piemonte n. 5 del 2019, che attribuisce alla Giunta regionale il potere di adottare un regolamento di attuazione, ove, in particolare, sono definiti, tra l'altro, i requisiti localizzativi, urbanistici, tecnico-edilizi dei campeggi temporanei o mobili di cui al precedente art. 6, comma 5, e delle aree adibite a garden sharing, di cui al precedente art. 7.



Sarebbero violati gli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., poiché l'art. 19, impugnato, non contiene «un esplicito richiamo» all'osservanza, ad opera del regolamento, delle previsioni del piano paesaggistico regionale di cui agli artt. 135 e 143 cod. beni culturali, e, in generale, all'osservanza delle Parti II e III del medesimo codice.

2.- Il 27 maggio 2019 si è costituita in giudizio la Regione Piemonte, chiedendo che il ricorso sia dichiarato non fondato.

La Regione resistente osserva, quanto all'impugnato art. 9, comma 1, che esso ha per oggetto insediamenti che non modificano lo stato dei luoghi, temporanei, rimovibili e privi di opere. Pertanto, essi non sarebbero soggetti ad autorizzazione paesaggistica, al pari delle strutture di garden sharing, di cui al precedente art. 7 della legge regionale impugnata, che non è stato censurato dal Presidente del Consiglio dei ministri.

Quanto all'art. 9, comma 2, in relazione ai preingressi, la Regione Piemonte osserva che è lo stesso Allegato A, punto A.27, del d.P.R. n. 31 del 2017, a esonerarli dall'obbligo di autorizzazione paesaggistica. In relazione alle strutture edilizie temporaneamente predisposte dal turista, poi, la Regione Piemonte sostiene che la sottrazione ad autorizzazione paesaggistica discende pianamente dalla temporaneità, dalla facile rimovibilità e dalla mancata incisione dello stato dei luoghi da parte delle «verande» e dei «teloni, ombrelloni, gazebo appoggiati a terra senza ancoraggio». D'altro canto, conclude la Regione resistente, l'Allegato A del d.P.R. n. 31 del 2017, ai punti A.16 e A.17, esonera da autorizzazione paesaggistica interventi che sarebbero maggiormente incisivi di quelli descritti dalle norme impugate.

2.1.- In riferimento all'impugnato art. 19, comma 1, la Regione Piemonte afferma che il regolamento ivi previsto non si confronta con la «rilevanza paesaggistica» degli interventi di cui alle lettere e) ed f), poiché esse a propria volta «non prevedono la realizzazione di alcuna opera o lavoro», e sarebbero dunque del tutto prive di tale rilevanza.

3.- Nell'imminenza dell'udienza pubblica, le parti hanno depositato memorie.

In particolare, la Regione Piemonte sostiene che debba essere dichiarata la cessazione della materia del contendere, posto che le norme impugate sarebbero state modificate in senso soddisfacente e non avrebbero avuto applicazione medio tempore.

A tale proposito, la Regione dà atto della entrata in vigore della legge reg. Piemonte 4 gennaio 2021, n. 1, recante «Disposizioni regionali di modifica alla legge regionale 22 febbraio 2019, n. 5 (Disciplina dei complessi ricettivi all'aperto e del turismo itinerante)».

La difesa regionale sostiene che le modifiche apportate alla legge regionale impugnata siano tali da superare le censure di illegittimità costituzionale.

In particolare, è stato modificato l'art. 6 della legge reg. Piemonte n. 5 del 2019, con la previsione secondo la quale, per campeggi temporanei o mobili, si intendono gli allestimenti per cui non è prevista la realizzazione di opere o interventi e con permanenza degli ospiti limitata alla durata dell'evento.

Grazie a tale definizione, secondo la Regione resistente, verrebbe meno ogni dubbio in ordine all'impatto ambientale di strutture precarie sotto il profilo funzionale, sicché sarebbe evidente che tali allestimenti non richiedono autorizzazione paesaggistica. Ciò supererebbe ogni motivo di contrasto con la disciplina statale relativa a tale autorizzazione, quanto all'impugnato art. 9, comma 1.

3.1.- Inoltre, la legge reg. Piemonte n. 1 del 2021 ha anche sostituito il testo dell'impugnato art. 9, prevedendo, quanto alle strutture edilizie leggere e ai manufatti (art. 5, comma 1, lettera f) e ai preingressi (art. 5, comma 1, lettera g), che resta salvo il rispetto delle disposizioni a tutela del patrimonio culturale e delle prescrizioni del piano paesaggistico regionale. In tal modo, sarebbe stabilito che tali interventi siano assoggettati ad autorizzazione paesaggistica.

3.2.- Infine, lo *ius superveniens* ha abrogato le parole «tecnico-edilizi» contenute nelle lettere e) ed f) dell'impugnato art. 19. Ciò comporterebbe che il regolamento attuativo della legge reg. Piemonte n. 5 del 2019 non disciplinerebbe più gli «aspetti tecnico-edilizi» delle strutture, ovverosia i soli che potrebbero rilevare sul piano ambientale.

La Regione Piemonte aggiunge che le norme impugate non hanno finora trovato applicazione, perché non è ancora stato approvato il regolamento di attuazione previsto dall'art. 19.

4.- Il Presidente del Consiglio dei ministri insiste, invece, per l'accoglimento del ricorso.

Il ricorrente esclude che la legge reg. Piemonte n. 1 del 2021 abbia carattere soddisfacente delle censure.

Quanto all'art. 9, comma 1, anche dopo la novella legislativa, permanerebbe il rischio di una stabile permanenza dei campeggi in loco, al servizio di «eventi» di cui l'art. 6, comma 5, della legge regionale impugnata non chiarisce la natura.

Quanto all'art. 9, comma 2, il richiamo al rispetto delle disposizioni in materia di patrimonio culturale confermerebbe la fondatezza delle censure.

Quanto all'art. 19, la norma continuerebbe a non prevedere il rispetto delle prescrizioni paesaggistiche.



In ogni caso, lo *ius superveniens* non avrebbe carattere retroattivo, come si dovrebbe evincere dall'art. 15 della legge reg. Piemonte n. 1 del 2021, che permette ai complessi ricettivi all'aperto, esistenti alla data di entrata in vigore della legge, di mantenere la destinazione originaria, pur ricadendo in aree a destinazione d'uso diversa dalla destinazione turistico-ricettiva.

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso iscritto al reg. ric. n. 55 del 2019, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 9, commi 1 e 2, e 19 della legge della Regione Piemonte 22 febbraio 2019, n. 5 (Disciplina dei complessi ricettivi all'aperto e del turismo itinerante), in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

La legge regionale impugnata, nel recare la disciplina edilizia e urbanistica dei complessi ricettivi all'aperto e del turismo itinerante, contiene anche - secondo il ricorrente - norme che si sovrappongono alla normativa dello Stato attinente alla autorizzazione paesaggistica, invadendo così il campo riservato alla competenza legislativa esclusiva statale in tema di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.) e violando, altresì, l'art. 9 Cost.

2.- L'impugnato art. 9, comma 1, ammette l'insediamento dei complessi, di cui si è detto, esclusivamente nelle aree a ciò destinate, purché in conformità «alle disposizioni normative vigenti in materia urbanistica, di sicurezza idrogeologica e sismica, edilizia, paesaggistica, di aree naturali e biodiversità, della Rete Natura 2000, nonché alle disposizioni della legge regionale 5 dicembre 1977, n. 56 (Tutela ed uso del suolo) e degli strumenti di pianificazione territoriale e paesaggistica regionali».

A tale previsione sono però sottratti i campeggi temporanei o mobili, di cui all'art. 6, comma 5, della medesima legge reg. Piemonte n. 5 del 2019, secondo il quale «[i]l comune può consentire su aree pubbliche o private, campeggi temporanei o mobili, per finalità sociali, ricreative, culturali e sportive».

Il ricorrente ritiene che l'esclusione di tali strutture dal generale disposto dell'art. 9, comma 1, comporti che esse siano contestualmente sottratte alla tutela paesaggistica, e, in particolare, alla necessità che l'intervento sia soggetto ad autorizzazione ai sensi dell'art. 146 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137).

La Regione, nel costituirsi in giudizio, non contesta tale lettura, ma reputa che la natura stessa di simili campeggi sia tale da esonerarli dalla previsione di autorizzazione paesaggistica, anche alla luce del regime di semplificazione, introdotto dal d.P.R. 13 febbraio 2017, n. 31 (Regolamento recante individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata).

3.- Prima di esaminare la censura, si deve dare atto che la legge impugnata è stata modificata, nella pendenza del giudizio costituzionale, dalla legge della Regione Piemonte 4 gennaio 2021, n. 1, recante «Disposizioni regionali di modifica alla legge regionale 22 febbraio 2019, n. 5 (Disciplina dei complessi ricettivi all'aperto e del turismo itinerante)».

L'impugnato art. 9 è stato sostituito integralmente dall'art. 6 di detta legge, che ne ha modificato il testo, senza tuttavia - per quanto qui interessa - alterarne la portata precettiva. Più specificamente, l'attuale testo dell'art. 9, comma 1, della legge reg. Piemonte n. 5 del 2019, come sostituito dall'art. 6 della legge reg. Piemonte n. 1 del 2021, continua a prevedere che l'insediamento delle strutture ricettive all'aperto, «ad esclusione dei campeggi temporanei o mobili di cui all'art. 6, comma 5», sia concentrato in apposite aree in conformità alla normativa paesaggistica.

Tuttavia, la Regione resistente ritiene che sia cessata la materia del contendere, alla luce della contestuale sostituzione dell'art. 6, comma 5, della legge regionale n. 5 del 2019, ad opera dell'art. 3 della legge regionale n. 1 del 2021.

Nel testo ora vigente, infatti, l'art. 6, comma 5, citato, prevede che «[s]ono campeggi temporanei o mobili gli allestimenti predisposti per l'esercizio di attività svolte per finalità sociali, ricreative, culturali, educative e sportive su aree pubbliche o private, per i quali non è richiesta la realizzazione di opere o interventi e con permanenza degli ospiti limitata alla durata dell'evento».

La Regione Piemonte sostiene che, escludendo l'esecuzione di opere o interventi permanenti per i campeggi, sia venuta meno ogni ragione per esigere l'autorizzazione paesaggistica.



Tuttavia, tale affermazione conferma l'interpretazione dell'impugnato art. 9, comma 1, posta a presupposto del ricorso, nel senso che tale norma ha per effetto quello di sottrarre ad autorizzazione paesaggistica i campeggi temporanei o mobili, e non permette, quindi, di ritenere soddisfacente lo *ius superveniens*.

Difatti, con la novella, di cui si è detto, la legge regionale impugnata continua a stabilire i casi in cui l'autorizzazione paesaggistica è dovuta, e, in particolare, ad escluderla, con previsione di legge inderogabile, per l'ipotesi dei campeggi temporanei o mobili.

Essa, perciò, continua ad esporsi al profilo di impugnazione svolto nel ricorso, ovverosia di avere invaso la sfera di competenza legislativa esclusiva dello Stato in tale materia. Deve perciò escludersi che sia cessata la materia del contendere.

4.- La questione di legittimità costituzionale dell'impugnato art. 9, comma 1, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. è fondata.

Questa Corte ha ripetutamente affermato che «[i]l potere di intervento delle Regioni in materia di “governo del territorio” non si estende alla disciplina della rilevanza paesaggistica degli allestimenti mobili, che incide sul regime autorizzatorio tratteggiato dall'art. 146 del d.lgs. n. 42 del 2004 ed è riconducibile alla competenza esclusiva dello Stato in materia di ambiente». Infatti, «[s]petta alla legislazione statale determinare presupposti e caratteristiche dell'autorizzazione paesaggistica, delle eventuali esenzioni e delle semplificazioni della procedura, in ragione della diversa incidenza delle opere sul valore intangibile dell'ambiente» (sentenza n. 246 del 2017; da ultimo, nello stesso senso, sentenza n. 74 del 2021).

Si è aggiunto che «la Regione non sarebbe competente, in una materia di esclusiva spettanza dello Stato, ad irrigidire nelle forme della legge casi di deroga al regime autorizzatorio, neppure quando essi fossero già desumibili dall'applicazione in concreto della disciplina statale» (sentenza n. 139 del 2013), sicché «[n]eppure è dirimente l'asserita coincidenza, evidenziata dalla resistente, delle disposizioni impugnate con quanto stabilito negli allegati A (Interventi ed opere in aree vincolate esclusi dall'autorizzazione paesaggistica) e B (Elenco di interventi di lieve entità soggetti a procedimento autorizzatorio semplificato) del d.P.R. 13 febbraio 2017, n. 31 (Regolamento recante individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata), in quanto la semplice novazione della fonte normativa costituisce comunque causa di illegittimità della disposizione regionale» (sentenza n. 178 del 2018).

4.1.- Ne consegue che la norma impugnata, provvedendo direttamente ad escludere dall'autorizzazione paesaggistica l'insediamento dei campeggi temporanei o mobili, ha con ciò stesso invaso la competenza statale in tema di tutela dell'ambiente, alla quale tale regolamentazione è invece affidata.

La circostanza, indicata dalla difesa regionale, per la quale il ricorrente avrebbe omesso di impugnare ulteriori disposizioni della legge reg. Piemonte n. 5 del 2019 colpite da analogo vizio, infine, non è di alcun impedimento a dichiarare l'illegittimità costituzionale della norma oggetto di impugnativa (sentenza n. 210 del 2016).

4.2.- È assorbita la questione di legittimità costituzionale dell'impugnato art. 9, comma 1, in riferimento all'art. 9 Cost.

5.- Va ora esaminata la questione dell'art. 9, comma 2, che esonera dall'autorizzazione paesaggistica le installazioni descritte dal precedente art. 5, comma 1, lettere f) e g), ovverosia le «strutture edilizie leggere e manufatti: le strutture e i manufatti predisposti temporaneamente dal turista conformi al regolamento interno della struttura ricettiva accostabili all'allestimento o al mezzo mobile di pernottamento, non assimilabili per funzioni e dimensioni alle ordinarie abitazioni a carattere residenziale, realizzati con sistemi di prefabbricazione in materiali vari, non ancorati al suolo in modo stabile, contraddistinti dalla presenza di allacciamenti alle reti tecnologiche, provvisori e rimovibili in ogni momento» (lettera f) e i preingressi, vale a dire «le strutture, per il soggiorno diurno degli ospiti conformi al regolamento interno della struttura ricettiva, funzionali al completo utilizzo e alla protezione dell'allestimento o del mezzo mobile e rimovibili in ogni momento (lettera g)». Il ricorrente ritiene lesi anche in tal caso gli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost.

5.1.- La Regione Piemonte ha eccepito la cessazione della materia del contendere, alla luce del nuovo testo dell'art. 9, comma 3, della legge regionale n. 5 del 2019, come sostituito dall'art. 6 della menzionata legge regionale n. 1 del 2021.

Il citato art. 9, comma 3, stabilisce, infatti, che per le strutture di cui alle lettere f) e g) dell'art. 5, comma 1, «resta salvo il rispetto delle disposizioni di tutela del patrimonio culturale e delle prescrizioni del piano paesaggistico regionale».



Con tale previsione, il legislatore regionale si è pienamente adeguato alla censura mossa dal ricorrente, posto che i beni paesaggistici appartengono al patrimonio culturale (art. 2, comma 1, cod. beni culturali). Ne deriva che, per effetto del vigente art. 9, comma 3, della legge reg. Piemonte n. 5 del 2019 le strutture in oggetto restano soggette all'autorizzazione paesaggistica, ove richiesta dalla normativa statale.

5.2.- Inoltre, non emerge che la norma impugnata abbia avuto applicazione nel breve periodo di tempo in cui essa ha avuto vigore.

A fronte della asserzione della difesa regionale, in ordine alla mancata applicazione, il ricorrente si è infatti limitato a sostenere che la conclusione opposta andrebbe tratta dall'art. 15 della legge reg. Piemonte n. 1 del 2021, con il quale si prevede che «[i] complessi ricettivi all'aperto di cui agli articoli 6 e 8 della legge regionale 5/2019 esistenti alla data di entrata in vigore della presente legge, ricadenti in aree a destinazione d'uso diversa dalla destinazione turistico-ricettiva, mantengono la destinazione originaria. In occasione di interventi di ampliamento o di modifica della tipologia ricettiva adeguano la destinazione d'uso urbanistica ai sensi degli articoli 8 e 9 della legge regionale 5/2019».

L'argomento della difesa statale è tuttavia incongruo, perché la norma appena citata reca una disciplina transitoria di carattere urbanistico, e nulla dice in ordine al regime paesaggistico degli interventi regolati dall'art. 5, comma 1, lettere f) e g), della legge regionale impugnata. Si può perciò ritenere che, nel caso di specie, non vi sia motivo per dubitare dell'affermazione della Regione Piemonte, in ordine alla mancata applicazione della norma impugnata medio tempore.

Ciò comporta che sia cessata la materia del contendere sulle questioni relative all'art. 9, comma 2, della legge reg. Piemonte n. 5 del 2019 (da ultimo, sentenza n. 7 del 2021).

6.- L'art. 19, parimenti impugnato, conferisce alla Giunta regionale il potere di approvare il regolamento di attuazione della medesima legge regionale, ed è censurato dal ricorrente nella parte relativa alle lettere e) ed f), dedicate ai requisiti localizzativi, urbanistici, tecnico-edilizi, e igienico-sanitari, rispettivamente, dei campeggi temporanei o mobili e delle aree adibite a garden sharing.

Il ricorrente denuncia la violazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., perché il legislatore regionale ha ommesso ogni riferimento alla disciplina paesaggistica, alla quale, perciò, il regolamento potrebbe apportare deroghe.

6.1.- L'art. 13 della legge reg. Piemonte n. 1 del 2021 ha soppresso dalle lettere e) ed f) dell'impugnato art. 19 le parole «tecnico-edilizi».

Tale *ius superveniens*, contrariamente a quanto eccepito dalla difesa regionale, è privo di carattere soddisfacente rispetto alla censura del ricorrente, poiché la norma impugnata continua ad omettere ogni rinvio alla disciplina paesaggistica, come denunciato con il ricorso. Non è pertanto cessata la materia del contendere.

7.- La questione non è fondata.

È infatti evidente che la disposizione impugnata possa e debba essere interpretata nel senso che la disciplina regolamentare posta dalla Giunta non potrà apportare alcuna deroga alla normativa statale a tutela del paesaggio.

Proprio per tale ragione, essa «tace» su un profilo che esula dalla competenza legislativa regionale, e sul quale essa non avrebbe nemmeno potuto intervenire, e si riferisce, invece, ad ambiti per i quali è ammesso l'apprezzamento della Regione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, della legge della Regione Piemonte 22 febbraio 2019, n. 5 (*Disciplina dei complessi ricettivi all'aperto e del turismo itinerante*), nel testo originario, limitatamente alle parole «ad esclusione dei campeggi temporanei o mobili di cui all'art. 6, comma 5»;

2) dichiara cessata la materia del contendere delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 2, della legge della Regione Piemonte n. 5 del 2019, nel testo originario, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;



3) dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 19 della legge della Regione Piemonte n. 5 del 2019, nel testo originario, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 giugno 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Augusto Antonio BARBERA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria l'8 luglio 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_210144

N. 145

Sentenza 26 maggio - 8 luglio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Toscana - Abrogazione dell'art. 1, commi 3 e 4, della legge regionale n. 65 del 2010, attuativi di disposizione statale in materia di tetti alla spesa per assunzioni - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Toscana 6 luglio 2020, n. 51, art. 48, comma 1.
- 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 dell'art. 48 della legge della Regione Toscana 6 luglio 2020, n. 51 (Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2019), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 4-9 settembre 2020, depositato in cancelleria l'8 settembre 2020, iscritto al n. 79 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 43, prima serie speciale, dell'anno 2020.



Visto l'atto di costituzione della Regione Toscana;
udito nell'udienza pubblica del 25 maggio 2021 il Giudice relatore Angelo Buscema;
uditi l'avvocato dello Stato Marina Russo per il Presidente del Consiglio dei ministri, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 18 maggio 2021, e l'avvocato Marcello Cecchetti per la Regione Toscana;
deliberato nella camera di consiglio del 26 maggio 2021.

Ritenuto in fatto

1.- Con il ricorso iscritto al n. 79 del registro ricorsi per l'anno 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 48 della legge della Regione Toscana 6 luglio 2020, n. 51 (Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2019), in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 9, comma 28, 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, ritenuto espressivo di principi generali di coordinamento della finanza pubblica.

Il citato art. 48 dispone: «1. L'art. 1 della legge regionale 29 dicembre 2010, n. 65 (Legge finanziaria per l'anno 2011) è abrogato. 2. L'articolo 12 della L.R. 65/2010 è abrogato».

L'Avvocatura generale dello Stato deduce che le disposizioni abrogate dalla normativa impugnata sarebbero state emanate in attuazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica previsti dagli artt. 6 e 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, come convertito.

Più in particolare, i commi 1 e 2 dell'art. 1 della legge della Regione Toscana 29 dicembre 2010, n. 65 (Legge finanziaria per l'anno 2011), darebbero attuazione ai principi di coordinamento recati dall'art. 6 del d.l. n. 78 del 2010; i successivi commi 3 e 4, invece, a quelli previsti dall'art. 9, comma 28, del medesimo decreto-legge.

I citati commi 1 e 2 dell'art. 1 della legge reg. Toscana n. 65 del 2010 prevedono: «1. In applicazione della disposizione di cui all'articolo 6 del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica) convertito in legge, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, la Giunta regionale, sulla base delle spese risultanti dal rendiconto per l'anno 2009, determina con proprio atto l'ammontare complessivo della riduzione delle proprie spese di funzionamento indicate dal citato articolo 6. Tale ammontare è assicurato dalla Giunta regionale anche mediante una modulazione delle percentuali di risparmio in misura diversa rispetto a quanto disposto dall'articolo 6 del D.L. n. 78/2010. 2. Il Consiglio regionale concorre all'attuazione dei principi di cui all'articolo 6 del D.L. n. 78/2010, convertito, con modificazioni, dalla L. 122/2010, mediante la riduzione delle spese determinata nel proprio bilancio, che costituisce una spesa obbligatoria del bilancio della Regione, nonché ai sensi della legge regionale 29 dicembre 2010, n. 64 (Concorso del Consiglio regionale all'attuazione dei principi di razionalizzazione della spesa)».

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

Le richiamate norme statali - che per costante giurisprudenza costituzionale sarebbero espressive di principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica - detterebbero specifici tetti di spesa in materia di attività di formazione, missioni del personale dipendente, consulenze e assunzioni di personale a tempo determinato. L'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010 dispone, fra l'altro, che, a decorrere dall'anno 2011, le amministrazioni dello Stato, anche a ordinamento autonomo, le agenzie, gli enti pubblici non economici, le università, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura «possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009. Per le medesime amministrazioni la spesa per personale relativa a contratti di formazione-lavoro,



ad altri rapporti formativi, alla somministrazione di lavoro, nonché al lavoro accessorio di cui all'articolo 70, comma 1, lettera *d*) del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, e successive modificazioni ed integrazioni, non può essere superiore al 50 per cento di quella sostenuta per le rispettive finalità nell'anno 2009».

L'Avvocatura generale dello Stato rileva, altresì, che, per effetto dell'art. 57 del decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 19 dicembre 2019, n. 157, a decorrere dal 2020 cessano di applicarsi i limiti alla finanza pubblica previsti dall'art. 6, commi 7, 8, 9, 12 e 13, del d.l. n. 78 del 2010 nei confronti delle Regioni, delle Province autonome, degli enti locali e dei loro organismi ed enti strumentali.

Fra i menzionati limiti che cessano di avere efficacia non è, invece, contemplato quello previsto dall'art. 9, comma 28, del medesimo d.l. n. 78 del 2010, che sarebbe quindi ancora vigente e applicabile agli enti territoriali.

Il ricorrente deduce che l'abrogazione - da parte della normativa impugnata - dell'art. 1 della legge reg. Toscana n. 65 del 2010 sarebbe: *a*) legittima nella parte in cui abroga disposizioni attuative dell'art. 6 del d.l. n. 78 del 2010, poiché i limiti di spesa ivi previsti non sarebbero più applicabili per effetto del d.l. n. 124 del 2019; *b*) illegittima nella parte in cui la disposizione abrogata è attuativa dell'ancora vigente art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, poiché l'abrogazione delle norme regionali avrebbe determinato la «caducazione di un presidio qualificante ai fini del rispetto della spesa per il personale» e pertanto integrerebbe una patente violazione del principio di coordinamento della finanza pubblica recato dalla legge statale.

2.- La Regione Toscana, costituita in giudizio con atto depositato l'8 ottobre 2020, ha dedotto l'infondatezza del ricorso, perché essa non sarebbe soggetta alle limitazioni di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, dal momento che avrebbe sempre rispettato gli obblighi di riduzione della spesa imposti dall'art. 1, commi da 557 a 557-*quater*, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)», e successive modificazioni e integrazioni.

Ai sensi dell'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, infatti, i limiti di spesa ivi stabiliti «non si applicano alle Regioni in regola con l'obbligo di riduzione delle spese del personale di cui ai commi 557 e 562» dell'art. 1 della legge n. 296 del 2009. Il richiamato comma 557 dispone che, «[a]i fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, gli enti sottoposti al patto di stabilità interno assicurano la riduzione delle spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale, con azioni da modulare nell'ambito della propria autonomia».

A questo riguardo, la Regione Toscana osserva che l'obbligo di riduzione di spesa per il personale di cui al citato comma 557 sarebbe stato sempre da essa rispettato, poiché, ai sensi dell'art. 22-*bis* della legge della Regione Toscana 8 gennaio 2009, n. 1 (Testo unico in materia di organizzazione e ordinamento del personale), «la delibera di Giunta ogni anno stabilisce i limiti delle assunzioni, applicando direttamente i vincoli del comma 557 dell'art. 1 L. n. 296/2006 e successive modificazioni e integrazioni». Ciò sarebbe avvalorato dal fatto che nessuna delibera regionale sarebbe mai stata impugnata, «né dal Dipartimento della Funzione pubblica né dal Ministero dell'Economia e delle Finanze che controlla l'andamento della spesa anche delle Amministrazioni regionali».

A sostegno dell'infondatezza del ricorso, la Regione Toscana evoca anche la sentenza di questa Corte n. 173 del 2012, secondo cui l'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010 «pone un obiettivo generale di contenimento della spesa relativa ad un vasto settore del personale e, precisamente, a quello costituito da quanti collaborano con le pubbliche amministrazioni in virtù di contratti diversi dal rapporto di impiego a tempo indeterminato. L'art. 9, comma 28, censurato, d'altronde, lascia alle singole amministrazioni la scelta circa le misure da adottare con riferimento ad ognuna delle categorie di rapporti di lavoro da esso previste».

La difesa regionale sostiene, pertanto, che l'abrogazione dei commi 3 e 4 della legge regionale n. 65 del 2010 non comporterebbe alcuna violazione delle disposizioni statali di principio, ben potendo la Regione esercitare «la propria scelta circa le modalità da adottare per contenere la spesa del personale», pur nel rispetto dell'obiettivo di contenimento della spesa pubblica previsto dall'art. 1, comma 557, della legge n. 296 del 2006.

La resistente, infine, eccepisce l'inammissibilità del ricorso in riferimento all'art. 48, comma 2, della legge reg. Toscana n. 51 del 2020.

Osserva, in proposito, che, sebbene il ricorso contesti l'art. 48 nella sua interezza, le censure sono motivate solo in riferimento al comma 1 del medesimo articolo, che abroga l'art. 1 della legge reg. Toscana n. 65 del 2010, mentre non è formulata alcuna censura nei confronti del comma 2, il quale dispone l'abrogazione dell'art. 12 della legge reg. Toscana n. 65 del 2010, che dettava limiti alle spese di funzionamento degli enti e delle aziende sanitarie per l'anno 2011 (disposizione peraltro già dichiarata parzialmente illegittima da questa Corte con sentenza n. 182 del 2011).



Secondo la difesa regionale, l'abrogazione del richiamato art. 12 sarebbe giustificata dal fatto che «[i] limiti alla spesa del personale degli enti ed aziende sanitarie trova oggi esclusiva disciplina nella normativa statale di riferimento», dettata dall'art. 2, comma 71, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)»; dall'art. 14-*bis*, comma 2, del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 (Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni), convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 2019, n. 26; dall'art. 17, comma 3-*bis*, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, successivamente modificato dall'art. 1, comma 454, 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); nonché dall'art. 11 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 35 (Misure emergenziali per il servizio sanitario della Regione Calabria e altre misure urgenti in materia sanitaria), convertito, con modificazioni, nella legge 25 giugno 2019, n. 60.

3.- Con memoria depositata in prossimità dell'udienza, la Regione Toscana ha riproposto i motivi di infondatezza di cui all'atto di costituzione, ribadendo che la disposizione impugnata non comporterebbe una violazione dei principi di coordinamento di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2020, poiché il rispetto dei limiti di spesa per il personale ivi stabiliti sarebbero garantiti da altre disposizioni di legge regionale, che espressamente richiamano i più generali limiti di cui all'art. 1, comma 557 e seguenti, della legge n. 296 del 2006.

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 48 della legge della Regione Toscana 6 luglio 2020, n. 51 (Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2019), in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 9, comma 28, 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, ritenuto espressivo di principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica.

Il citato art. 48 dispone: «1. L'art. 1 della legge regionale 29 dicembre 2010, n. 65 (Legge finanziaria per l'anno 2011) è abrogato. 2. L'articolo 12 della L.R. 65/2010 è abrogato».

Secondo il ricorrente le disposizioni abrogate dalla normativa impugnata darebbero attuazione ai principi di coordinamento della finanza pubblica recati dagli artt. 6 e 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, come convertito, che pongono specifici tetti di spesa in materia di attività di formazione, missioni del personale dipendente, consulenze e assunzioni di personale a tempo determinato.

L'Avvocatura generale dello Stato rileva, altresì, che, per effetto dell'art. 57 del decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 19 dicembre 2019, n. 157, a decorrere dal 2020 verrebbero meno i limiti alla finanza pubblica previsti dall'art. 6, commi 7, 8, 9, 12 e 13, del d.l. n. 78 del 2010 nei confronti delle Regioni, delle Province autonome, degli enti locali e dei loro organismi ed enti strumentali.

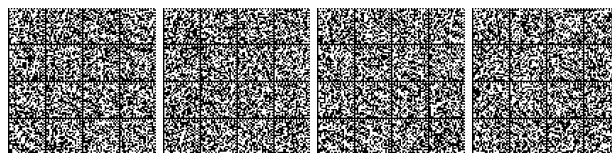
Fra i menzionati limiti non sarebbero, tuttavia, contemplati quelli recati dall'art. 9, comma 28, del medesimo decreto-legge, che perciò sarebbero ancora vigenti e applicabili agli enti territoriali.

Il ricorrente deduce che l'abrogazione - da parte della norma impugnata - dell'art. 1 della legge della Regione Toscana 29 dicembre 2010, n. 65 (Legge finanziaria per l'anno 2011), sarebbe costituzionalmente illegittima esclusivamente nella parte in cui quest'ultimo reca norme attuative dell'ancora vigente art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, poiché tale abrogazione avrebbe determinato la «caducazione di un presidio qualificante ai fini del rispetto della spesa per il personale», e pertanto integrerebbe una patente violazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica recati dalla norma statale.

2.- Occorre, preliminarmente, individuare l'oggetto della questione da scrutinare, in quanto non coincidente con il portato letterale del petitum formulato dal ricorrente (*ex multis*, sentenze n. 36 del 2021, n. 217 e n. 193 del 2020).

Come evidenziato dalla Regione resistente, le motivazioni e le conclusioni del ricorso si rivolgono indistintamente all'intero art. 48 impugnato, senza distinguere tra i diversi commi dei quali lo stesso si compone.

La lettura complessiva del ricorso, tuttavia, rende evidente che il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato esclusivamente il comma 1 del citato art. 48, il quale abroga l'art. 1 della legge reg. Toscana n. 65 del 2010, e non il successivo comma 2, che abroga, invece, l'art. 12 della medesima legge regionale.



Peraltro, va ulteriormente precisato che oggetto di doglianza non è l'abrogazione dell'intero art. 1 della legge reg. Toscana n. 65 del 2010, ma solo dei commi 3 e 4, ritenuti attuativi dei principi di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010.

Deve pertanto concludersi che la questione di legittimità costituzionale promossa dal ricorrente ha ad oggetto esclusivamente l'art. 48, comma 1, della legge reg. Toscana n. 51 del 2020, nella parte in cui abroga l'art. 1, commi 3 e 4, della legge reg. Toscana n. 65 del 2010.

Così circoscritto il *thema decidendum*, si può procedere all'esame del merito.

3.- Occorre anzitutto inquadrare il contesto normativo in cui si inseriscono le disposizioni oggetto di impugnazione.

3.1.- Come è noto, questa Corte ha riconosciuto alle norme statali sul concorso degli enti territoriali al raggiungimento degli obiettivi di contenimento della spesa la natura di principi di coordinamento della finanza pubblica, sull'assunto che «[n]on è contestabile il potere del legislatore statale di imporre agli enti autonomi [...] vincoli alle politiche di bilancio» (sentenza n. 36 del 2004), anche se questi si traducono, inevitabilmente, in «limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti» (sentenza n. 218 del 2015).

L'art. 57, comma 2, lettera b), del d.l. n. 124 del 2019, come convertito, con decorrenza dall'anno 2020, ha abrogato per tutti gli enti (a esclusione di quelli del Servizio sanitario nazionale) i tetti di spesa per attività di formazione, per missioni del personale dipendente e per consulenze previsti dall'art. 6, commi 7, 8, 9, 12 e 13, del d.l. n. 78 del 2010. Restano, viceversa, in vigore i limiti assunzionali fissati dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, sebbene siano state introdotte diverse deroghe.

3.2.- Con specifico riferimento all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010 - richiamato nel presente giudizio quale parametro interposto - questa Corte ha costantemente affermato che esso rappresenta un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica (*ex multis*, sentenze n. 194 del 2020, n. 89 e n. 61 del 2014, n. 277 e n. 18 del 2013).

In relazione a tale principio, questa Corte ha altresì precisato che lo Stato può agire direttamente sulla spesa delle proprie amministrazioni con norme puntuali e, al contempo, dichiarare che le stesse norme sono efficaci nei confronti delle Regioni «a condizione di permettere l'estrapolazione, dalle singole disposizioni statali, di principi rispettosi di uno spazio aperto all'esercizio dell'autonomia regionale» (sentenza n. 182 del 2011).

Tale disposizione reca, pertanto, un limite di spesa di dettaglio per le amministrazioni statali e un principio fondamentale per le Regioni, in quanto vincola, senza sopprimere, l'autonomia degli enti territoriali, i quali conservano «adeguati spazi di manovra» (sentenza n. 16 del 2010). Diversamente, la norma statale non potrebbe ritenersi di principio (*ex plurimis*, sentenza n. 159 del 2008), a prescindere dall'autoqualificazione operata dal legislatore (*ex plurimis*, sentenze n. 44 del 2021 e n. 78 del 2020).

4.- Tanto premesso, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 48, comma 1, della legge reg. Toscana n. 51 del 2020, nella parte in cui abroga l'art. 1, commi 3 e 4, della legge reg. Toscana n. 65 del 2010, non è fondata.

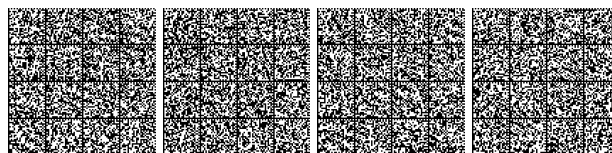
4.1.- I principi fondamentali di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010 - per il carattere finalistico della materia in cui si inseriscono, la quale esige che gli obiettivi previsti siano effettivamente raggiunti in tutto il territorio nazionale (*ex multis*, sentenze n. 44 del 2021, n. 78 del 2020 e n. 77 del 2019), nonché per il fatto di fissare un "tetto" alla spesa, necessariamente vincolante in modo altrettanto uniforme - assumono carattere autoapplicativo, non essendo ammissibile un'attuazione parcellizzata degli stessi (*ex plurimis*, sentenze n. 130 del 2020, n. 67 e n. 7 del 2016, n. 44 del 2014 e n. 173 del 2012).

Le Regioni destinatarie delle misure ivi menzionate devono, dunque, conformarvisi, giacché lo spazio di autonomia loro riservato corrisponde unicamente alla «scelta circa le misure da adottare con riferimento ad ognuna delle categorie di rapporti di lavoro da esso previste [...] ferma restando la necessità di osservare il limite della riduzione del 50 per cento della spesa complessiva rispetto a quella sostenuta nel 2009» (sentenza n. 173 del 2012).

Lo stesso tenore letterale delle disposizioni regionali abrogate conferma tale ricostruzione.

Infatti, l'art. 1, comma 3, della legge reg. Toscana n. 65 del 2010 prevede che «[a] decorrere dall'anno 2011, la Regione può avvalersi di personale a tempo determinato o con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, relativamente alle tipologie ricomprese nella disposizione di cui all'articolo 9, comma 28, del D.L. n. 78/2010 convertito, con modificazioni, dalla L. 122/2010, nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009, fatta salva l'applicazione di quanto previsto dal medesimo articolo 9, comma 28, settimo e ottavo periodo, del D.L. n. 78/2010. Sono fatti salvi gli effetti dei contratti già in essere alla data del 1° gennaio 2011».

Tale disposizione, nel recepire il limite alla spesa fissato dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, non ne dà specifica attuazione, quanto, piuttosto, vi si conforma, riproponendone parzialmente il contenuto. L'abrogazione del comma 3, prevista dalla norma regionale impugnata, non comporta, quindi, alcuna violazione del principio medesimo, in quanto quest'ultimo mantiene inalterata la propria vincolatività, anche in assenza di una specifica norma regionale attuativa.



Il successivo comma 4 prevede che «[p]er gli enti dipendenti della Regione e per le aziende sanitarie, la misura di contenimento della spesa di cui al comma 3 si intende assolta nell'ambito della riduzione complessiva della spesa di personale di cui all'articolo 2, comma 4, della legge regionale 24 dicembre 2013, n. 77 (Legge finanziaria per l'anno 2014)», il quale, a sua volta, dispone che il contenimento dei costi di funzionamento delle strutture regionali e sanitarie è perseguito attraverso la riduzione del cinque per cento della spesa per il personale.

Tale disposizione non presenta alcun richiamo espresso, né al principio fondamentale, né al suo contenuto, dettando piuttosto una specifica modalità di riduzione della spesa per il personale che, solo in un'ottica più generale e complessiva, può intendersi volta a garantire il rispetto dei limiti di cui al più volte richiamato art. 9, comma 28.

Nemmeno in questo caso, dunque, l'abrogazione dell'art. 1, comma 4, della legge reg. Toscana n. 65 del 2010 determina la violazione degli evocati principi di coordinamento della finanza pubblica, per la non pertinenza di questi ultimi alla norma regionale.

4.2.- Peraltro, coglie nel segno la Regione resistente, quando osserva che, ai sensi dell'art. 9, comma 28, ottavo periodo, del d.l. n. 78 del 2010, i limiti alla spesa ivi stabiliti non si applicano agli enti che rispettano il più generale principio di coordinamento della finanza pubblica previsto dall'art. 1, comma 557 e seguenti, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)».

A questo proposito, deve rilevarsi che l'art. 22-*bis* della legge della Regione Toscana 8 gennaio 2009, n. 1 (Testo unico in materia di organizzazione e ordinamento del personale), prevede espressamente che «[l]a Giunta regionale definisce annualmente, con deliberazione, la capacità assunzionale propria e degli enti dipendenti, [...] garantendo comunque per ciascuno di essi il rispetto dei limiti posti allo stesso dall'applicazione dell'art. 1, comma 557 e seguenti, della legge» n. 296 del 2006. In altri termini, poiché la delibera di Giunta che stabilisce ogni anno i limiti delle assunzioni applica direttamente i vincoli del richiamato comma 557 e successive modificazioni e integrazioni, devono ritenersi rispettati i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica recati dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010.

Pertanto, accertata l'insussistenza della lesione dei parametri evocati da parte della disposizione impugnata, la descritta questione di legittimità costituzionale non è fondata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

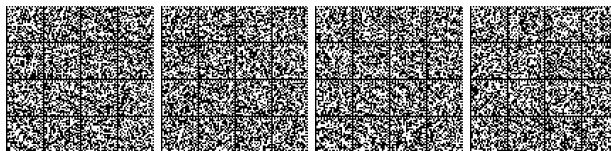
dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 48, comma 1, della legge della Regione Toscana 6 luglio 2020, n. 51 (Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2019), nella parte in cui abroga l'art. 1, commi 3 e 4, della legge della Regione Toscana 29 dicembre 2010, n. 65 (Legge finanziaria per l'anno 2011), promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 9, comma 28, 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, 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 26 maggio 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Angelo BUSCEMA, *Redattore*



Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria l'8 luglio 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_210145

N. 146

Sentenza 27 maggio - 8 luglio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Edilizia e urbanistica - Reato di lottizzazione abusiva - Sanzione della confisca dei terreni e delle opere interessate (c.d. confisca urbanistica) - Facoltà per il giudice di graduare gli effetti della misura ablativa sulla base della gravità dell'illecito - Omessa previsione - Denunciata violazione del diritto convenzionale alla protezione della proprietà e del principio di proporzionalità - Inammissibilità della questione.

- Decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, art. 44, comma 2.
- Costituzione, art. 117, primo comma; Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 1.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: 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. 44, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di edilizia (Testo A)», promosso dalla Corte d'appello di Bari nel procedimento penale a carico di G.I. R. e altri, con ordinanza del 18 maggio 2020, iscritta al n. 161 del registro ordinanze 2020 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 48, prima serie speciale, dell'anno 2020.

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

udito nella camera di consiglio del 26 maggio 2021 il Giudice relatore Stefano Petitti;

deliberato nella camera di consiglio del 27 maggio 2021.



Ritenuto in fatto

1.- La Corte d'appello di Bari, con ordinanza del 18 maggio 2020, iscritta al n. 161 del registro ordinanze 2020, ha sollevato, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione e in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmato a Parigi il 20 marzo 1952, ratificato e reso esecutivo con legge 4 agosto 1955, n. 848, questione di legittimità costituzionale dell'art. 44, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di edilizia (Testo A)», «nella parte in cui, qualora la confisca dei terreni abusivamente lottizzati e delle opere abusivamente costruite risulti sproporzionata alla luce delle indicazioni della giurisprudenza della C[orte]EDU espressa dalla Grande Camera nella sentenza del 28.6.2018, Giem e altri c. Italia, non consente l'applicazione in via principale di una sanzione meno grave, come quella dell'obbligo di procedere all'adeguamento parziale delle opere eseguite per renderle integralmente conformi alle legittime prescrizioni della pianificazione urbanistica generale, nei confronti dei soggetti rimproverabili per aver tenuto solo una lieve condotta colposa con riguardo alla lottizzazione abusiva».

2.- Il giudice rimettente premette di procedere nei confronti di G.I. R. e altri centoquarantadue imputati, per avere concorso tra loro nei reati di cui all'art. 44, comma 1, lettere a), b) e c), del d.P.R. n. 380 del 2001 (in relazione all'art. 30 del medesimo d.P.R.) perché, a diverso titolo, ponevano in essere una trasformazione urbanistica ed edilizia nel territorio comunale di G. idonea a comportare una profonda alterazione del carico urbanistico, realizzando una lottizzazione abusiva di un'area destinata ad attività artigianale di servizio, in violazione di plurimi standard urbanistici vigenti e «in totale difformità anche dalle N.T.A. del Piano di Lottizzazione, definitivamente approvate con Delibera straordinaria d'urgenza del Consiglio Comunale n. 31 del 12.6.2006».

Tale indebita trasformazione si sarebbe nella sostanza realizzata, all'esito di un complesso *iter* procedimentale e non senza la connivenza dei responsabili dell'ufficio tecnico comunale in «palese collusione» con professionisti privati, nell'alterazione strutturale della vocazione dell'area oggetto di lottizzazione. Essa, originariamente destinata allo svolgimento in misura prevalente di attività artigianale, sarebbe stata oggetto di interventi che ne hanno illegittimamente trasformato la destinazione d'uso, rendendola servente a scopi prevalentemente residenziali. In particolare, tale indebita trasformazione si sarebbe concretizzata nel mancato rispetto della proporzione tra area lottizzata destinata a scopi residenziali, secondo quanto previsto dagli strumenti urbanistici e dalle correlate norme tecniche di attuazione (in misura non superiore al 25 per cento del totale), e area destinata allo svolgimento di attività artigianale (pari al residuo 75 per cento).

Il giudice *a quo* riferisce che, dopo la condanna in primo grado degli imputati con sentenza che ha contestualmente disposto la confisca di alcuni lotti dell'area interessata dalla lottizzazione, è intervenuta la prescrizione dei reati; aggiunge che l'estinzione dell'addebito penale gli impone la verifica della possibilità di giungere ad un esito assolutorio o, in caso contrario, il controllo sulla sussistenza dei requisiti di legge per la conferma o la revoca della misura della confisca.

3.- All'esito di una dettagliata ricostruzione della vicenda, la Corte d'appello rimettente conclude ritenendo che sussistano, nei confronti degli imputati, i presupposti tanto oggettivi quanto soggettivi delle varie tipologie di reato di cui all'art. 44, comma 1, del d.P.R. n. 380 del 2001, e in particolare, per quanto qui rileva, di quello di lottizzazione abusiva di cui alla lettera c) del medesimo comma 1. Da un lato, infatti, l'approvazione di varianti non conformi all'originario piano di lottizzazione ha determinato una trasformazione urbanistica dell'area oggetto degli interventi, conseguente all'alterazione della sua originaria vocazione artigianale e alla sua illegittima destinazione a finalità in prevalenza residenziali, come attestata da indici quali l'aumento della cubatura e dell'altezza dei corpi di fabbrica, l'utilizzo diverso dei piani interrati e la possibilità di vendere in modo frazionato unità produttive e residenziali, così «annientando completamente la ragione stessa per la quale dovevano essere previste delle residenze». Dall'altro lato, quanto all'elemento soggettivo dell'illecito, l'ordinanza rimarca come rispetto agli imputati, responsabili di una diretta edificazione a seguito della partecipazione alla lottizzazione ovvero in quanto acquirenti dei beni, questo debba essere rinvenuto in una partecipazione almeno colposa alla realizzazione dell'illecito.

Nel caso di specie, i terzi acquirenti degli immobili avrebbero infatti agito in violazione dei requisiti di ordinaria diligenza e prudenza nella partecipazione al progetto lottizzatorio o nell'acquisto dei beni da questo interessati, come dimostrato dalla circostanza che la zona risultava qualificata come artigianale nel piano regolatore generale, negli atti di pianificazione esecutiva e negli stessi atti preliminari o di compravendita. Malgrado il loro «piano culturale oggettivamente modesto, il livello non alto di scolarizzazione e l'assoluta mancanza di competenze tecniche», secondo il giudice *a quo*, questi avrebbero quindi potuto, usando l'ordinaria diligenza e prudenza, rendersi conto della portata economica dell'intervento lottizzatorio e del rilievo delle modifiche apportate rispetto agli originari strumenti urbanistici, tali da



rendere evidente la «plateale trasformazione dell'originaria destinazione d'uso artigianale imposta a quella zona dal principale piano urbanistico». A ulteriormente avvalorare tale mancanza di diligenza viene poi richiamata la circostanza che altri soggetti, versanti nella medesima condizione, hanno tenuto un diverso comportamento, sottraendosi all'acquisto «per l'evidente contrasto tra il dichiarato e il realizzato».

La sussistenza degli elementi oggettivi e soggettivi dell'illecito induce quindi il rimettente a ravvisare la responsabilità degli acquirenti per gli illeciti di cui agli artt. 30 e 44, comma 1, lettera c), del d.P.R. n. 380 del 2001, con la conseguenza che nei loro confronti sussisterebbero i presupposti per l'applicazione della confisca di cui al comma 2 di tale ultimo articolo.

4.- Accertatane la rilevanza, la Corte d'appello di Bari ritiene non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 44, comma 2, del d.P.R. n. 380 del 2001, nella parte in cui non consente che il giudice possa applicare in via principale una sanzione meno grave, quale quella dell'obbligo di procedere all'adeguamento parziale delle opere eseguite per renderle integralmente conformi alle legittime prescrizioni della generale pianificazione urbanistica, ove la misura della confisca sia da ritenersi sproporzionata, secondo quanto stabilito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, grande camera, nella sentenza 28 giugno 2018, G.I.E.M. srl e altri contro Italia, e gli imputati risultino rimproverabili per aver tenuto solo una lieve condotta colposa.

Ad avviso del giudice *a quo*, con la richiamata sentenza, la grande camera della Corte EDU ha preso atto del fatto che la giurisprudenza interna, anche in conseguenza di quanto stabilito da questa Corte con la sentenza n. 49 del 2015, si è adeguata a quella convenzionale, secondo cui la confisca può essere disposta solo se il reato di lottizzazione abusiva risulti accertato in tutti i suoi elementi soggettivi e oggettivi, indipendentemente dal fatto che tale accertamento sia contenuto in una sentenza di condanna o in una sentenza di non luogo a procedere per intervenuta prescrizione, purché, in quest'ultimo caso, l'affermazione di responsabilità soddisfi le garanzie stabilite dall'art. 7 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848 e sia dichiarata in esito a un procedimento conforme a quanto stabilito dall'art. 6 della stessa CEDU.

Tuttavia, la predetta sentenza europea avrebbe imposto, tra l'altro, una verifica della proporzionalità della misura ablativa, nel rispetto di quanto stabilito dall'art. 1 Prot. addiz. CEDU.

In particolare, la rimettente riferisce che, secondo quanto affermato nel paragrafo 301 della predetta sentenza G.I.E.M., il rispetto del principio di proporzionalità richiede che si prendano in considerazione parametri come:

«- la possibilità di adottare misure meno restrittive, quali ad esempio la demolizione di opere non conformi alle disposizioni pertinenti o l'annullamento del progetto di lottizzazione;

- la natura illimitata della sanzione derivante dal fatto che può comprendere indifferentemente aree edificate e non edificate e anche aree appartenenti a terzi;

- il grado di colpa o di imprudenza dei ricorrenti o, quanto meno, il rapporto tra la loro condotta e il reato in questione, aggiungendo (§ 302) che deve essere offerta la possibilità, alla persona interessata, di esporre adeguatamente le sue ragioni alle autorità competenti al fine di contestare efficacemente le misure che violano i diritti garantiti dall'art. 1 del Protocollo n. 1».

4.1.- Poste tali premesse, l'ordinanza di rimessione ritiene che il rispetto del principio di proporzionalità, così interpretato, trovi ampio riscontro nella giurisprudenza di legittimità quanto all'ambito di estensione della confisca, mentre una «assoluta novità interpretativa» sarebbe rappresentata dalla «prospettata possibilità di applicare misure meno restrittive e di ponderare “il grado di colpa o di imprudenza” (non l'assenza di colpa o prudenza) ed il rapporto tra la condotta e il reato», considerato che, al contrario, la confisca di cui all'art. 44, comma 2, del d.P.R. n. 380 del 2001 non richiama tali parametri e si applica in maniera sostanzialmente incondizionata.

4.2.- Ad avviso della Corte d'appello rimettente, da quanto sinora esposto emergerebbe il contrasto della norma censurata con i richiamati principi convenzionali, perché non consente al giudice di valutare quali siano gli strumenti più adatti alle circostanze del caso, così da bilanciare il legittimo scopo della misura ablativa con i diritti degli interessati da essa colpiti.

Con riferimento alle vicende oggetto del giudizio *a quo*, l'assenza di proporzionalità si dedurrebbe, innanzi tutto, dal fatto che l'abuso lottizzatorio riguarderebbe, per quanto detto, solamente la quota di immobili realizzati a fini residenziali in eccesso rispetto alla misura del 25 per cento originariamente prevista dal piano di lottizzazione. In secondo luogo, la colpa degli imputati, pur sussistente, sarebbe tuttavia «contenuta e circoscritta», e concorrerebbe «con profili marcatamente dolosi di altri», in particolare di tecnici e professionisti, nonché con «plurimi soggetti incardinati anche nell'operatività dell'ente comunale chiamato al controllo» dell'attività lottizzatoria; gli imputati dunque, anche in ragione delle loro condizioni personali, si sarebbero rivelati, alla prova dei fatti, «solo molto ingenui». La stessa



amministrazione comunale, infine, avrebbe contribuito in misura decisiva a realizzare l'intento lottizzatorio, mediante l'adozione di atti illegittimi, con la conseguenza che dalla confisca dei beni conseguirebbe il «risultato paradossale» della destinazione finale degli immobili al patrimonio del Comune stesso.

In conseguenza di ciò, il giudice *a quo* ritiene che, in casi del genere, gli imputati e i terzi coinvolti nel procedimento lottizzatorio debbano essere messi in condizione di «adeguare la destinazione d'uso, mediante apposite opere, alle prescrizioni allo stato ineludibili del piano regolatore generale».

4.3.- L'art. 44, comma 2, del d.P.R. n. 380 del 2001, per il fatto di non ammettere sanzioni diverse dalla confisca degli immobili e dei terreni oggetto di lottizzazione abusiva, si rivelerebbe invece inutilmente vessatorio, perché non contempla la possibilità di una graduazione della sua efficacia, come quella che si avrebbe mediante la prescrizione di un adeguamento sostanziale delle opere agli strumenti urbanistici, sulla falsariga di quanto disposto dall'art. 98, comma 3, del d.P.R. n. 380 del 2001 per rendere le opere conformi alle disposizioni tecniche in materia antisismica.

Non ritenendo, pertanto, possibile un'interpretazione della norma censurata conforme ai contenuti ricavabili dalla CEDU (sono richiamate, tra le altre, le sentenze di questa Corte n. 196 e n. 93 del 2010, n. 348 e n. 349 del 2007) e, in particolare, dal richiamato art. 1 Prot. addiz. CEDU, la Corte d'appello di Bari ritiene che l'art. 44, comma 2, del d.P.R. n. 380 del 2001 si ponga in contrasto con tale parametro convenzionale nell'interpretazione che di esso ha dato la più volte richiamata sentenza G.I.E.M. srl e altri contro Italia, che rappresenta un «dato fermo e vincolante» per l'ordinamento interno, non superabile in via interpretativa in ragione del dato letterale della norma censurata, e che rende, pertanto, non manifestamente infondata la prospettata questione di legittimità costituzionale.

5.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o comunque non fondata.

5.1.- La questione sarebbe in primo luogo inammissibile perché il giudice *a quo* avrebbe erroneamente ricostruito il presupposto interpretativo della norma censurata, senza peraltro verificare la possibilità di una sua interpretazione conforme alla Costituzione e alla CEDU.

Ad avviso dell'Avvocatura, infatti, la giurisprudenza della Corte di cassazione avrebbe fatto propria da tempo un'interpretazione dell'art. 44, comma 2, del d.P.R. n. 380 del 2001 da cui non consegue l'applicazione necessaria della misura della confisca in caso di lottizzazione abusiva quando si debba garantire il rispetto del principio di proporzionalità richiesto dalla giurisprudenza della Corte EDU.

Proprio alla luce di quanto stabilito nella sentenza G.I.E.M. srl e altri contro Italia, secondo la Corte di cassazione, l'adozione di attività ripristinatorie in grado di ristabilire la piena conformità urbanistica dei luoghi e delle opere realizzate renderebbe non necessaria l'applicazione della misura ablativa (è richiamata Corte di cassazione, sezione terza penale, sentenza 22 aprile 2020, n. 12640). Questo indirizzo giurisprudenziale indurrebbe a ritenere non necessaria la confisca allorché il proprietario del bene provveda, nel corso dello svolgimento del procedimento penale, alla demolizione o all'adeguamento urbanistico.

Tale esito, in particolare, sarebbe da ritenersi coerente con quanto stabilito dalla richiamata sentenza G.I.E.M. srl e altri contro Italia, posto che essa non ha ravvisato, secondo l'Avvocatura, una violazione del parametro convenzionale in ragione dell'assenza di misure alternative alla confisca che il giudice potrebbe applicare in base a fattori quali il grado di colpevolezza degli imputati o la misura della loro partecipazione al reato. Il vincolo scaturente dalla decisione europea, per contro, consisterebbe unicamente nella necessità che l'applicazione giudiziale della confisca consegua a una valutazione di proporzionalità, che tenga conto, in via solo esemplificativa, degli indici richiamati dal rimettente e contenuti nel paragrafo 301 della citata sentenza.

5.2.- La questione sarebbe in ogni caso manifestamente infondata.

Secondo l'Avvocatura, l'applicazione della misura della confisca nei confronti di chi abbia concorso, anche solo a titolo colposo, alla commissione del reato di lottizzazione abusiva può essere infatti legittimamente scongiurata, nel rispetto del principio di proporzionalità di cui all'art. 1 Prot. addiz. CEDU, ove questi abbia provveduto a ripristinare lo stato dei luoghi in modo da assicurare la conformità urbanistica dell'area. Laddove ciò non sia invece avvenuto e il proprietario «continu[i] a beneficiare della ferita inferta al corretto assetto urbanistico del territorio», la sanzione della confisca non implica alcuna violazione del principio di proporzionalità.



Considerato in diritto

1.- La Corte d'appello di Bari, con ordinanza del 18 maggio 2020 (reg. ord. n. 161 del 2020), ha sollevato, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione e in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmato a Parigi il 20 marzo 1952, ratificato e reso esecutivo con legge 4 agosto 1955, n. 848, questione di legittimità costituzionale dell'art. 44, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di edilizia (Testo A)», «nella parte in cui, qualora la confisca dei terreni abusivamente lottizzati e delle opere abusivamente costruite risulti sproporzionata alla luce delle indicazioni della giurisprudenza della C[orte]EDU espressa dalla Grande Camera nella sentenza del 28.6.2018, Giem e altri c. Italia, non consente l'applicazione in via principale di una sanzione meno grave, come quella dell'obbligo di procedere all'adeguamento parziale delle opere eseguite per renderle integralmente conformi alle legittime prescrizioni della pianificazione urbanistica generale, nei confronti dei soggetti rimproverabili per aver tenuto solo una lieve condotta colposa con riguardo alla lottizzazione abusiva».

1.1.- Il rimettente premette di procedere nei confronti di G.I. R. e altri centoquarantadue imputati, per avere concorso tra loro nei reati di cui agli artt. 30 e 44, comma 1, del d.P.R. n. 380 del 2001, perché, in qualità di funzionari comunali, progettisti e terzi acquirenti, ponevano in essere una lottizzazione abusiva nel Comune di G., relativa a un vasto intervento edilizio realizzato con gravi modificazioni rispetto alle legittime prescrizioni dell'originario piano di lottizzazione, tali da realizzare una trasformazione non consentita, con conseguente grave alterazione del carico urbanistico.

In particolare, l'abusivo intento lottizzatorio sarebbe stato posto in essere modificando sensibilmente, con delle varianti illegittime all'originario piano di lottizzazione, il rapporto tra l'originaria e prevalente vocazione artigianale dell'insediamento da realizzare e delle relative opere (fissata nella misura del 75 per cento) e la residuale e servente destinazione d'uso residenziale (limitata al restante 25 per cento).

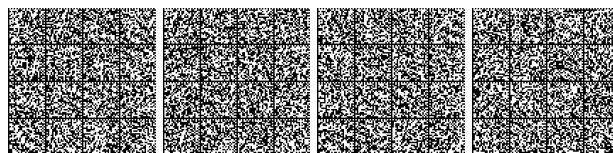
La Corte d'appello rimettente, in particolare, ritiene sussistenti i presupposti tanto oggettivi quanto soggettivi del reato di lottizzazione abusiva, anche con riferimento ai terzi acquirenti delle opere oggetto dell'intervento lottizzatorio, per i quali viene accertato un concorso nel reato a titolo di colpa lieve per non aver assolto ad obblighi di prudenza e diligenza al momento dell'acquisto.

A fronte di tali dati e nel presupposto che l'abuso lottizzatorio non riguarderebbe, nella vicenda devoluta alla sua cognizione, l'intera trasformazione urbanistica ed edilizia, ma solo le opere realizzate in violazione della proporzione originariamente stabilita nel piano di lottizzazione tra destinazione artigianale e residenziale, il giudice *a quo* lamenta l'impossibilità di adottare una misura meno invasiva della confisca, prevista come sanzione da disporsi in via automatica ai sensi dell'art. 44, comma 2, del d.P.R. n. 380 del 2001. La misura giudiziale di cui il rimettente auspica l'introduzione, per il tramite di un intervento additivo di questa Corte, consisterebbe nell'obbligo per i terzi acquirenti, attuali proprietari dei beni immobili lottizzati, di procedere all'adeguamento parziale delle opere, così da renderle conformi alle legittime prescrizioni urbanistiche. La Corte d'appello di Bari deduce pertanto la violazione, da parte della norma censurata, dell'art. 117, primo comma, Cost. e, in relazione ad esso, dell'art. 1 Prot. addiz. CEDU, perché l'impossibilità di graduare gli effetti della misura ablativa, scongiurandone i più gravi effetti in danno dei terzi acquirenti, si pone in contrasto con il principio di proporzionalità, come interpretato e applicato dalla grande camera della Corte EDU nella sentenza del 28 giugno 2018, G.I.E.M. srl e altri contro Italia.

2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, eccependo preliminarmente l'inammissibilità della questione.

La Corte rimettente avrebbe ricostruito in modo erroneo il presupposto interpretativo della norma censurata, poiché non avrebbe verificato la possibilità di applicare la misura della confisca urbanistica secondo modalità idonee a eliminare ogni ragione di contrasto col principio di proporzionalità di cui all'art. 1 Prot. addiz. CEDU. Secondo l'Avvocatura generale, la giurisprudenza della Corte di cassazione, anche a seguito della richiamata sentenza G.I.E.M., ha fatto propria un'interpretazione dell'art. 44, comma 2, del d.P.R. n. 380 del 2001 tale da escludere che la confisca debba essere in ogni caso automaticamente applicata allorché sia accertata la commissione del reato di lottizzazione abusiva, come ad esempio nel caso in cui sia intervenuta la effettiva e integrale eliminazione di tutte le opere e dei frazionamenti eseguiti in attuazione dell'intento lottizzatorio (è richiamata Corte di cassazione, sezione terza penale, sentenza 22 aprile 2020, n. 12640). Nel senso di un temperamento dell'assolutezza della misura ablativa va anche la necessità che questa venga circoscritta alle sole aree e ai soli beni di fatto interessati dall'attività illecita (Corte di cassazione, sezione terza penale, sentenza 9 gennaio 2020, n. 372).

Ciò, secondo l'Avvocatura generale, sarebbe sufficiente a rendere le modalità applicative della confisca di cui alla norma censurata conformi al parametro convenzionale asseritamente violato, anche e soprattutto alla luce dell'interpretazione che di esso ha dato la richiamata sentenza G.I.E.M., atteso che quest'ultima non imporrebbe, contrariamente a



quanto ritiene il rimettente, l'introduzione di misure alternative alla confisca, ma unicamente una valutazione di proporzionalità della misura ablativa «in base alla possibilità che altre misure vengano o meno prese e in relazione alla colpevolezza del proprietario».

3.- Prima di vagliare l'eccezione di inammissibilità dell'Avvocatura generale, è necessario brevemente ricostruire i tratti essenziali della confisca prevista dalla norma censurata, anche e soprattutto alla luce dell'evoluzione che ha caratterizzato le modalità di applicazione di essa ad opera del giudice, all'interno della quale ha assunto un rilievo decisivo il contributo fornito dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.

3.1.- Già nella vigenza dell'art. 19 della legge 28 febbraio 1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere abusive), di cui la norma censurata recepisce i contenuti operandone una sostanziale novazione, la confisca per lottizzazione abusiva (o altrimenti detta "urbanistica") è stata ritenuta una sanzione amministrativa che consegue a una sentenza che accerti la sussistenza dei presupposti del reato in questione, anche prescindendo dall'adozione di una sentenza di condanna (ordinanza n. 187 del 1998).

Tale regime di accessorietà è con tutta evidenza finalizzato ad assicurare che la misura ablativa possa garantire le finalità perseguite dal legislatore attraverso la previsione del reato di lottizzazione abusiva, consistenti nella salvaguardia della funzione pianificatoria e della sua riserva in capo all'autorità comunale. Proprio in ragione del fatto che «la lottizzazione abusiva [è] una forma di intervento sul territorio ben più incisiva, per ampiezza e vastità, di quanto non sia la costruzione realizzata in difformità o in assenza di concessione, con compromissione molto più grave, nel primo caso, della programmazione edificatoria del territorio stesso» (sentenza n. 148 del 1994), essa si rivela rivolta a tutelare un bene giuridico di particolare rilievo, perché attinente non solo alla tutela del paesaggio e dell'ordinato sviluppo urbanistico rispetto a forme isolate e puntuali di aggressione, ma anche e soprattutto alla salvaguardia della stessa funzione pianificatoria comunale, intesa come momento terminale e ineludibile della complessiva strategia di programmazione delle forme di intervento sul territorio.

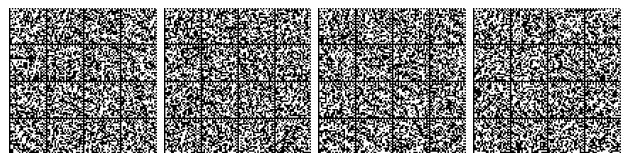
3.2.- In base a tali presupposti, la confisca prevista dalla norma censurata è stata inizialmente interpretata e applicata nel senso che essa, anche con riguardo ai terzi acquirenti delle aree illegittimamente frazionate o dei beni abusivamente costruiti, potesse essere disposta automaticamente dal giudice per il solo fatto obiettivo costituito dal carattere abusivo dell'opera, prescindendo così tanto da un accertamento della sussistenza dell'elemento psicologico del reato, quanto - ed è il punto che viene qui particolarmente in evidenza - da una verifica della necessaria proporzionalità della misura ablativa.

Entrambi questi profili sono stati presi in esame dalla Corte di Strasburgo, che, nelle pronunce rese nel caso *Sud Fondi srl e altri contro Italia* (decisione 30 agosto 2007 e sentenze 20 gennaio 2009 e 10 maggio 2012), ha ritenuto che le modalità applicative della confisca fossero, nelle vicende allora al suo esame, in contrasto sia con l'art. 7 CEDU, perché la natura punitiva della stessa richiede che venga accertato dal giudice un grado di partecipazione almeno colposo per l'autore materiale del reato, sia con l'art. 1 Prot. addiz. CEDU. Rispetto a quest'ultimo, in particolare, la Corte EDU ritenne, allora, la portata generalizzata della confisca sproporzionata rispetto allo scopo da essa perseguito, connesso al ripristino della conformità dell'area alle prescrizioni urbanistiche, aggiungendo che «[s]arebbe stato ampiamente sufficiente prevedere la demolizione delle opere incompatibili con le disposizioni pertinenti e dichiarare inefficace il progetto di lottizzazione» (sentenza 20 gennaio 2009, paragrafo 140).

3.3.- A seguito di tali pronunce, la giurisprudenza di legittimità, pur tenendo ferma la qualifica della confisca urbanistica come sanzione amministrativa (e la conseguente legittimità della sua applicazione pur in assenza di un provvedimento formale di condanna ad opera del giudice), ha introdotto plurimi correttivi volti ad adeguare le modalità applicative della stessa ai principi enunciati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo.

Quanto al primo aspetto, si è ritenuto che la confisca debba essere subordinata all'accertamento della partecipazione psichica e personale del soggetto all'illecito penale, dovendo così riscontrarsi nella condotta dei soggetti colpiti dalla misura ablativa (inclusi i terzi acquirenti dei beni) un profilo almeno colposo, sotto gli aspetti dell'imprudenza, della negligenza e del difetto di vigilanza (*ex multis*, Corte di cassazione, sezione terza penale, sentenza 8 ottobre 2009, n. 39078). Questa Corte, con la sentenza n. 49 del 2015, ha ulteriormente chiarito che «[s]ia che la misura colpisca l'imputato, sia che essa raggiunga il terzo acquirente di mala fede estraneo al reato, si rende perciò necessario che il giudice penale accerti la responsabilità delle persone che la subiscono, attenendosi ad adeguati standard probatori e rifuggendo da clausole di stile che non siano capaci di dare conto dell'effettivo apprezzamento compiuto».

Quanto, poi, alla verifica della proporzionalità della confisca, si è ritenuto - innovando rispetto al precedente orientamento giurisprudenziale - che il giudice possa limitare l'intervento ablativo alle sole aree e agli eventuali manufatti direttamente interessati dall'illegittima attività lottizzatoria (Corte di cassazione, sezione terza penale, sentenze 2 ottobre 2008, n. 37472 e 15 aprile 2013, n. 17066).



3.4.- Con la sentenza 28 giugno 2018, G.I.E.M. srl e altri contro Italia, che il rimettente pone a fondamento delle sue censure, la Corte EDU è tornata a ravvisare un contrasto tra le modalità di applicazione della confisca nelle vicende che avevano dato origine a quei ricorsi e l'art. 1 Prot. addiz. CEDU, con particolare riguardo al rispetto della necessaria proporzionalità tra i mezzi impiegati nel limitare il godimento dei beni e lo scopo, di per sé legittimo, perseguito dal legislatore mediante la previsione dell'illecito lottizzatorio e della connessa sanzione di natura reale.

In tale pronuncia, la Corte EDU ha ritenuto che quel principio non fosse stato rispettato, perché al giudice nazionale - chiamato ad applicare in modo automatico la confisca per lottizzazione abusiva, con l'unica eccezione che questa riguardi i terzi in buona fede - non era stato consentito di valutare gli strumenti più adatti alle circostanze del caso di specie e, più in generale, di bilanciare lo scopo legittimo perseguito dal legislatore con i diritti di coloro i quali sono colpiti dalla sanzione. Al fine di valutare la proporzionalità della confisca, la sentenza in esame per contro indica, quali elementi che «possono essere presi in considerazione», «la possibilità di adottare misure meno restrittive, quali la demolizione delle opere non conformi alle disposizioni pertinenti o l'annullamento del progetto di lottizzazione; la natura illimitata della sanzione derivante dal fatto che essa può comprendere indifferentemente aree edificate e non edificate e anche aree appartenenti a terzi; il grado di colpa o di imprudenza dei ricorrenti, o, quanto meno, il rapporto tra la loro condotta e il reato in questione» (paragrafo 301).

3.4.1.- Della necessità di un adeguamento delle modalità applicative della confisca per lottizzazione abusiva ai contenuti della sentenza G.I.E.M. si è per tempo fatta carico la giurisprudenza di legittimità, che ha innanzi tutto ribadito la necessità che il giudice verifichi la pertinenza delle aree e delle eventuali opere confiscate a quelle direttamente interessate dall'attività lottizzatoria, ciò che richiede un accertamento effettuato dal giudice del merito basato su dati materiali oggettivi e supportato da adeguata e specifica motivazione, sindacabile anche in sede di legittimità (Corte di cassazione, sezione terza penale, sentenze 26 febbraio 2019, n. 8350 e 4 aprile 2019, n. 14743).

Tale orientamento ha trovato ulteriore conferma nel principio per cui in caso di declaratoria di estinzione del reato di lottizzazione abusiva per intervenuta prescrizione all'esito del giudizio di impugnazione, il giudice d'appello e la Corte di cassazione sono tenuti, in applicazione dell'art. 578-bis del codice di procedura penale, a decidere sull'impugnazione agli effetti della confisca urbanistica anche al fine di verificare il rispetto del principio di proporzionalità della sua applicazione (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 30 aprile 2020, n. 13539).

La recessività dell'orientamento secondo cui la confisca è una sanzione da applicarsi automaticamente, rispetto alla quale il giudice è privo di qualsiasi potere di valutarne l'an e il quomodo, è dimostrata anche dal fatto che essa può essere evitata laddove, prima che la sentenza che accerti la sussistenza dei presupposti della lottizzazione abusiva diventi definitiva, sia intervenuta l'integrale demolizione di tutte le opere eseguite in attuazione dell'intento lottizzatorio, unitamente alla eliminazione dei pregressi frazionamenti e delle loro conseguenze, così che la riconduzione dell'area lottizzata alle condizioni precedenti all'abuso sia effettiva e integrale (Corte di cassazione, sezione terza penale, sentenza 22 aprile 2020, n. 12640, e sezione quarta penale, sentenza 25 marzo 2021, n. 11464).

3.4.2.- L'applicazione della confisca urbanistica ad opera del giudice risente peraltro, in un'ottica di tendenziale residualità, delle concorrenti, legittime determinazioni dell'autorità amministrativa titolare del potere di programmazione urbanistica ed edilizia.

Con riguardo alla fase che precede l'adozione della misura giudiziale in discussione, infatti, assumono rilievo i provvedimenti adottati dal dirigente o dal responsabile del competente ufficio comunale ai sensi dell'art. 30, commi 7 e 8, del d.P.R. n. 380 del 2001. Ove venga accertata dall'amministrazione una lottizzazione a scopo edificatorio priva della necessaria autorizzazione, tali provvedimenti comportano, tra l'altro, il divieto di disporre dei suoli e delle opere con atti tra vivi e l'acquisizione delle aree lottizzate al patrimonio disponibile del Comune, con l'ulteriore conseguenza della loro necessaria demolizione, la cui effettività è anche assistita, in caso di inerzia del Comune, dall'intervento in funzione sostitutiva della Regione (art. 31, comma 8, del d.P.R. n. 380 del 2001).

Al di là di quanto previsto dall'art. 30, commi 7 e 8, del d.P.R. n. 380 del 2001, in vista dell'adozione della misura ablatoria ad opera del giudice, possono inoltre assumere rilievo i provvedimenti adottati dall'autorità amministrativa prima del passaggio in giudicato della sentenza, i quali, pur non producendo effetti riguardo all'accertamento del reato di lottizzazione, sono ritenuti nondimeno idonei a impedire l'applicazione della confisca ad opera del giudice, come il riconoscimento ex post della conformità della lottizzazione agli strumenti urbanistici vigenti (Corte di cassazione, sezione terza penale, sentenza 26 febbraio 2019, n. 8350). Anche dopo il passaggio in giudicato, infine, secondo la giurisprudenza di legittimità, l'amministrazione conserva una piena potestà di programmazione e di gestione del territorio, fermo restando che dall'adeguamento successivo dell'area e degli edifici acquisiti per effetto della confisca ovvero dall'adozione di nuovi strumenti urbanistici non può farsi derivare un "retro-trasferimento" della proprietà in favore dei



privati già destinatari dell'ordine di confisca, restando piuttosto il Comune legittimato a trasferire a titolo oneroso la proprietà dei terreni e dei manufatti a tutti o a parte dei precedenti proprietari, ove tale valutazione sia assistita da una finalità legittima (Corte di cassazione, sezione terza penale, sentenza 29 ottobre 2019, n. 43880).

3.5.- Nella considerazione sistematica della confisca urbanistica e della sua proporzionalità non può, infine, non essere evidenziato che ai terzi acquirenti destinatari della misura ablativa comunque applicata dal giudice resta aperta la strada, nei confronti dei responsabili diretti dell'illecito lottizzatorio, dell'azione risarcitoria (Corte di cassazione, sezione sesta penale, sentenza 24 gennaio 2017, n. 3606). Così come, sempre sul piano della tutela civilistica degli acquirenti, non può non rilevarsi che gli atti di acquisto di beni oggetto di lottizzazione abusiva sono nulli, con tutte le conseguenze che da tale qualificazione discendono in termini di ripetizione dell'indebito oggettivo e dell'eventuale risarcimento del danno.

4.- Poste tali necessarie premesse, si può tornare ad esaminare l'eccezione di inammissibilità avanzata dall'Avvocatura generale dello Stato.

4.1.- Tale eccezione non può essere accolta.

L'Avvocatura imputa al rimettente di non aver preso in considerazione un'alternativa ermeneutica che tuttavia esso evidentemente esclude, poiché la eccepita illegittimità costituzionale dell'art. 44, comma 2, del d.P.R. n. 380 del 2001 non è fondata sulla pretesa impossibilità di scongiurare l'applicazione della confisca nel caso in cui vi sia un riconduzione dello stato dei luoghi e delle opere a quello precedente l'intervenuta lottizzazione, ma sulla diversa preclusione della possibilità di condizionare la confisca all'adeguamento parziale delle opere abusive alle prescrizioni urbanistiche e tecnico-edilizie violate nella realizzazione dell'intento lottizzatorio.

Muovendo dall'individuazione di tale motivo di censura nei confronti della disposizione in esame, la Corte rimettente ha quindi consapevolmente escluso una diversa interpretazione della stessa, idonea in ipotesi a renderla conforme al quadro dei principi costituzionali e convenzionali asseritamente violati. Ciò, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, esclude l'inammissibilità della questione (da ultimo, sentenze n. 59 e n. 32 del 2021, n. 123 e n. 11 del 2020, n. 189 e n. 12 del 2019).

5.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 44, comma 2, del d.P.R. n. 380 del 2001 sollevata dalla Corte d'appello di Bari deve essere comunque ritenuta inammissibile per un distinto ordine di ragioni.

5.1.- Come si è detto, il rimettente pone a fondamento delle censure la necessità che l'applicazione della confisca urbanistica possa essere graduata dal giudice mediante la previsione di un onere di adeguamento parziale delle opere realizzate alle legittime prescrizioni urbanistiche, così da porre rimedio alla sproporzione determinata dal sacrificio che i terzi acquirenti subirebbero dall'esecuzione della confisca come sanzione da disporsi in via automatica, pur in presenza di difformità solo parziali rispetto all'originario piano di lottizzazione e di un grado lieve di partecipazione colposa alla realizzazione dell'illecito.

Questa Corte ha già chiarito che la natura amministrativa della sanzione in esame non è di per sé incompatibile con il fatto che essa debba essere irrogata nel rispetto di quanto prevede l'art. 7 CEDU per le sanzioni di natura punitiva, considerato che ciò corrisponde alla necessità di salvaguardare l'effettività delle garanzie convenzionali e i connessi profili sostanziali di tutela, senza con questo sacrificare la discrezionalità del legislatore nel configurare gli illeciti amministrativi come autonomi dal diritto penale, nel rispetto del principio di sussidiarietà (sentenza n. 49 del 2015 e ordinanza n. 187 del 2015, in riferimento alla sentenza n. 487 del 1989). Tale doppio binario garantisce che «il recepimento della CEDU nell'ordinamento giuridico si muov[a] nel segno dell'incremento delle libertà individuali, e mai del loro detrimento (sentenza n. 317 del 2009)» (sentenza n. 68 del 2017), così da consentire ad essa di operare «quale strumento preposto, pur nel rispetto della discrezionalità legislativa degli Stati, a superare i profili di inquadramento formale di una fattispecie, per valorizzare piuttosto la sostanza dei diritti umani che vi sono coinvolti, e salvaguardarne l'effettività» (sentenza n. 49 del 2015).

Analogamente, seppure «non può dubitarsi che il principio di proporzionalità della sanzione rispetto alla gravità dell'illecito sia applicabile anche alla generalità delle sanzioni amministrative» e che la confisca, per la sua incidenza sulla sfera patrimoniale del singolo, sia vincolata anche al rispetto del principio di proporzionalità di cui all'art. 1 Prot. addiz. CEDU (sentenza n. 112 del 2019), è nondimeno doveroso ritenere che questo si atteggi in modo diverso, offrendo corrispondentemente una tutela di diversa intensità, a seconda della struttura delle fattispecie sanzionatorie e delle finalità da esse perseguite.

Così, l'impossibilità di prescindere - nella valutazione di adeguatezza della sanzione al caso specifico - dalla «concreta valutazione degli specifici comportamenti messi in atto nella commissione dell'illecito» (sentenza n. 161 del 2018), se da un lato conduce a ritenere non più conforme al quadro costituzionale e convenzionale che l'applicazione della confisca urbanistica avvenga in modo automatico e indifferente alle circostanze del caso di specie, dall'altro lato, tuttavia, non implica che ciò debba necessariamente condurre all'attribuzione al giudice di uno strumento - come quello



di cui il rimettente auspica l'introduzione - idoneo a trasformare alla radice la sanzione della confisca urbanistica e ad attenuarne la portata e gli effetti rispetto al reato di lottizzazione abusiva cui essa accede, sovvertendone così la funzione individuata dal legislatore nell'esercizio della sua discrezionalità. Del resto, la stessa sentenza G.I.E.M., in linea di continuità con i precedenti prima richiamati, annovera la confisca per lottizzazione abusiva tra le misure ricadenti nel perimetro del secondo paragrafo dell'art. 1 Prot. addiz. CEDU, ai sensi del quale resta in capo agli Stati il diritto «di emanare leggi da essi ritenute necessarie per disciplinare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale o per assicurare il pagamento delle imposte o di altri contributi o delle ammende» (paragrafo 291).

5.2.- Come si è già detto al punto 3.1., la lottizzazione abusiva è contrassegnata, nel sistema degli illeciti urbanistici, da un grado di offensività particolarmente elevato, in quanto attenta alla stessa funzione programmatoria urbanistica e perché è idonea a dar luogo a un'alterazione strutturale (e in taluni casi irreversibile) delle caratteristiche morfologiche e funzionali del territorio, atteso che «mette [il Comune] di fronte al fatto compiuto di insediamenti disordinati e privi dei requisiti di vivibilità, ossia potenzialmente privi di servizi e delle infrastrutture necessarie al vivere civile» (Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenza 17 luglio 2020, n. 4604).

Proprio queste caratteristiche si pongono a fondamento del complesso sistema sanzionatorio che circonda tale fattispecie e che vede il giudice intervenire in via tendenzialmente suppletiva, mediante l'adozione della misura ablatoria, solo laddove a tale esito non si sia giunti per effetto della previa adozione, da parte del Comune, dei provvedimenti previsti dall'art. 30, commi 7 e 8, del d.P.R. n. 380 del 2001 e delle altre, eventuali, determinazioni dell'autorità amministrativa richiamate *supra*, al punto 3.4.2.

Tale specifico concorso di strumenti (amministrativi e giudiziale) volti al ripristino dell'interesse pubblico leso dall'abusivo intervento lottizzatorio denota peraltro l'impossibilità di applicare a quest'ultimo forme di sanatoria riconosciute dalla legislazione urbanistica, come quella contenuta nell'art. 36 del d.P.R. n. 380 del 2001, riferita a differenti interventi abusivi e vincolata al requisito della "doppia conformità". Questa Corte, con la richiamata sentenza n. 148 del 1994, ha chiarito come il diverso regime tra le due fattispecie «si fonda su peculiarità di fatto in ordine alle situazioni apprezzate dal legislatore che, lungi dall'essere determinate dalle norme denunziate, attengono all'entità degli interessi urbanistici compromessi nei due casi».

Per le medesime ragioni, non appare in alcun modo utile invocabile quale *tertium comparationis* - contrariamente a quanto sembra ritenere la Corte d'appello rimettente - la fattispecie prevista dall'art. 98, comma 3, del d.P.R. n. 380 del 2001, il quale, in materia di vigilanza sulle costruzioni in zone sismiche, consente al giudice che accerti la violazione delle prescrizioni del Capo IV dello stesso testo unico il potere, in alternativa, di ordinare la demolizione delle opere ovvero di «imparti[re] le prescrizioni necessarie per rendere le opere conformi alle norme stesse, fissando il relativo termine».

A fronte di tale articolato e differenziato quadro normativo e dello specifico trattamento sanzionatorio previsto per la lottizzazione abusiva, il rimettente chiede che, per il tramite dell'invocata possibilità di disporre un adeguamento parziale in luogo della confisca di cui alla disposizione censurata, si introduca un nuovo strumento del tutto eccentrico rispetto al sistema degli illeciti urbanistici.

Un simile intervento additivo, in disparte il problema della sua effettiva riconducibilità alle indicazioni contenute nella richiamata sentenza G.I.E.M., si rivela comunque estraneo all'ambito di intervento di questa Corte, perché comporterebbe l'immissione nell'ordinamento di una «novità di sistema» (sentenze n. 103 del 2021, n. 250 del 2018 e n. 250 del 2012; ordinanza n. 266 del 2014), che richiede «soluzioni normative che mai potrebbero essere apprestate in questa sede, implicando [...] scelte di modi, condizioni e termini che non spetta alla Corte stabilire» (sentenza n. 148 del 1994). Sarebbe infatti necessario disciplinare il raccordo tra autorità amministrativa e autorità giurisdizionale, quanto meno al fine di valutare il tipo di interventi ripristinatori e la loro conformità alle regole della pianificazione urbanistica, anche in considerazione del fatto che «il giudice penale non ha competenza "istituzionale" per compiere l'accertamento di conformità delle opere agli strumenti urbanistici» (sentenza n. 370 del 1988; analogamente, sentenza n. 196 del 2004).

La questione di legittimità costituzionale dell'art. 44, comma 2, del d.P.R. n. 380 del 2001, sollevata dalla Corte d'appello di Bari, deve pertanto essere dichiarata inammissibile.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 44, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di edilizia (Testo A)», sollevata, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione e in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmato a Parigi il 20 marzo 1952, ratificato e reso esecutivo con legge 4 agosto 1955, n. 848, dalla Corte d'appello di Bari, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Stefano PETITTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria l'8 luglio 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_210146

N. 147

Sentenza 8 giugno - 8 luglio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Esecuzione penale - Rideterminazione della pena dell'ergastolo in corso di esecuzione con la pena di anni trenta di reclusione - Applicabilità dell'istituto nell'ipotesi in cui sia stata avanzata richiesta di giudizio abbreviato in appello in un momento che non consentiva ancora l'accesso al rito, ma era comunque antecedente all'espletamento dell'istruttoria dibattimentale - Omessa previsione - Denunciata disparità di trattamento tra imputati - Inammissibilità della questione.

- Decreto-legge 7 aprile 2000, n. 82, convertito, con modificazioni, nella legge 5 giugno 2000, n. 144, art. 4-ter.
- Costituzione, art. 3.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

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

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale «dell'articolo 4 ter l. 144/2000» (*recte*: art. 4-ter del decreto-legge 7 aprile 2000, n. 82, recante «Modificazioni alla disciplina dei termini di custodia cautelare nella fase del giudizio abbreviato», convertito, con modificazioni, nella legge 5 giugno 2000, n. 144), promosso dalla Corte di assise d'appello di Reggio Calabria nel procedimento penale a carico di P. P., con ordinanza del 14 settembre 2020, iscritta al n. 192 del registro ordinanze 2020 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 2, prima serie speciale, dell'anno 2021.

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

udito nell'udienza pubblica dell'8 giugno 2021 il Giudice relatore Stefano Petitti;

uditi l'avvocato Carmelo Malara per P. P., in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 18 maggio 2021 e l'avvocato dello Stato Maurizio Greco per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio dell'8 giugno 2021.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 14 settembre 2020, iscritta al n. 192 del registro ordinanze 2020, la Corte di assise d'appello di Reggio Calabria ha sollevato questione di legittimità costituzionale «dell'articolo 4 ter l. 144/2000» (*recte*: art. 4-ter del decreto-legge 7 aprile 2000, n. 82, recante «Modificazioni alla disciplina dei termini di custodia cautelare nella fase del giudizio abbreviato», convertito, con modificazioni, nella legge 5 giugno 2000, n. 144), «nella parte in cui non prevede l'applicabilità dell'istituto nell'ipotesi di un soggetto che abbia tempestivamente avanzato richiesta di giudizio abbreviato in appello in un momento che non consentiva ancora l'accesso al rito, ma era comunque antecedente l'espletamento dell'istruttoria dibattimentale».

Il rimettente sospetta che la denunciata omissione normativa violi l'art. 3 della Costituzione, per la disparità di trattamento in danno di colui che «nonostante avesse tempestivamente avanzato richiesta di essere giudicato con rito abbreviato, ossia antecedentemente all'inizio dell'istruttoria dibattimentale, abbia poi visto dipendere la decisione da un'evoluzione legislativa che lo ha visto subire un trattamento sostanziale peggiore, in quanto ancorata ad una circostanza, ossia il rapido espletamento della riaperta istruttoria, con tutta evidenza sottratta ad ogni sua determinazione».

1.1.- Il giudice *a quo* espone di dover decidere sull'incidente di esecuzione promosso da P. P., il quale, riportate due distinte condanne all'ergastolo per delitti di omicidio unificati dal vincolo della continuazione, l'una già rideterminata alla pena di anni trenta di reclusione, ha chiesto rideterminarsi anche l'altra in pena temporanea, per aver egli richiesto, durante il relativo giudizio di appello, l'ammissione al rito abbreviato, con una prima istanza del 14 gennaio 2000, respinta appunto perché il giudizio pendeva in grado di appello, e con un'ulteriore istanza del 12 giugno 2000, respinta ai sensi della sopravvenuta norma oggetto di censura, essendosi nel frattempo conclusa la rinnovazione dell'istruttoria dibattimentale, termine preclusivo fissato dalla norma stessa.

Sulla ragionevolezza di questo termine il rimettente assume che «anche nel caso di istruttoria ormai conclusa, ossia quando la finalità deflattiva del rito sembrerebbe ormai frustrata, comunque l'opzione del giudizio abbreviato assicuri [...] al processo una serie di benefici di non poco momento, se si pone mente alla sanatoria per accettazione delle nullità non assolute, il superamento delle questioni di competenza e l'irrelevanza delle questioni di inutilizzabilità non patologica».

1.2.- Il giudice *a quo* esclude di poter operare un'interpretazione adeguatrice, e segnatamente di poter applicare i principi a tutela dell'imputato ammessi al rito abbreviato enunciati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, grande camera, sentenza 17 settembre 2009, Scoppola contro Italia, ciò appunto perché P. P., pur avendolo chiesto, non è stato mai ammesso a quel rito.

La rilevanza della questione sarebbe assicurata dalla circostanza che, qualora anche la seconda pena dell'ergastolo fosse ridotta a quella di anni trenta di reclusione in virtù dell'applicabilità del rito abbreviato, P. P. dovrebbe scontare due condanne entrambe a pene temporanee, «in relazione alle quali tuttavia, in virtù della riconosciuta continuazione fra i reati, non opererebbe il criterio previsto dall'art. 73 comma 2 cod. pen. con una nuova irrogazione della pena dell'ergastolo, bensì un calcolo di pena che dovrebbe considerare una pena base di anni trenta di reclusione, da aumentarsi di una quota di sanzione temporanea, così conducendo pur sempre all'irrogazione di una pena contenuta entro il limite di anni trenta, in virtù del criterio moderatore statuito dall'art. 78 cod. pen.».



2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha chiesto dichiararsi la questione inammissibile o non fondata.

L'interveniente assume che la norma censurata non abbia natura sostanziale, bensì processuale, e che essa non sia applicabile in fase esecutiva, ma solo nel giudizio di cognizione; in ogni caso, poiché le istanze di ammissione al rito abbreviato formulate da P. P. erano entrambe inammissibili per tardività rispetto ai termini processuali vigenti *ratione temporis*, sarebbe infondata la questione inerente alla comparazione della sua posizione con quella dell'imputato che abbia goduto della riduzione di pena per aver chiesto di accedere al rito speciale nell'osservanza dei termini di legge.

3.- Si è costituito in giudizio P. P., che ha chiesto accogliersi la questione, pur ritenendo che il giudice *a quo* avrebbe potuto rideterminare la pena mediante un'interpretazione costituzionalmente orientata, la quale avesse dato rilevanza all'istanza di ammissione al rito abbreviato formulata sin dall'inizio del giudizio di appello.

Ad avviso della parte, oltre a determinare un'ingiustificata disparità di trattamento lesiva dell'art. 3 Cost., l'omessa previsione nei casi di specie di un meccanismo di remissione in termini per l'accesso al rito abbreviato violerebbe anche l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 6 e 7 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, attesa l'iniquità di una disciplina processuale che «nel caso di rimozione di un ostacolo normativo all'accesso ad un rito speciale, non ne consenta la fruizione all'imputato che avesse tempestivamente formulato in precedenza la relativa richiesta, vedendola respinta proprio a causa dell'ostacolo normativo rimosso».

Considerato in diritto

1.- La Corte di assise d'appello di Reggio Calabria (reg. ord. n. 192 del 2020) ha sollevato questione di legittimità costituzionale «dell'articolo 4 ter l. 144/2000» (*recte*: art. 4-ter del decreto-legge 7 aprile 2000, n. 82, recante «Modificazioni alla disciplina dei termini di custodia cautelare nella fase del giudizio abbreviato», convertito, con modificazioni, nella legge 5 giugno 2000, n. 144), «nella parte in cui non prevede l'applicabilità dell'istituto nell'ipotesi di un soggetto che abbia tempestivamente avanzato richiesta di giudizio abbreviato in appello in un momento che non consentiva ancora l'accesso al rito, ma era comunque antecedente l'espletamento dell'istruttoria dibattimentale», per violazione dell'art. 3 della Costituzione.

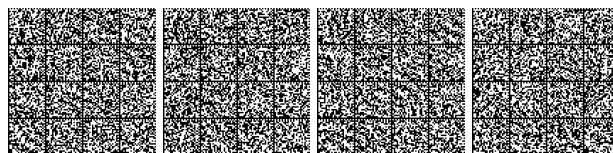
Il giudice *a quo* espone di dover decidere sull'incidente di esecuzione promosso da P. P., il quale, riportate due distinte condanne all'ergastolo per delitti di omicidio unificati dal vincolo della continuazione, l'una già rideterminata alla pena di anni trenta di reclusione, ha chiesto rideterminarsi anche l'altra in pena temporanea, per aver egli richiesto, durante il relativo giudizio di appello, l'ammissione al rito abbreviato, con una prima istanza del 14 gennaio 2000, respinta appunto per la pendenza del giudizio in grado di appello, e con un'ulteriore istanza del 12 giugno 2000, respinta ai sensi della sopravvenuta norma oggetto di censura, essendosi nel frattempo conclusa la rinnovazione dell'istruttoria dibattimentale, termine preclusivo fissato dalla norma stessa.

Ad avviso del rimettente, l'esito di questa concatenazione di eventi, per cui P. P. non ha potuto accedere al rito abbreviato a motivo della casuale evenienza del rapido esaurimento dell'istruzione dibattimentale riaperta in appello, metterebbe in luce l'irragionevolezza della norma censurata, per la disparità di trattamento che essa può accidentalmente determinare tra un imputato e l'altro.

2.- Intervenuto in giudizio tramite l'Avvocatura generale dello Stato, il Presidente del Consiglio dei ministri ha chiesto dichiararsi la questione inammissibile o non fondata.

La norma censurata non avrebbe natura sostanziale, ma processuale, e non sarebbe applicabile in fase esecutiva, ma solo nel giudizio di cognizione; in ogni caso, poiché le istanze di ammissione al rito abbreviato formulate da P. P. erano entrambe inammissibili per tardività rispetto ai termini processuali vigenti *ratione temporis*, sarebbe infondata la questione inerente alla comparazione della sua posizione con quella dell'imputato che abbia goduto della riduzione di pena per aver chiesto di accedere al rito speciale nell'osservanza dei termini di legge.

3.- Costituitosi in giudizio, P. P. ha chiesto dichiararsi costituzionalmente illegittima la disposizione censurata, che, a suo avviso, oltre a determinare un'ingiustificata disparità di trattamento lesiva dell'art. 3 Cost., violerebbe anche l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 6 e 7 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848.



4.- In via preliminare, deve rilevarsi che il riferimento al parametro convenzionale operato dalla parte non è idoneo ad ampliare il *thema decidendum*, come circoscritto dal rimettente riguardo al solo parametro interno di cui all'art. 3 Cost.

Per giurisprudenza costante di questa Corte, infatti, l'oggetto del giudizio incidentale di legittimità costituzionale è limitato alle disposizioni e ai parametri indicati nell'ordinanza di remissione, non potendo essere presi in considerazione ulteriori questioni o profili di illegittimità costituzionale dedotti dalle parti, sia eccepiti e non fatti propri dal giudice *a quo*, sia volti ad ampliare o modificare successivamente il contenuto dell'ordinanza di remissione (*ex plurimis*, sentenze n. 109, n. 49 e n. 35 del 2021, n. 186 e n. 165 del 2020, n. 78 e n. 7 del 2019, n. 194 e n. 161 del 2018).

5.- La questione sollevata dalla Corte di assise d'appello di Reggio Calabria è inammissibile, in quanto si pone oltre i limiti nei quali il giudice dell'esecuzione penale è legittimato a sollevare questioni di legittimità costituzionale rispetto a norme applicate dal giudice della cognizione.

6.- Un excursus normativo è indispensabile per l'esatta comprensione dei termini della questione.

6.1.- Prima di ogni altra cosa, è opportuno chiarire che la fattispecie in scrutinio non è interessata *ratione temporis* dall'applicazione dell'art. 1, comma 1, lettera *a*), della legge 12 aprile 2019, n. 33 (Inapplicabilità del giudizio abbreviato ai delitti puniti con la pena dell'ergastolo), il quale ha nuovamente precluso l'accesso al rito abbreviato per gli imputati di delitti puniti con l'ergastolo, tramite l'inserimento del comma 1-*bis* dell'art. 438 del codice di procedura penale («[n]on è ammesso il giudizio abbreviato per i delitti puniti con la pena dell'ergastolo»).

Invero, come stabilisce l'art. 5, comma 1, della stessa legge n. 33 del 2019, la nuova disposizione si applica soltanto «ai fatti commessi successivamente alla data di entrata in vigore della medesima legge».

6.2.- Secondo la disciplina originaria del codice, nella condanna pronunciata in abbreviato «[a]lla pena dell'ergastolo è sostituita quella della reclusione di anni trenta» (art. 442, comma 2, cod. proc. pen.), disposizione che evidenziava la sicura ammissibilità del rito speciale anche per i reati puniti con la pena perpetua.

Con la sentenza n. 176 del 1991, questa Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittima tale disposizione per eccesso di delega, con l'effetto di rendere inapplicabile il giudizio abbreviato nei processi relativi ai delitti puniti con l'ergastolo.

6.3.- L'art. 30, comma 1, lettera *b*), della legge 16 dicembre 1999, n. 479 (Modifiche alle disposizioni sul procedimento davanti al tribunale in composizione monocratica e altre modifiche al codice di procedura penale. Modifiche al codice penale e all'ordinamento giudiziario. Disposizioni in materia di contenzioso civile pendente, di indennità spettanti al giudice di pace e di esercizio della professione forense) - nota come "legge Carotti" - ha ripristinato la formulazione originaria dell'art. 442, comma 2, cod. proc. pen., sicché il rito abbreviato è tornato ad essere accessibile anche per gli imputati di reati puniti con la pena dell'ergastolo.

Entrata in vigore il 2 gennaio 2000, la "legge Carotti" ha sollevato un problema intertemporale per coloro i quali, essendo imputati di un reato punito con l'ergastolo, non avevano potuto richiedere il giudizio abbreviato in primo grado, ciò non essendo allora consentito per la sanzione applicabile ai reati contestati, ed erano quindi decaduti dalla reintrodotta facoltà.

6.4.- Per far fronte a tale problema di diritto transitorio, in sede di conversione del d.l. n. 82 del 2000, la legge n. 144 del 2000, entrata in vigore l'8 giugno 2000, ha introdotto l'art. 4-*ter*, norma oggi censurata, che ha previsto un'ampia remissione in termini.

Il comma 2 del menzionato art. 4-*ter* ha stabilito infatti che «[n]ei processi penali per reati puniti con la pena dell'ergastolo, in corso alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto e nei quali prima della data di entrata in vigore della legge 16 dicembre 1999, n. 479, era scaduto il termine per la proposizione della richiesta di giudizio abbreviato, l'imputato, nella prima udienza utile successiva alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, può chiedere che il processo, ai fini di cui all'articolo 442, comma 2, del codice di procedura penale, sia immediatamente definito, anche sulla base degli atti contenuti nel fascicolo di cui all'articolo 416, comma 2, del medesimo codice».

Il comma 3 del medesimo art. 4-*ter* ha tuttavia precisato che «[l]a richiesta di cui al comma 2 è ammessa se è presentata: *a*) nel giudizio di primo grado prima della conclusione dell'istruzione dibattimentale; *b*) nel giudizio di appello, qualora sia stata disposta la rinnovazione dell'istruzione ai sensi dell'articolo 603 del codice di procedura penale, prima della conclusione della istruzione stessa; *c*) nel giudizio di rinvio, se ricorrono le condizioni di cui alle lettere *a*) e *b*)».

6.4.1.- La remissione in termini è stata concessa dall'art. 4-*ter*, comma 1, del d.l. n. 82 del 2000, come convertito, anche agli imputati di reati puniti con pena diversa dall'ergastolo, che fossero decaduti dalla facoltà di chiedere l'abbreviato, ma a loro si è posto un limite temporale più stringente, cioè che non fosse «ancora iniziata l'istruzione dibattimentale alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto».



La diversità di trattamento è stata censurata in via incidentale di fronte a questa Corte per violazione dell'art. 3 Cost., quale espressione di un «irragionevole privilegio» per gli imputati di reati puniti con l'ergastolo, ai quali soltanto è stata concessa la possibilità di chiedere il rito abbreviato nonostante l'istruzione dibattimentale fosse già in corso, purché non ancora conclusa.

6.4.2.- La censura è stata dichiarata manifestamente infondata dall'ordinanza n. 99 del 2001 (poi confermata dall'ordinanza n. 222 del 2002), in base alla considerazione che la diversità di trattamento riflette la peculiare situazione nella quale versavano gli imputati di reati puniti con l'ergastolo anteriormente alla legge n. 479 del 1999, allorquando era loro radicalmente precluso l'accesso al rito alternativo.

Nei loro confronti - afferma l'ordinanza n. 99 del 2001 - «si è prevista una “rimessione in termini” particolarmente ampia (consentendo la proposizione dell'istanza, nel giudizio di primo grado, prima della conclusione dell'istruzione dibattimentale ed, entro tale limite, anche nel giudizio di appello, qualora sia stata disposta la rinnovazione dell'istruzione); nei confronti di tutti gli altri imputati - che avrebbero potuto formulare la richiesta anche anteriormente, sia pure con un diverso regime normativo - si è invece stabilita una semplice estensione dell'ordinario termine di proposizione, fino ad uno stadio compatibile con la funzione alternativa al dibattimento che il rito abbreviato è istituzionalmente chiamato a svolgere (dove il limite segnato dall'inizio dell'istruttoria dibattimentale)».

7.- Tenuto presente il quadro normativo e giurisprudenziale ora richiamato, e sulla scorta di quanto espone l'ordinanza di rimessione, può dunque intendersi la singolare vicenda processuale all'origine della questione in scrutinio.

Prima dell'entrata in vigore della “legge Carotti”, P. P., imputato di un reato punito con l'ergastolo, non poteva chiedere il rito abbreviato, per effetto della sentenza n. 176 del 1991, che aveva dichiarato costituzionalmente illegittima la previsione codicistica della relativa facoltà.

Entrata in vigore quella legge il 2 gennaio 2000, egli non poteva chiedere il rito abbreviato, poiché il giudizio si trovava ormai in grado di appello, e la sua richiesta del 14 gennaio 2000 è stata infatti, per questo motivo, respinta.

Entrato in vigore l'8 giugno 2000 l'art. 4-ter del d.l. n. 82 del 2000, come convertito, P. P., pur avendo immediatamente reiterato l'istanza di abbreviato, già in data 12 giugno 2000, si è visto precluso l'accesso al rito speciale, in quanto, nell'arco temporale tra il gennaio e il giugno 2000, non soltanto era stata disposta, ma si era finanche conclusa la rinnovazione dell'istruzione dibattimentale ex art. 603 cod. proc. pen., col passaggio alla discussione finale.

8.- Nell'illustrare la sequenza degli eventi e la conseguente preclusione dell'accesso al rito abbreviato, a suo avviso rivelatrice di una disparità di trattamento lesiva dell'art. 3 Cost., la Corte di assise d'appello di Reggio Calabria, nella propria ordinanza di rimessione, «non disconosce che analoga questione di costituzionalità era stata già esaminata e rigettata in sede di merito».

Non soltanto, dunque, il giudice della cognizione ha applicato la norma oggi censurata con un provvedimento impugnabile (e, in concreto, impugnato) nella successiva fase del processo di cognizione, ma egli ha anche deliberato, con esito negativo, la medesima questione di legittimità costituzionale ora riproposta dal giudice dell'esecuzione.

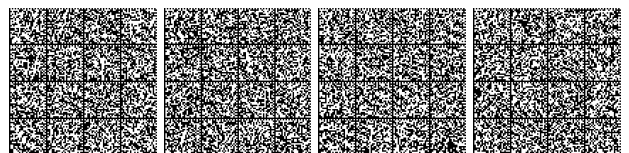
In tal modo si è determinata un'inammissibile sovrapposizione di valutazioni, le quali, già fisiologicamente compiute dal giudice della cognizione, sono state ripercorse dal giudice dell'esecuzione, in difetto di un qualunque fatto esterno o sopravvenuto costituzionalmente rilevante, idoneo a giustificare una simile reiterazione.

9.- Com'è noto, gli obblighi conformativi dell'ordinamento interno scaturiti dalla pronuncia della Corte europea dei diritti dell'uomo, grande camera, sentenza 17 settembre 2009, Scoppola contro Italia, hanno portato questa Corte a statuire, nella sentenza n. 210 del 2013, che il giudice dell'esecuzione penale può sollevare in riferimento al parametro convenzionale la questione di legittimità costituzionale di una norma interna già applicata dal giudice della cognizione, qualora questa si frapponga all'adempimento di simili obblighi conformativi, quando «si debba applicare una decisione della Corte europea in materia sostanziale, relativa ad un caso che sia identico a quello deciso e non richieda la riapertura del processo, ma possa trovare un rimedio direttamente in sede esecutiva».

La sentenza n. 210 del 2013 ha tuttavia escluso che il giudice dell'esecuzione sia legittimato a sollevare un'analoga questione sulla base del parametro interno di cui all'art. 3 Cost.

10.- La disposizione oggetto dell'attuale scrutinio è già stata sottoposta all'esame di questa Corte, in riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 6 e 7 CEDU, nella parte in cui non ha riaperto i termini per la richiesta di giudizio abbreviato in favore dell'imputato il cui processo pendesse innanzi alla Corte di cassazione.

Con l'ordinanza n. 235 del 2013, tali questioni sono state dichiarate manifestamente inammissibili, quanto al parametro interno di cui all'art. 3 Cost., perché esso non è pertinente alla necessità di conformare l'ordinamento nazionale ad una sentenza della Corte europea; e quanto al parametro convenzionale, perché la fattispecie oggetto del giudizio *a quo* era estranea alla *ratio* della sentenza Scoppola contro Italia, atteso che l'imputato non era stato ammesso al giudizio



abbreviato in applicazione di una norma di natura processuale, attinente invero ai termini di proposizione della relativa istanza, e peraltro giustificata dalla funzione istituzionale del rito alternativo, «che assicura all'imputato una riduzione di pena, nel caso di condanna, quale "contropartita" per la sua rinuncia alla garanzia della formazione della prova in contraddittorio, in quanto idonea a determinare un significativo risparmio di energie processuali».

Il giudice dell'esecuzione penale - così ancora l'ordinanza n. 235 del 2013 - non ha alcun titolo «per porre in discussione, in sede di incidente di esecuzione, la legittimità costituzionale di una norma che, quale quella sottoposta a scrutinio, attiene al processo di cognizione e, più specificamente, al giudizio di cassazione», nell'ambito del quale soltanto la questione medesima sarebbe stata rilevante.

11.- L'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale sollevata dal giudice dell'esecuzione penale in riferimento all'art. 3 Cost. è stata dichiarata anche dalla sentenza n. 57 del 2016, nella quale si rammenta che, ove non ricorra l'eccezione di matrice convenzionale, torna a valere la considerazione di sistema per cui il procedimento esecutivo «è finalizzato all'esecuzione di un provvedimento e non certo alla verifica della legittimità costituzionale delle norme in base alle quali il titolo si è formato e rispetto alle quali l'imputato ha già avuto la facoltà di eccepire l'illegittimità nel processo di cognizione».

In senso analogo, già la sentenza n. 100 del 2015 aveva dichiarato la manifesta inammissibilità della questione ex art. 3 Cost. sollevata dal giudice dell'esecuzione penale, appunto perché, tolta l'eccezione di fonte convenzionale, «non è consentito sollevare nel procedimento di esecuzione un incidente di legittimità costituzionale concernente una norma applicata nel giudizio di cognizione (la questione avrebbe dovuto essere, infatti, proposta nell'ambito di quest'ultimo)».

12.- In un concorrente ordine di valutazioni, l'Avvocatura generale insiste sulla natura processuale della norma censurata, qualificazione che non appare tuttavia determinante in senso assoluto, non potendosi invero disconoscere i potenziali effetti sostanziali connessi alla riduzione di pena spettante per la celebrazione del rito alternativo.

Nella sentenza n. 32 del 2020, questa Corte ha osservato, con particolare riferimento al divieto di sospensione dell'ordine di esecuzione della pena di cui all'art. 656, comma 9, lettera a), cod. proc. pen., che lo statuto costituzionale di garanzia non può non valere anche rispetto alle norme collocate nel codice di procedura penale, allorché incidano direttamente sulla qualità e quantità della pena in concreto applicabile al condannato.

In senso analogo, con specifico riguardo al giudizio abbreviato, la sentenza n. 260 del 2020, a proposito dell'art. 5 della legge n. 33 del 2019 - il quale, in deroga al principio *tempus regit actum*, ha circoscritto il nuovo divieto di rito abbreviato per i reati puniti con l'ergastolo «ai fatti commessi successivamente alla data di entrata in vigore della medesima legge» -, ha affermato che anche una disciplina limitativa dell'accesso al rito alternativo, pur incidendo direttamente su regole processuali, può avere un'immediata ricaduta sulla pena applicabile in caso di condanna, dovendo allora soggiacere ai principi di garanzia vigenti in materia di diritto penale sostanziale.

12.1.- Più ancora che la natura processuale della norma censurata, quindi, ai fini del giudizio di inammissibilità dell'odierna questione è determinante la considerazione che la norma stessa abbia trovato puntuale applicazione nel giudizio di cognizione, con provvedimento ordinariamente impugnabile, ed effettivamente impugnato, e che nel medesimo giudizio di cognizione sia stata già sollevata, e negativamente delibata, la stessa questione di legittimità costituzionale che il giudice dell'esecuzione ripropone adesso, senza che alcun fatto esterno, né sopravvenienza rilevante, possano giustificare la reiterazione.

13.- Come questa Corte ha avuto modo di ribadire nella sentenza n. 68 del 2021 -la quale, in accoglimento delle questioni sollevate nel corso di un incidente di esecuzione, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 3 Cost., dell'art. 30, quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), in quanto interpretato nel senso che la disposizione non si applica in relazione alla sanzione amministrativa accessoria della revoca della patente di guida, disposta con sentenza irrevocabile ai sensi dell'art. 222, comma 2, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada) - il principio di legalità costituzionale della pena (e delle sanzioni amministrative "convenzionalmente penali") prevale sulle esigenze di certezza e stabilità dei rapporti giuridici, a presidio delle quali è posto l'istituto del giudicato.

Se, quindi, in linea generale è precluso al giudice dell'esecuzione penale sollevare questioni di legittimità costituzionale delle norme applicate dal giudice della cognizione, tuttavia ciò è possibile per effetto di una sopravvenienza costituzionalmente rilevante - qual è in modo paradigmatico una sentenza che attivi l'obbligo conformativo di cui all'art. 46 CEDU - che abbia determinato un'alterazione della sequenza tra cognizione ed esecuzione, in difetto della quale l'intervento "a ritroso" del giudice dell'esecuzione non avrebbe giustificazione alcuna.



Nel caso che ha dato luogo alla sentenza n. 68 del 2021, in particolare, la legittimazione del giudice dell'esecuzione è stata determinata dalla sopravvenienza della sentenza n. 88 del 2019, con la quale questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del meccanismo di applicazione automatica della sanzione amministrativa accessoria della revoca della patente di guida, nei casi di condanna o di patteggiamento della pena per i reati di omicidio stradale e di lesioni personali stradali gravi o gravissime.

14.- In conclusione, la questione deve essere dichiarata inammissibile perché il giudice dell'esecuzione non era legittimato a sollevarla in una fattispecie che egli stesso afferma essere diversa da quelle di cui alla richiamata decisione della Corte EDU e alla sentenza di questa Corte n. 210 del 2013, e rispetto alla quale egli neppure prospetta sopravvenienze costituzionalmente rilevanti idonee ad incidere sulla legalità della pena in corso di esecuzione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4-ter del decreto-legge 7 aprile 2000, n. 82 (Modificazioni alla disciplina dei termini di custodia cautelare nella fase del giudizio abbreviato), convertito, con modificazioni, nella legge 5 giugno 2000, n. 144, sollevata dalla Corte di assise d'appello di Reggio Calabria, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 giugno 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Stefano PETITTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria l'8 luglio 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_210147

N. 148

Sentenza 26 maggio - 9 luglio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo amministrativo - Codice del processo amministrativo - Nullità della notificazione dell'atto introduttivo - Possibile rinnovazione - Condizione - Causa non imputabile al notificante - Irragionevolezza e violazione dei principi, anche convenzionali, di proporzionalità, di difesa e di effettività della tutela giurisdizionale - Illegittimità costituzionale parziale.

– Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, Allegato 1, art. 44, comma 4.



- Costituzione, artt. 3, 24, 76, 111, 113 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: 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. 44, comma 4, dell'Allegato 1 (codice del processo amministrativo) al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), promosso dal Consiglio di Stato, sezione quinta, nel procedimento vertente tra gli eredi di M. D.S. e il Ministero della giustizia nonché il Ministero dell'economia e delle finanze, con ordinanza del 20 aprile 2020, iscritta al n. 108 del registro ordinanze 2020 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 37, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visti l'atto di costituzione di M. V. nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 25 maggio 2021 il Giudice relatore Maria Rosaria San Giorgio;

uditi l'avvocato Maria Laura Sodano Ferace per M. V. e l'avvocato dello Stato Federica Varrone per il Presidente del Consiglio dei ministri, quest'ultimo in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 18 maggio 2021;

deliberato nella camera di consiglio del 26 maggio 2021.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 20 aprile 2020, iscritta al n. 108 del registro ordinanze 2020, il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, sezione quinta - nel corso del gravame interposto dagli eredi legittimi di M. D.S. avverso la decisione del Tribunale amministrativo regionale per la Campania, che aveva disatteso l'impugnativa proposta contro l'atto ministeriale di riconoscimento parziale dell'indennità sostitutiva per ferie non godute dal de cuius, nella qualità di magistrato ordinario in servizio - ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, 76, 111, 113 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione ai «principi generali nella materia dell'equo processo e agli obblighi internazionali che ne derivano» ai sensi dell'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 44, comma 4, dell'Allegato 1 (codice del processo amministrativo) al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), limitatamente alle parole «, se ritiene che l'esito negativo della notificazione dipenda da causa non imputabile al notificante,».

1.1.- Il rimettente riferisce che M. V., R. V., E. V. e M.G. V., in qualità di eredi legittimi di M. D.S., hanno impugnato, davanti al TAR Campania, il provvedimento del Ministero della giustizia adottato l'11 settembre 2014, con cui l'istanza di liquidazione dell'indennità per ferie non godute dal de cuius era stata riconosciuta per soli 14 giorni relativi all'ultimo biennio di attività espletata, con un residuo non liquidato di ulteriori 57 giorni. Il TAR adito ha respinto il ricorso con sentenza n. 1307 del 2019, appellata innanzi al rimettente.



1.2.- Il giudice *a quo* evidenzia, quindi, che il ricorso in appello è stato notificato al Ministero della giustizia e al Ministero dell'economia e delle finanze presso gli uffici dell'Avvocatura distrettuale dello Stato di Napoli, e non presso gli uffici dell'Avvocatura generale dello Stato, in violazione degli artt. 11 del regio decreto 30 ottobre 1933, n. 1611 (Approvazione del testo unico delle leggi e delle norme giuridiche sulla rappresentanza e difesa in giudizio dello Stato e sull'ordinamento dell'Avvocatura dello Stato), e 25 del codice di procedura civile, senza che all'esito le amministrazioni intimare si siano costituite in giudizio.

Per l'effetto, la notifica dell'atto di appello nei confronti di amministrazioni statali non costituite, sarebbe nulla, con conseguente inammissibilità del gravame, poiché non troverebbe applicazione il principio di conservazione degli atti processuali per conseguimento dello scopo, ai sensi dell'art. 156 cod. proc. civ.

1.3.- Il Consiglio di Stato osserva poi che, ai sensi dell'art. 44, comma 4, dell'Allegato 1 al d.lgs. n. 104 del 2010 (d'ora in avanti: cod. proc. amm.), nei casi in cui sia nulla la notificazione e il destinatario non si costituisca in giudizio, il giudice, se ritiene che l'esito negativo della notificazione dipenda da causa non imputabile al notificante, fissa al ricorrente un termine perentorio per rinnovarla, impedendo la rinnovazione ogni decadenza.

Nel caso di specie, non potrebbe ravvisarsi la scusabilità dell'errore prevista dalla suddetta disposizione, in considerazione del chiaro dettato normativo, che individua l'Avvocatura generale dello Stato quale ufficio competente a ricevere la notifica.

1.4.- In punto di rilevanza, il Collegio rimettente sostiene che, in virtù dell'accertamento della nullità della notifica dell'atto di appello, della mancata costituzione in giudizio dell'amministrazione statale intimata e della non dipendenza dell'esito negativo della notificazione da causa non imputabile al notificante, l'applicazione della norma censurata porterebbe alla inesorabile declaratoria di inammissibilità dell'appello, con preclusione dell'esame nel merito delle censure proposte e conseguente consolidamento dell'atto impugnato. Viceversa, in caso di accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale sollevate, potrebbe ordinarsi la rinnovazione della notificazione del ricorso, che sanerebbe la nullità e permetterebbe di esaminare nel merito le doglianze proposte.

1.5.- Con riferimento alla non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* afferma che la norma denunciata violerebbe l'art. 76 Cost. per eccesso di delega.

Infatti, l'art. 44, comma 1, della legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile) stabilisce che «[i]l Governo è delegato ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per il riassetto del processo avanti ai tribunali amministrativi regionali e al Consiglio di Stato, al fine di adeguare le norme vigenti alla giurisprudenza della Corte costituzionale e delle giurisdizioni superiori, di coordinarle con le norme del codice di procedura civile in quanto espressione di principi generali e di assicurare la concentrazione delle tutele».

Di seguito, il comma 2 indica, alla lettera a), tra i principi e criteri direttivi da seguire, quello di assicurare la «effettività della tutela».

Tenuto conto della giurisprudenza di questa Corte in materia di eccesso di delega, il Collegio rimettente ritiene che la disposizione con cui il legislatore delegato ha, in modo innovativo, limitato l'operatività dell'efficacia sanante della rinnovazione in caso di nullità della notificazione, imponendo al giudice il preliminare vaglio circa l'esistenza dell'errore scusabile - diversamente da quanto avveniva prima dell'adozione del codice del processo amministrativo ed avviene tuttora nel processo civile, in quello tributario ed in quello contabile - non possa considerarsi un coerente sviluppo o un completamento delle scelte espresse dal legislatore delegante, ponendosi l'opzione indicata in espresso contrasto con la finalità di adeguare le norme vigenti alla giurisprudenza delle giurisdizioni superiori, di coordinarle con le norme del codice di procedura civile, in quanto espressione di principi generali, e di assicurare il principio di effettività della tutela giurisdizionale.

Ed invero, prosegue il rimettente, l'art. 44, comma 4, cod. proc. amm. ha previsto per il processo amministrativo una disciplina diversa da quella stabilita dal precedente art. 46, comma 24, della legge n. 69 del 2009, secondo cui il primo comma dell'art. 291 cod. proc. civ. (derivante dall'art. 145 cod. proc. civ. del 1865) si sarebbe applicato anche nei giudizi davanti ai giudici amministrativi e contabili (Consiglio di Stato, sezione terza, sentenza 5 agosto 2011, n. 4716), come già affermato, peraltro, anche da parte della precedente giurisprudenza amministrativa (Consiglio di Stato, sezione quarta, decisione 6 maggio 1989, n. 286; sezione sesta, decisione 17 febbraio 1986, n. 121).

Aggiunge il giudice *a quo* che, nonostante il generale rinvio alla disciplina processualciviltistica in materia di notifiche, previsto dall'art. 39, comma 2, cod. proc. amm. - secondo cui: «[I]e notificazioni degli atti del processo amministrativo sono comunque disciplinate dal codice di procedura civile e dalle leggi speciali concernenti la notificazione degli atti giudiziari in materia civile» - l'art. 44, comma 4, cod. proc. amm. ha circoscritto la possibilità di rinnovazione al solo caso di nullità della notifica per causa non imputabile al notificante.



1.5.1.- Ad avviso del Consiglio di Stato, l'orientamento secondo cui la *ratio* dell'art. 44, comma 4, cod. proc. amm. sarebbe rinvenibile nella peculiare struttura del giudizio amministrativo, caratterizzato da brevi termini perentori per la sua introduzione e dall'assenza dell'istituto della contumacia (è citata la sentenza di questa Corte n. 18 del 2014), meriterebbe un'accurata rimediazione, anche alla luce della più recente evoluzione della giurisprudenza costituzionale.

All'uopo, il Collegio richiama la sentenza di questa Corte n. 132 del 2018, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 44, comma 3, cod. proc. amm., limitatamente alle parole «salvi i diritti acquisiti anteriormente alla comparizione», per violazione dei principi e dei criteri direttivi della legge di delega, che imponevano al legislatore delegato di adeguare le norme vigenti alla giurisprudenza della Corte costituzionale e delle giurisdizioni superiori e di coordinarle con le disposizioni del codice di procedura civile, in quanto espressive di principi generali: l'art. 44, comma 3, cod. proc. amm., in primo luogo, era in aperto contrasto con l'art. 156, terzo comma, cod. proc. civ., il quale prevede la sanatoria ex tunc della nullità degli atti processuali per raggiungimento dello scopo, principio, questo, indubbiamente di carattere generale; in secondo luogo, non era in linea con la giurisprudenza della Corte di cassazione formatasi con riferimento alla notificazione degli atti processuali civili e con la giurisprudenza del Consiglio di Stato, antecedente all'entrata in vigore del codice, relativa proprio alla nullità della notificazione del ricorso.

1.5.2.- Secondo il rimettente, l'art. 44, comma 4, cod. proc. amm. sarebbe in aperto contrasto con l'art. 291, primo comma, cod. proc. civ., il quale prevede l'istituto della rinnovazione della notificazione del ricorso, che impedisce ogni decadenza, in omaggio al principio di conservazione degli effetti sostanziali e processuali della domanda nel processo, principio, questo, di carattere generale ed immanente all'ordinamento, interpretato alla luce della Costituzione.

Rileva, in proposito, il giudice *a quo* che, in conformità con l'indirizzo, espresso dalla sentenza di questa Corte n. 77 del 2007, in tema di *translatio iudicii* - tendente a circoscrivere i casi in cui l'errore processuale può compromettere in modo irrimediabile l'azione - al principio delineato dagli artt. 24 e 111 Cost., per cui le disposizioni processuali «non sono fine a se stesse», ma funzionali alla miglior qualità della decisione di merito, si ispirerebbe pressoché costantemente - nel regolare questioni di rito - il vigente codice di procedura civile, che non sacrificherebbe il diritto delle parti ad ottenere una risposta, affermativa o negativa, in ordine al «bene della vita» oggetto della loro contesa.

La stessa disciplina della *translatio iudicii* presupporrebbe un trattamento uniforme fra le diverse giurisdizioni della sanatoria delle nullità della notificazione dell'atto introduttivo, perché tale uniformità condizionerebbe la produzione di quegli effetti che la *translatio* mira a conservare.

1.5.3.- In secondo luogo, in base all'ordinanza di rimessione, la disposizione censurata non sarebbe in armonia con la giurisprudenza della Corte di cassazione formatasi con riferimento alla notificazione delle impugnazioni, per le quali parimenti la notifica dell'atto introduttivo va effettuata entro termini perentori (*ex multis*, Corte di cassazione, sezione quinta civile, sentenza 27 settembre 2011, n. 19702, in tema di notifica del ricorso per cassazione; sezione seconda civile, sentenza 23 dicembre 2011, n. 28640; sezione prima civile, sentenza 15 settembre 2011, n. 18849; sezione seconda civile, sentenza 12 maggio 2011, n. 10464; sezione prima civile, sentenza 27 febbraio 2008, n. 5212), senza trascurare la sua estensione al giudizio tributario per effetto del rinvio di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, recante «Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413» (Corte di cassazione, sezione quinta civile, sentenza 2 agosto 2000, n. 10136). Né il ricorso per cassazione, né il procedimento avanti al giudice tributario conoscono l'istituto della contumacia, ma in entrambi i procedimenti è pacifica l'applicazione dell'art. 291 cod. proc. civ.

1.5.4.- La disposizione censurata confliggerebbe altresì apertamente con la stessa giurisprudenza del Consiglio di Stato antecedente all'entrata in vigore del codice, relativa proprio alla nullità della notificazione del ricorso (Consiglio di Stato, sezione quinta, decisione 12 giugno 2009, n. 3747; sezione quarta, decisione 6 maggio 1989, n. 286; sezione sesta, decisione 17 febbraio 1986, n. 121).

1.6.- La norma censurata sarebbe poi costituzionalmente illegittima per violazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità, ricavabili dall'art. 3 Cost.

Tale violazione sarebbe manifesta anche perché, nei termini anzidetti, si determinerebbe un'ingiustificata lesione del diritto di difesa sancito dall'art. 24 Cost., del principio di effettività della tutela di cui all'art. 111 Cost. e del diritto ad un processo equo ai sensi dell'art. 6 CEDU, il quale, secondo la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, implicherebbe che limitazioni dell'accesso ad un giudice possano essere ammesse solo in presenza di un rapporto di proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo perseguito.

Sotto quest'ultimo profilo, si configurerebbe la violazione anche dell'art. 117, primo comma, Cost., per contrasto con la giurisprudenza della Corte EDU (sono richiamate le sentenze n. 348 e n. 349 del 2007).

Infatti, espone il rimettente, la norma di cui si contesta la legittimità, per un errore nella notifica che ha un rilievo meramente formale, una volta che sia avvenuta la rinnovazione, finirebbe per porre un ostacolo procedurale atto a precludere definitivamente alla parte la possibilità di far valere la propria posizione dinanzi ad un giudice e costituirebbe una sostanziale negazione del diritto invocato, frustrando definitivamente la legittima aspettativa al «bene della vita» al quale aspiravano, senza un giusto equilibrio tra gli interessi pubblici e privati in gioco.



Secondo l'ordinanza di rimessione, la tutela dell'interesse legittimo, prevista dall'art. 113 Cost., importerebbe la necessità di favorire la pronuncia di merito, scopo ultimo del processo, senza assecondare decisioni di rito che non siano in un rapporto ragionevole di proporzionalità con lo scopo perseguito.

2.- Con atto spedito a mezzo posta il 29 settembre 2020 e pervenuto il 5 ottobre 2020 si è costituita la parte privata nel giudizio principale M. V., quale erede legittimo di M. D.S., la quale ha concluso per l'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Consiglio di Stato.

2.1.- In primo luogo, la parte deduce che l'art. 44, comma 4, cod. proc. amm. lederebbe i principi di ragionevolezza e proporzionalità, poiché corollario naturale del rinvio generale operato dall'art. 39 cod. proc. amm. al codice di procedura civile, dovrebbe essere, con particolare riferimento alle notificazioni, la piena applicazione anche al processo amministrativo del disposto di cui all'art. 291 cod. proc. civ., secondo cui, in forza del principio di conservazione degli atti processuali, la rinnovazione della notifica nulla prescinde dalla valutazione della diligenza del notificante.

2.2.- Inoltre, ad avviso della parte privata, la previsione censurata, nella parte in cui rimette al giudice la valutazione della scusabilità o meno dell'errore che importa la nullità, realizzerebbe un'ingiustificata disparità di trattamento rispetto a quanto avviene, oltre che nel processo civile, in quelli tributario e contabile.

L'effetto di tale difformità di trattamento condurrebbe anche ad una rilevante sproporzione nella produzione degli effetti finali, poiché un vizio meramente procedurale, sanabile in ogni altro procedimento, implicherebbe nel processo amministrativo la definitiva preclusione del diritto ad ottenere la valutazione nel merito della domanda.

2.3.- La parte osserva, ancora, che il contenuto precettivo della disposizione denunciata rappresenterebbe un ostacolo al raggiungimento dell'effettività e della pienezza della tutela giurisdizionale, poiché da un vizio formale, quale intralcio meramente procedurale, deriverebbe la totale negazione dell'azione e della possibilità di ottenere una pronuncia di merito, depotenziandosi così la tutela degli interessi legittimi. Tanto più che l'effettività della tutela sarebbe strettamente correlata al principio di conservazione degli effetti processuali e sostanziali della domanda (sentenza n. 77 del 2007).

2.4.- Secondo M. V., sarebbe violato anche il principio del giusto processo, il quale impone che le limitazioni dell'accesso alla giustizia possano essere ammesse solo in presenza di un rapporto di proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo perseguito. E nella fattispecie in esame la limitazione del diritto di agire non sarebbe compensata dalla necessità di soddisfare esigenze di grado superiore.

2.5.- In ultimo, la parte afferma che la previsione censurata si porrebbe in contrasto con il contenuto della legge di delega, che stabiliva il coordinamento delle norme di riassetto del processo amministrativo con il codice del processo civile per assicurare la concentrazione e l'effettività della tutela.

3.- Con atto depositato il 5 ottobre 2020 è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni sollevate siano dichiarate inammissibili e, comunque, manifestamente non fondate.

3.1.- In primo luogo, la difesa erariale evidenzia che il tema della compatibilità della norma censurata con l'art. 76 Cost., per asserito eccesso di delega, è stato già affrontato, nel senso della non fondatezza, dalla precedente sentenza di questa Corte n. 18 del 2014, secondo la quale la disposizione di cui al primo comma dell'art. 291 cod. proc. civ. non è espressiva di un principio generale, come tale compatibile con il giudizio amministrativo ed a questo, quindi, naturaliter riferibile.

Alla stregua di tali premesse, l'Avvocatura generale esclude che la più recente giurisprudenza costituzionale e l'attuale assetto normativo e giurisprudenziale possano giustificare la rimeditazione del citato orientamento.

3.2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene, poi, del tutto inconferente il richiamo operato dal rimettente alla sentenza di questa Corte n. 132 del 2018, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per eccesso di delega, dell'art. 44, comma 3, cod. proc. amm., limitatamente alle parole «salvi i diritti acquisiti anteriormente alla comparizione».

Detta pronuncia sarebbe, infatti, in sintonia con la precedente sentenza n. 18 del 2014, individuando quale principio generale del processo, non già quello della necessaria rinnovazione dell'erronea notificazione dell'atto introduttivo, bensì quello diverso del raggiungimento dello scopo dell'atto, codificato dall'art. 156 cod. proc. civ., da cui deriva l'efficacia sanante della costituzione in giudizio, seppure tardiva rispetto alla scadenza del termine per l'impugnazione. Anzi, la sentenza n. 132 del 2018 avrebbe espressamente vagliato la differente *ratio* decidendi della sentenza n. 18 del 2014, affermando che essa «si rinviene [...] nella duplice affermazione che l'obbligatoria rinnovazione della notificazione della citazione nulla prevista dall'art. 291 cod. proc. civ. non è un principio generale del processo civile e che la stessa giurisprudenza del Consiglio di Stato precedente all'entrata in vigore del codice escludeva la rinnovazione in caso di nullità imputabile al notificante, valorizzando la peculiare struttura del processo amministrativo».



3.3.- Quanto alle censure articolate rispetto ai parametri di cui agli artt. 3, 24, 111, 113 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU, l'interveniente osserva che nella disciplina degli istituti processuali vige il principio della discrezionalità e insindacabilità delle scelte operate dal legislatore, con il limite della loro non manifesta irragionevolezza. Nel caso di specie, il legislatore non avrebbe superato tale limite, essendosi limitato a conferire rilievo alla peculiare struttura propria del processo amministrativo.

4.- Con memoria illustrativa depositata il 4 maggio 2021 il Presidente del Consiglio dei ministri ha ribadito le deduzioni e conclusioni già sviluppate nel corpo del proprio atto di intervento.

Considerato in diritto

1.- Il Consiglio di Stato, sezione quinta, con ordinanza del 20 aprile 2020 iscritta al reg. ord. n. 108 del 2020, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 44, comma 4, dell'Allegato 1 (codice del processo amministrativo) al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), limitatamente alla locuzione «, se ritiene che l'esito negativo della notificazione dipenda da causa non imputabile al notificante,».

1.1.- Secondo il rimettente, la norma in questione, nella parte in cui limita la facoltà del giudice amministrativo di ordinare la rinnovazione della notificazione nulla del ricorso - nel caso in cui il destinatario non si sia costituito nel giudizio - alle sole ipotesi in cui l'esito negativo della notificazione dipenda da causa non imputabile al notificante, violerebbe, in primo luogo, l'art. 76 della Costituzione, per eccesso di delega, poiché la rilevata limitazione contrasterebbe con il fine di adeguare le norme vigenti alla giurisprudenza della Corte costituzionale e delle giurisdizioni superiori, di coordinarle con le norme del codice di procedura civile, in quanto espressione di principi generali, e di assicurare la concentrazione delle tutele, fine indicato dall'art. 44, comma 1, della legge di delega 18 giugno 2009, n. 69, recante «Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile».

La limitazione posta dalla norma censurata sarebbe, infatti, in contrasto con il regime processuale antecedente all'adozione del codice del processo amministrativo nonché con quelli propri del processo civile, tributario e contabile, in cui vige il principio generale di rinnovazione della notificazione in ogni ipotesi di nullità, di cui all'art. 291, primo comma, cod. proc. civ.

Essa contrasterebbe, altresì, con il criterio direttivo di assicurare l'effettività della tutela, enunciato dall'art. 44, comma 2, lettera a), della citata legge delega.

In secondo luogo, sarebbero violati gli artt. 3, 24, 111, 113 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, per l'irragionevolezza e il difetto di proporzionalità della soluzione adottata nonché per la lesione: a) del diritto di difesa e del suo corollario dell'effettività della tutela giurisdizionale; b) della garanzia di salvaguardia delle situazioni giuridiche soggettive e, in particolare, degli interessi legittimi; c) del diritto ad un giusto ed equo processo.

E tanto perché, per un errore nella notifica avente un rilievo meramente formale, si finirebbe per porre un ostacolo procedurale, atto a precludere definitivamente alla parte la possibilità di far valere la propria situazione giuridica soggettiva dinanzi ad un giudice, con una sostanziale negazione del "diritto" invocato e con la conseguente definitiva frustrazione della legittima aspettativa al conseguimento del "bene della vita", senza un giusto equilibrio tra gli interessi pubblici e privati in gioco.

2.- Nessun dubbio sussiste in ordine alla rilevanza delle questioni nel giudizio *a quo*.

Infatti, ai sensi del combinato disposto dei commi 1 e 3 dell'art. 11 del regio decreto 30 ottobre 1933, n. 1611 (Approvazione del testo unico delle leggi e delle norme giuridiche sulla rappresentanza e difesa in giudizio dello Stato e sull'ordinamento dell'Avvocatura dello Stato), come modificato dall'art. 1 della legge 25 marzo 1958, n. 260 (Modificazioni alle norme sulla rappresentanza in giudizio dello Stato), gli atti istitutivi di giudizi che si svolgono innanzi alle giurisdizioni amministrative devono, a pena di nullità, essere notificati alle amministrazioni dello Stato, nella persona del Ministro competente, presso l'ufficio dell'Avvocatura dello Stato nel cui distretto ha sede l'autorità giudiziaria adita.

In applicazione di tale precetto, costituisce principio consolidato nella giurisprudenza amministrativa che sia nulla la notifica del ricorso in appello qualora sia eseguita, come nel caso di specie, presso l'Avvocatura distrettuale anziché presso l'Avvocatura generale dello Stato (*ex multis*, Consiglio di Stato, sezione terza, sentenza 21 maggio 2021,



n. 3980; sezione terza, sentenza 16 maggio 2018, n. 2928; sezione quinta, sentenza 7 aprile 2011, n. 2171; sezione sesta, decisione 3 settembre 2009, n. 5195; sezione sesta, decisione 10 settembre 2008, n. 4315; sezione quarta, decisione 28 dicembre 2006, n. 8051).

La perdurante vigenza delle disposizioni di cui al r.d. n. 1611 del 1933 ed alla legge n. 260 del 1958 è confermata dall'art. 41, comma 3, dell'Allegato 1 al d.lgs. n. 104 del 2010 (d'ora in avanti: cod. proc. amm.), a norma del quale «[l]a notificazione dei ricorsi nei confronti delle amministrazioni dello Stato è effettuata secondo le norme vigenti per la difesa in giudizio delle stesse» (sul punto Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenza 2 febbraio 2018, n. 672).

In questa evenienza, la causa della nullità è imputabile al notificante.

3.- Nel merito, la questione sollevata in riferimento all'art. 76 Cost. è manifestamente infondata.

3.1.- Non possono che ribadirsi, in proposito, le argomentazioni contenute nelle sentenze n. 18 del 2014 e n. 132 del 2018.

Con la prima delle citate pronunce è stata dichiarata la non fondatezza, per erroneità del presupposto interpretativo, della questione di legittimità costituzionale dello stesso art. 44, comma 4, cod. proc. amm., censurato, in riferimento all'art. 76 Cost., per contrasto con l'art. 291, primo comma, cod. proc. civ., al quale il legislatore delegato avrebbe, invece, dovuto attenersi in attuazione del criterio di cui al comma 1 dell'art. 44 della citata legge delega n. 69 del 2009, che prevede il coordinamento con le norme del predetto codice in quanto «espressione di principi generali». In quella occasione, questa Corte ha quindi negato che l'art. 291, primo comma, cod. proc. civ. sia espressivo di un principio generale del processo, come tale compatibile anche con il giudizio amministrativo e a questo naturaliter riferibile.

Con la sentenza n. 132 del 2018 è stata, invece, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 44, comma 3, cod. proc. amm., nella parte in cui, nel prevedere che la costituzione degli intimati sana ex nunc la nullità della notificazione del ricorso, faceva «salvi i diritti acquisiti anteriormente alla comparizione», poiché, in violazione dell'art. 76 Cost., si poneva in contrasto con i principi e i criteri direttivi della delega contenuta nella legge n. 69 del 2009, che imponevano al legislatore delegato di adeguare le norme vigenti alla giurisprudenza della Corte costituzionale e delle giurisdizioni superiori nonché di coordinarle con le disposizioni del codice di procedura civile, in quanto espressive di principi generali. La norma censurata, infatti, è stata ritenuta in contrasto con l'art. 156, terzo comma, cod. proc. civ., che è espressione del principio generale di sanatoria ex tunc della nullità degli atti processuali per raggiungimento dello scopo; essa, poi, non era in linea né con la giurisprudenza della Corte di cassazione formatasi con riferimento alla notificazione degli atti processuali civili, né con la giurisprudenza del Consiglio di Stato antecedente all'entrata in vigore del codice del processo amministrativo, relativa alla nullità della notificazione del ricorso; né, infine, con la giurisprudenza costituzionale.

La medesima sentenza ha, per contro, riaffermato che non può essere riconosciuta valenza di principio generale all'art. 291 cod. proc. civ. e che «la stessa giurisprudenza del Consiglio di Stato precedente all'entrata in vigore del codice [del processo amministrativo] escludeva la rinnovazione in caso di nullità imputabile al notificante, valorizzando la peculiare struttura del processo amministrativo».

3.2.- Le pur articolate deduzioni sviluppate dall'ordinanza di rimessione non offrono elementi utili a indurre ad un ripensamento delle conclusioni all'epoca raggiunte, che debbono pertanto - in questa sede - essere integralmente confermate.

4.- Sono, invece, fondate le questioni sollevate dal Consiglio di Stato in riferimento agli ulteriori parametri di cui agli artt. 3, 24 e 113 Cost., con assorbimento degli altri.

4.1.- Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, il legislatore dispone di un'ampia discrezionalità nella conformazione degli istituti processuali, incontrando il solo limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte compiute, che viene superato qualora emerga un'ingiustificabile compressione del diritto di agire in giudizio (*ex multis*, sentenze n. 102 del 2021, n. 253, n. 95, n. 80, n. 79 del 2020 e n. 271 del 2019).

Con particolare riferimento all'art. 24 Cost., questa Corte ha altresì specificato che esso non comporta che il cittadino debba conseguire la tutela giurisdizionale sempre nello stesso modo e con i medesimi effetti, purché non vengano imposti oneri o prescritte modalità tali da rendere impossibile o estremamente difficile l'esercizio del diritto di difesa o lo svolgimento dell'attività processuale (tra le tante, sentenze n. 271 del 2019, n. 199 del 2017, n. 121 e n. 44 del 2016).

Ciò posto, la norma censurata sacrifica in modo irragionevole l'esigenza di preservare gli effetti sostanziali e processuali della domanda e conduce ad esiti sproporzionati rispetto al fine cui la norma stessa tende.

4.2.- Il difetto di proporzione tra il mezzo e il fine è reso evidente dall'effetto combinato che sull'esercizio del diritto di azione producono, da un lato, la denunciata limitazione alla rinnovazione della notifica e, dall'altro, la decadenza dall'impugnazione degli atti amministrativi allo spirare del termine di sessanta giorni di cui all'art. 29 cod. proc. amm. (ma anche dalla proposizione delle altre azioni per le quali è previsto un termine decadenziale).



Se, infatti, nel processo amministrativo la sottoposizione del diritto di azione a detto termine assolve all'essenziale funzione di garanzia della stabilità degli effetti giuridici, in conformità con l'interesse pubblico di pervenire in tempi brevi alla definitiva certezza del rapporto giuridico amministrativo (sentenza n. 94 del 2017), tale indefettibile esigenza risulta travalicata dalla norma censurata nella parte in cui essa fa discendere da un vizio esterno all'atto di esercizio dell'azione stessa la definitiva impossibilità di far valere nel giudizio la situazione sostanziale sottostante.

L'effetto di impedimento della decadenza va, in definitiva, ricollegato all'esercizio dell'azione entro il termine perentorio, ma non può essere escluso dalla nullità della notificazione, non integrando quest'ultima un elemento costitutivo dell'atto che ne forma oggetto, bensì assolvendo ad una funzione, strumentale e servente, di conoscenza legale e di instaurazione del contraddittorio.

Ed è proprio in ragione del rapporto di accessorietà che intercorre tra il procedimento notificatorio e l'atto da notificare che si giustifica il meccanismo processuale della rinnovazione della notifica che risulti affetta da vizi che non siano di gravità tale da decretarne l'inesistenza.

4.3.- Se, dunque, le forme degli atti processuali non sono «fine a se stesse», ma sono funzionali alla migliore qualità della decisione di merito (sentenza n. 77 del 2007), essendo deputate al conseguimento di un determinato scopo, coincidente con la funzione che il singolo atto è destinato ad assolvere nell'ambito del processo, la limitazione, posta dall'art. 44, comma 4, cod. proc. amm., della rinnovazione della notificazione del ricorso alle sole ipotesi in cui la nullità non sia imputabile al notificante non risulta proporzionata agli effetti che ne derivano, tanto più che essa non è posta a presidio di alcuno specifico interesse che non sia già tutelato dalla previsione del termine di decadenza.

Inoltre, tale limitazione, ogni volta che l'accertamento della nullità interviene dopo lo spirare di detto termine - e, quindi, particolarmente nell'azione di annullamento, data la brevità dello stesso - comporta la perdita definitiva della possibilità di ottenere una pronuncia giurisdizionale di merito, con grave compromissione del diritto di agire in giudizio.

5.- Deve, in conclusione, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 44, comma 4, cod. proc. amm., limitatamente alla locuzione «, se ritiene che l'esito negativo della notificazione dipenda da causa non imputabile al notificante,».

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 44, comma 4, dell'Allegato 1 (codice del processo amministrativo) al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), limitatamente alle parole «, se ritiene che l'esito negativo della notificazione dipenda da causa non imputabile al notificante,»;

2) dichiara manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 44, comma 4, dell'Allegato 1 al d.lgs. n. 104 del 2010, sollevata, in riferimento all'art. 76 della Costituzione, dal Consiglio di Stato, sezione quinta, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 maggio 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

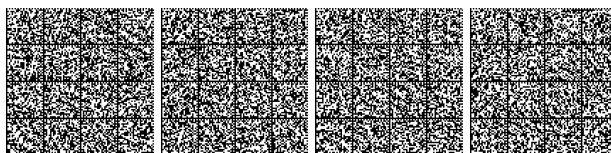
Maria Rosaria SAN GIORGIO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 9 luglio 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 149

Sentenza 8 giugno - 9 luglio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Banche e istituti di credito - Riforma delle banche di credito cooperativo (BCC) - Possibilità, per le BCC con patrimonio netto superiore a duecento milioni di euro, di conferire l'azienda bancaria a una spa autorizzata all'esercizio dell'attività bancaria, anziché aderire a un gruppo bancario cooperativo (opzione *way out*) - Versamento al bilancio dello Stato, all'atto del conferimento, di un importo pari al 20 per cento del patrimonio netto della BCC - Devoluzione, in caso di inosservanza, del patrimonio della BCC ai fondi mutualistici per la promozione e lo sviluppo della cooperazione - Denunciata irragionevolezza, violazione dei principi di capacità contributiva, della concorrenza e della tutela del risparmio in tutte le sue forme, nonché della funzione sociale della cooperazione a carattere di mutualità - Non fondatezza delle questioni.

- Decreto-legge 14 febbraio 2016, n. 18, convertito, con modificazioni, nella legge 8 aprile 2016, n. 49, art. 2, commi 3-ter e 3-quater, primo e terzo periodo.
- Costituzione, artt. 3, 41, 45, 47 e 53.

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

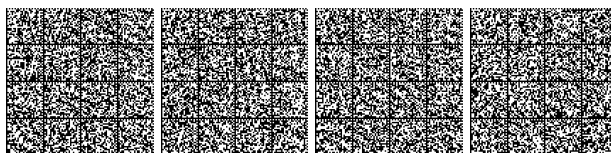
nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 3-ter e 3-quater, quest'ultimo limitatamente alle parole «al netto del versamento di cui al comma 3-ter», di cui al primo periodo, e alle parole «e 3-ter» di cui al terzo periodo, del decreto-legge 14 febbraio 2016, n. 18 (Misure urgenti concernenti la riforma delle banche di credito cooperativo, la garanzia sulla cartolarizzazione delle sofferenze, il regime fiscale relativo alle procedure di crisi e la gestione collettiva del risparmio), convertito con modificazioni, nella legge 8 aprile 2016, n. 49, promosso dalla Corte di cassazione, sezione tributaria civile, nel procedimento vertente tra l'Ente Cambiano, società cooperativa per azioni, già Banca di credito cooperativo di Cambiano società cooperativa per azioni e l'Agenzia delle entrate, con ordinanza del 2 luglio 2020, iscritta al n. 183 del registro ordinanze 2020 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 53, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visti l'atto di costituzione dell'Ente Cambiano società cooperativa per azioni, già Banca di credito cooperativo di Cambiano società cooperativa per azioni, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udita nell'udienza pubblica dell'8 giugno 2021 la Giudice relatrice Daria de Pretis;

uditi gli avvocati Stefano Grassi e Marco Miccinesi per l'Ente Cambiano società cooperativa per azioni, già Banca di credito cooperativo di Cambiano società cooperativa per azioni e l'avvocato dello Stato Gianna Maria De Socio per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio dell'8 giugno 2021.



Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 2 luglio 2020, iscritta al n. 183 del registro ordinanze 2020, la Corte di cassazione, sezione tributaria civile, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 3-ter e 3-quater, quest'ultimo limitatamente alle parole «al netto del versamento di cui al comma 3-ter», di cui al primo periodo, e alle parole «e 3-ter» di cui al terzo periodo, del decreto-legge 14 febbraio 2016, n. 18 (Misure urgenti concernenti la riforma delle banche di credito cooperativo, la garanzia sulla cartolarizzazione delle sofferenze, il regime fiscale relativo alle procedure di crisi e la gestione collettiva del risparmio), convertito, con modificazioni, nella legge 8 aprile 2016, n. 49, in riferimento agli artt. 3, 41, 45, 47 e 53 della Costituzione.

In base alle norme censurate, la banca di credito cooperativo (BCC) con patrimonio netto superiore a duecento milioni di euro al 31 dicembre 2015, qualora opti per il conferimento dell'azienda bancaria a una società per azioni autorizzata all'esercizio dell'attività bancaria in luogo dell'adesione a un gruppo bancario cooperativo (cosiddetta way out, disciplinata all'art. 2, comma 3-bis, del d.l. n. 18 del 2016, come convertito), deve versare al bilancio dello Stato, all'atto del conferimento, un importo pari al venti per cento di tale patrimonio netto; in caso di inosservanza, il patrimonio stesso è devoluto ai fondi mutualistici per la promozione e lo sviluppo della cooperazione.

1.1.- Le questioni sono sorte nel corso di una controversia tributaria promossa dall'Ente Cambiano società cooperativa per azioni (di seguito: Ente Cambiano) - già BCC di Cambiano società cooperativa per azioni (di seguito: BCC di Cambiano) - nei confronti dell'Agenzia delle entrate.

Il giudice *a quo* riferisce che la BCC di Cambiano ha versato all'erario la somma di 54.208.740,00 euro, pari al venti per cento del suo patrimonio netto al 31 dicembre 2015, avendo conferito la propria azienda bancaria a una spa ai sensi del citato comma 3-bis e modificato lo statuto ai sensi del successivo comma 3-quater dello stesso art. 2, in modo da escludere l'attività bancaria e da mantenere le clausole mutualistiche di cui all'art. 2514 del codice civile al fine di assicurare ai soci servizi funzionali al mantenimento del rapporto con la spa conferitaria, servizi di formazione e di informazione sui temi del risparmio, nonché servizi di promozione di programmi di assistenza.

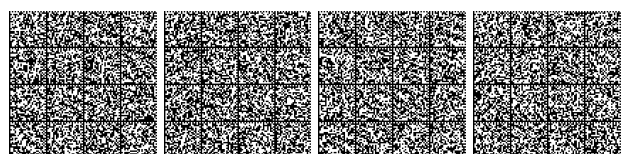
Il giudice *a quo* riferisce altresì che l'Ente Cambiano ha presentato all'Agenzia delle entrate istanza di rimborso dell'importo versato e ha successivamente impugnato davanti alla Commissione tributaria provinciale di Firenze il silenzio-rifiuto formatosi sull'istanza di rimborso. Il gravame è stato respinto con sentenza poi confermata dalla Commissione tributaria regionale della Toscana, la cui pronuncia è stata a sua volta impugnata dallo stesso Ente Cambiano con ricorso per cassazione.

1.1.1.- Dopo avere esposto i motivi del ricorso, il rimettente afferma «di dover accogliere in primis alcuni dei dubbi di legittimità costituzionale sollevati» in relazione alle norme richiamate «in quanto direttamente collidenti con alcuni parametri costituzionali», considerato che «il contrasto con il diritto dell'Unione europea» prospettato con altri motivi «viene ipotizzato rispetto a principi o disposizioni di carattere generale, ma non con norme europee dotate di effetto diretto sulla fattispecie» (è citata la sentenza di questa Corte n. 269 del 2017).

L'ordinanza prosegue individuando la *ratio* sottesa alla riforma delle BCC introdotta dal d.l. n. 18 del 2016, come convertito, nel «superamento delle criticità proprie della previgente disciplina di settore», concernenti le debolezze strutturali del settore del credito cooperativo. A queste debolezze il legislatore avrebbe inteso ovviare adottando come strumento principale - configurato quale «opzione privilegiata» - l'adesione delle BCC a un gruppo bancario cooperativo con al vertice una capogruppo in forma di spa avente un patrimonio netto minimo di un miliardo di euro, partecipata a maggioranza dalle BCC «affiliate» e dotata di poteri di direzione e coordinamento delle stesse, le quali continuano a operare secondo il proprio regime senza alcuna conseguenza sul patrimonio (artt. 37-bis e 37-ter del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, recante «Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia», inseriti dall'art. 1, comma 5, del d.l. n. 18 del 2016, come convertito).

Si osserva poi che per le BCC autorizzate all'esercizio dell'attività bancaria alla data di entrata in vigore delle disposizioni esecutive emanate ai sensi dell'art. 37-bis t.u. bancario, ma non aderenti a un gruppo bancario cooperativo, la riforma prevede come prima scelta alternativa la trasformazione in spa o, in difetto, la liquidazione, in entrambi i casi con devoluzione del patrimonio sociale ai fondi mutualistici per la promozione e lo sviluppo della cooperazione ex art. 2, comma 3, del d.l. n. 18 del 2016, come convertito, alla cui stregua «[r]esta fermo quanto previsto dall'articolo 150-bis, comma 5, del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 [...]».

Secondo il rimettente, il richiamato art. 150-bis, comma 5, t.u. bancario, già sostituito dall'art. 1, comma 6, lettera b), del d.l. n. 18 del 2016 nel testo originario, avrebbe inciso profondamente «sulle modalità di esercizio di quella che è venuta a configurarsi come un'ulteriore scelta, ridisegnando i termini della c.d. way out», per effetto delle rilevanti modifiche che vi ha apportato la legge di conversione.



Il giudice *a quo* osserva che prima di tali modifiche l'art. 150-*bis*, comma 5, t.u. bancario, come modificato dal d.l. n. 18 del 2016, manteneva sì fermi gli effetti devolutivi del patrimonio delle cooperative «stabiliti dall'articolo 17 della legge 23 dicembre 2000, n. 388» nei casi «di fusione e trasformazione [delle BCC in spa] previsti dall'articolo 36 [t.u. bancario], nonché di cessione di rapporti giuridici in blocco e scissione da cui risulti una banca costituita in forma di società per azioni» (primo periodo), tuttavia in tale caso la devoluzione non si produceva, pur essendosi realizzate le operazioni trasformanti previste al periodo precedente, nei riguardi delle BCC con «un patrimonio netto superiore a duecento milioni di euro» (secondo periodo), poiché in questa ipotesi «le riserve [erano] affrancate corrispondendo all'erario un'imposta straordinaria pari al venti per cento della loro consistenza» (terzo periodo).

Il rimettente ricorda che la disposizione aveva suscitato timori «sui rischi di demutualizzazione del settore» (è citata l'audizione del Capo del Dipartimento di vigilanza bancaria e finanziaria della Banca d'Italia durante i lavori parlamentari di conversione del d.l. n. 18 del 2016), soprattutto per la mancata previsione di un termine per l'esercizio della scelta e di un riferimento temporale cui collegare la valutazione del patrimonio netto. Inoltre, la previsione dell'affrancamento delle riserve dietro versamento dell'imposta, senza devoluzione del patrimonio ai fondi mutualistici, avrebbe inciso su un assetto normativo che ammetteva le trasformazioni delle BCC in spa solo eccezionalmente - a seguito di fusioni con banche di altra natura nell'interesse dei creditori e per ragioni di stabilità, previa autorizzazione della Banca d'Italia: art. 36 t.u. bancario - e mai su base meramente volontaria, fermo restando l'obbligo di devolvere l'intero patrimonio ai fondi mutualistici in tutte le operazioni trasformanti, ex art. 17 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)» (è citata al riguardo la sentenza di questa Corte n. 170 del 2008, secondo cui la *ratio* di tale obbligo è quella «di garantire che i benefici conseguiti grazie alle agevolazioni previste per incentivare lo scopo mutualistico non siano destinati allo svolgimento di un'attività priva di tale carattere e, comunque, non siano fatti propri da coloro che ne hanno fruito»).

Ulteriori dubbi erano poi stati espressi sulla ragionevolezza dell'entità del previsto prelievo, «se rapportato all'incidenza del complesso delle agevolazioni fiscali [...] che avevano contribuito alla formazione del patrimonio» della BCC optante per la trasformazione in spa.

1.1.2.- Ricostruendo il quadro normativo risultante dalla legge di conversione, il rimettente espone che le modifiche con essa introdotte al testo originario hanno riguardato, per quanto di interesse, la soppressione del secondo e del terzo periodo del comma 5 dell'art. 150-*bis* t.u. bancario, esaminati in precedenza, e l'inserimento nell'art. 2 dello stesso decreto-legge dei nuovi commi 3-*bis*, 3-*ter* e 3-*quater*.

Queste ultime disposizioni avrebbero affiancato all'alternativa della trasformazione delle BCC in spa, con conseguente devoluzione del patrimonio ai fondi mutualistici, un'altra scelta riservata alle BCC in possesso al 31 dicembre 2015 di un patrimonio netto superiore a duecento milioni di euro (come risultante dal bilancio riferito a tale data e sottoposto al giudizio senza rilievi del revisore contabile).

Per tali BCC - in dichiarata deroga a quanto previsto dal citato art. 150-*bis*, comma 5, t.u. bancario, nel testo risultante dalla legge di conversione - la devoluzione patrimoniale non si produce se entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della stessa legge di conversione esse presentano alla Banca d'Italia istanza, anche congiunta con altre BCC, di conferimento delle rispettive aziende bancarie a una medesima spa, anche di nuova costituzione, autorizzata all'esercizio dell'attività bancaria (comma 3-*bis*). Come visto (al punto 1), all'atto del conferimento dell'azienda bancaria la BCC conferente deve versare al bilancio dello Stato un importo pari al venti per cento del patrimonio netto nell'ammontare esistente alla stessa data del 31 dicembre 2015 (comma 3-*ter*). Al contempo essa è tenuta a modificare l'oggetto sociale per escludere l'esercizio dell'attività bancaria, obbligandosi a mantenere le clausole mutualistiche di cui all'art. 2514 cod. civ. nonché ad assicurare ai soci servizi funzionali al mantenimento del rapporto con la spa conferitaria, di formazione e informazione sui temi del risparmio e di promozione di programmi di assistenza (comma 3-*quater*, ove si prevede altresì, rispettivamente al primo e al terzo periodo, che la conferente «mantiene le riserve indivisibili al netto del versamento di cui al comma 3-*ter*» e che in caso di «inosservanza degli obblighi previsti dal presente comma e dai commi 3-*bis* e 3-*ter*, il patrimonio della conferente o, a seconda dei casi, della banca di credito cooperativo è devoluto ai sensi dell'articolo 17 della legge 23 dicembre 2000, n. 388»).

1.2.- Passando a esaminare le eccezioni di illegittimità costituzionale proposte dalla ricorrente nel processo principale, il giudice *a quo* respinge quelle riferite alla violazione degli artt. 77 e 42 Cost. (quest'ultimo «anche con riferimento» all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmato a Parigi il 20 marzo 1952) e considera invece non manifestamente infondate, nei termini di seguito esposti, le questioni ex artt. 3, 53, 41, 45 e 47 Cost.

1.2.1.- Con la prima questione è lamentata la violazione degli artt. 3 e 53 Cost.



Secondo il rimettente, il previsto prelievo avrebbe natura di imposta sul patrimonio netto dell'impresa e non colpirebbe il conferimento dell'azienda bancaria, soggetto in quanto tale a un regime di neutralità fiscale ex art. 176, comma 1, del d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917 (Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi). Deporrebbe in questo senso anche l'individuazione della base imponibile, rappresentata da una percentuale del patrimonio netto a una specifica data (31 dicembre 2015), e dunque del tutto «sganciata» dal valore del conferimento dell'azienda bancaria.

L'imposta stessa, tuttavia, non potrebbe trovare ragione - come sostenuto dalla difesa erariale nel giudizio *a quo* - nella scelta della BCC di conferire l'azienda bancaria nella spa «di nuova costituzione», sul presupposto che l'imposta medesima sarebbe «bilanciata perché calibrata sulla detassazione degli utili di cui ha fruito la [BCC]», con la conseguenza che essa graverebbe dunque sul patrimonio netto, costituente specifico indice di capacità contributiva, in quanto formato anche grazie alle agevolazioni fiscali di settore.

Questa ricostruzione - ad avviso del rimettente - sarebbe coerente con l'originaria configurazione del prelievo, in cui esso fungeva da strumento per affrancare le riserve ed evitare la devoluzione ai fondi mutualistici del patrimonio della BCC trasformatasi in spa, nonostante il venir meno del perseguimento dello scopo di mutualità prevalente.

Nell'assetto definitivo della riforma, la ricostruzione dovrebbe essere rovesciata, in quanto l'esercizio della «terza opzione» riservata alle BCC di grande rilevanza patrimoniale fa sì che l'ente cooperativo persista e persegua lo scopo mutualistico attraverso il pacchetto azionario ottenuto con il conferimento dell'azienda bancaria nella spa, «secondo un modus operandi già conosciuto dall'ordinamento».

Le norme censurate sarebbero pertanto viziate da irragionevolezza ex artt. 3 e 53 Cost., con riferimento alla stessa *ratio* della riforma. L'imposta straordinaria introdotta dalla legge di conversione del d.l. n. 18 del 2016 colpisce infatti il patrimonio netto di una società che continua a operare nel settore della mutualità prevalente, una volta conferita l'azienda bancaria in una spa e modificato l'oggetto sociale escludendo l'attività bancaria. Difetterebbe quindi uno specifico indice di capacità contributiva che giustifichi l'imposizione e la conseguente destinazione del prelievo alla fiscalità generale, mentre, secondo la giurisprudenza costituzionale, «la possibilità di imposizioni differenziate deve pur sempre ancorarsi a una adeguata giustificazione obiettiva, la quale deve essere coerentemente, proporzionalmente e ragionevolmente tradotta nella struttura dell'imposta» (è citata la sentenza di questa Corte n. 10 del 2015).

Nemmeno il carattere straordinario dell'imposta, istituita nell'ambito di una disciplina transitoria, sarebbe sufficiente a rendere ragionevole la scelta del legislatore, ponendosi essa in oggettivo contrasto con l'esigenza di consolidamento della struttura del credito cooperativo e con il generale riconoscimento, anche in sede europea (è citata la sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea 8 settembre 2011, in cause riunite C-78/08, C-79/08 e C-80/08, *Paint Graphos* e altri), della ridotta capacità contributiva delle cooperative a mutualità prevalente.

1.2.2.- Con la seconda questione è lamentata la violazione degli artt. 41 e 45 Cost.

Il rimettente premette che l'art. 41 Cost., nel garantire la libertà di iniziativa economica privata, ha assunto il ruolo di fondamento costituzionale del principio di tutela della concorrenza, in linea con l'evoluzione del diritto dell'Unione europea, e osserva che la riforma delle BCC persegue il fine di «assicurare l'effettivo sviluppo della concorrenza sul mercato unico europeo nel quadro comunque del consolidamento dell'intera struttura del credito cooperativo». La «funzione sociale della cooperazione a carattere di mutualità e senza fini di speculazione privata», riconosciuta dall'art. 45, primo comma, Cost., fungerebbe dunque da limite al principio di tutela della concorrenza, nell'ambito della «clausola generale» dell'utilità sociale ex art. 41, secondo comma, Cost. e nel quadro di un necessario bilanciamento tra diversi valori di rilievo costituzionale.

Date queste premesse, il giudice *a quo* reputa che l'imposizione tributaria contrasti con l'indicata funzione sociale della cooperazione, sulla base delle seguenti ragioni:

a) la società conferente continua a operare nel settore della cooperazione a mutualità prevalente anche dopo aver conferito l'azienda bancaria nella spa e adottato le modifiche statutarie;

b) l'imposta colpisce proprio le banche di credito cooperativo più in grado, per consistenza patrimoniale, di assicurare la capacità competitiva nel mercato e mantenere il collegamento con il territorio, anche senza aderire a un gruppo bancario cooperativo;

c) infine, restando indivisibili le riserve della conferente - diversamente da come era stato previsto nel testo originario - sarebbe pregiudicata la capacità di erogare credito da parte «dell'azienda di nuova formazione».

Il fatto che l'assoggettamento all'imposta straordinaria derivi dalla scelta volontaria della BCC di non aderire al gruppo non varrebbe a rendere insindacabili - come ritenuto dal giudice tributario d'appello nel processo principale - le ricadute economiche dell'imposta. Non si tratterebbe infatti di un'opzione fiscale equiparabile a quella - di natura negoziale - tra un'imposta sostitutiva e una (inesistente) imposta ordinaria, bensì della scelta di un modulo organizzativo tramite il quale la libertà di iniziativa economica privata si svolge non in contrasto con l'utilità sociale, nel rispetto dell'art. 41 Cost., e che esprime inoltre la funzione sociale della cooperazione a carattere di mutualità e senza fini di lucro, riconosciuta dall'art. 45 Cost.



1.2.3.- In terzo luogo è lamentata la violazione dell'art. 47 Cost., nella parte in cui, al primo comma, prevede che «[l]a Repubblica incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme».

Secondo il rimettente, la scelta legislativa di assoggettare al tributo l'adesione a un modulo imprenditoriale piuttosto che a un altro «nel quadro del medesimo settore del credito cooperativo», si porrebbe in contraddizione con il principio della tutela del risparmio. Nel contesto della censura si osserva poi che il menzionato settore è interessato da esigenze di rafforzamento patrimoniale e di capitalizzazione analoghe a quelle perseguite dalla riforma delle banche popolari, con riferimento alle quali questa Corte, con la sentenza n. 99 del 2018, ha riconosciuto la legittimità dell'art. 1 del decreto-legge 24 gennaio 2015, n. 3 (Misure urgenti per il sistema bancario e gli investimenti), convertito con modificazioni, nella legge 24 marzo 2015, n. 33, in tema di limiti al rimborso delle azioni in caso di recesso del socio di una banca popolare.

1.3.- La rilevanza delle questioni sarebbe in re ipsa, in quanto il loro eventuale accoglimento comporterebbe, con la caducazione dell'imposta, il riconoscimento della fondatezza della domanda di rimborso della somma versata dalla ricorrente nel processo principale. Inoltre, non sarebbe possibile una diversa interpretazione delle disposizioni censurate in senso costituzionalmente orientato, stante la chiarezza del dato letterale.

2.- Con atto depositato il 19 gennaio 2021 si è costituito nel giudizio costituzionale l'Ente Cambiano, ricorrente nel processo principale, che ha concluso per l'accoglimento delle questioni.

2.1.- Anche la parte ricostruisce in premessa il quadro normativo della riforma delle BCC, e in tale contesto osserva che le procedure di riassetto organizzativo del credito cooperativo sarebbero riconducibili a due categorie, distinte per il diverso impatto prodotto sulle finalità mutualistiche proprie delle BCC.

Alla prima categoria di procedure, comportanti la fuoriuscita dall'attività mutualistica e la devoluzione del patrimonio ai fondi mutualistici, apparirebbero la trasformazione della BCC in una spa bancaria e, in alternativa, la sua messa in liquidazione (art. 2, comma 3, del d.l. n. 18 del 2016, come convertito).

Nella seconda categoria, comportante per l'ente cooperativo il mantenimento dell'oggetto mutualistico e l'esclusione dell'effetto devolutivo, rientrerebbero, da un lato, l'adesione al gruppo bancario cooperativo diretto e coordinato da una spa capogruppo partecipata in misura maggioritaria dalle stesse BCC aderenti (artt. 1 e 2 del d.l. n. 18 del 2016, come convertito); dall'altro lato il conferimento dell'azienda bancaria a una spa, anche di nuova costituzione, da parte delle BCC dotate di un patrimonio netto superiore a duecento milioni di euro alla data del 31 dicembre 2015, con l'obbligo per la conferente di espungere dall'oggetto sociale lo svolgimento dell'attività bancaria e di mantenere nello statuto le clausole mutualistiche, assicurando ai soci servizi funzionali al mantenimento del rapporto con la spa conferitaria, di formazione e di informazione sui temi del risparmio e di promozione di programmi di assistenza (art. 2, commi 3-bis, 3-ter e 3-quater, del d.l. n. 18 del 2016, come convertito).

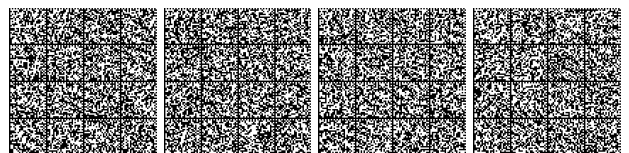
Le due fattispecie della seconda categoria presenterebbero numerosi elementi comuni - sopravvivenza della società cooperativa con il suo patrimonio e gli scopi mutualistici, modifica dell'oggetto sociale, conferimento di parte dell'attività a una spa (capogruppo da un lato, conferitaria dall'altro) operante senza scopo mutualistico - giacché anche nella formazione del gruppo bancario cooperativo si determinerebbe, in ragione dei pervasivi poteri di direzione, coordinamento e controllo della capogruppo, avente natura di società lucrativa, uno «svuotamento dall'interno» delle BCC aderenti non meno rilevante di quello conseguente al conferimento dell'azienda bancaria a una spa. La differenza starebbe solo nel carattere aggregato della formazione del gruppo e nel carattere invece "atomistico" del conferimento d'azienda.

Entrambi i modelli organizzativi perseguirebbero in conclusione la medesima finalità di «separare o distinguere attività di impresa di diritto comune e scopi mutualistici o sociali, e quindi fiscalmente agevolati», finalità per cui la soluzione del conferimento d'azienda risulterebbe ancora più coerente.

Nonostante tale comunanza di tratti e di finalità, alle due procedure sarebbe riservato un diverso trattamento fiscale, con la previsione solo per il secondo caso di un rilevante prelievo sul patrimonio netto della conferente.

2.1.1.- L'Ente Cambiano descrive poi l'evoluzione della disciplina del prelievo dalla versione originaria del d.l. n. 18 del 2016 a quella definitiva risultante dalla legge di conversione, e osserva che l'irrazionalità delle disposizioni censurate deriverebbe dal fatto che l'imposta straordinaria è stata conservata per l'ipotesi - diversa da quella della trasformazione della BCC in una spa - del conferimento dell'azienda bancaria a una spa, ipotesi in cui non è più prevista la possibilità di «affrancazione» delle riserve indivisibili, mentre la cooperativa dismette l'esercizio dell'attività creditizia e conserva l'originaria finalità mutualistica.

L'irrazionalità sarebbe ancora più evidente in quanto l'imposta una tantum ha per oggetto il conferimento d'azienda, che godrebbe di un regime di neutralità fiscale ex art. 179 del d.P.R. n. 917 del 1986. Colpendo inoltre la sola BCC di Cambiano - unica tra le BCC dotate delle dimensioni richieste ad avvalersi della facoltà di conferire la propria azienda bancaria a una spa (la Banca Cambiano 1884 spa) e a versare al bilancio dello Stato l'importo pari al venti per cento



del patrimonio netto, pagando la «ingentissima» somma di 54.208.740,00 euro - finisce per imporre irrazionalmente il pesante prelievo all'unica banca di credito cooperativo che ha effettivamente attuato le finalità di «separazione» proprie della riforma.

2.2.- Sulla violazione degli artt. 3 e 53 Cost., la parte osserva che la previsione del tributo risulterebbe irragionevole, oltre che contraria ai principi sull'imposizione tributaria, in quanto non solo contrasterebbe con le finalità della riforma del credito cooperativo, ma individuierebbe altresì il presupposto del tributo in un fatto (il conferimento d'azienda) privo di rilievo economico e dunque inidoneo a esprimere la capacità contributiva del soggetto passivo. Essa fisserebbe inoltre un'aliquota di ammontare esageratamente elevato rispetto al presunto vantaggio economico che il conferimento d'azienda produrrebbe per l'ente cooperativo.

La norma impositiva non si potrebbe giustificare nemmeno qualificando l'imposizione come «prelievo straordinario in funzione solidaristica», posto che mancherebbero a sua giustificazione esigenze solidaristiche o contingenti necessità di sostegno della finanza pubblica; né come «norma fiscale di favore» per le BCC aderenti al gruppo bancario cooperativo, posto che, in tale caso, essa avrebbe introdotto un'illegittima discriminazione tra casi analoghi (l'adesione al gruppo bancario cooperativo e il conferimento dell'azienda bancaria in *spa*), connotati dai tratti comuni già messi in evidenza e diretti a realizzare, come osservato, la medesima finalità di separazione tra lo svolgimento di una comune attività d'impresa e il perseguimento dei fini mutualistici.

Sussisterebbe anche l'autonoma violazione del principio di uguaglianza, per la disparità di trattamento sia sul piano interno al d.l. n. 18 del 2016 - tra le due fattispecie appena richiamate - sia sul piano esterno, a fronte della previsione dell'art. 27-*quinquies* del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 14 dicembre 1947, n. 1577 (Provvedimenti per la cooperazione), ratificato, con modificazioni, dalla legge 2 aprile 1951, n. 302 (cosiddetta «legge Basevi»), che consente alle società cooperative e loro consorzi di costituire *spa* o *srl* e di esserne soci, senza oneri fiscali aggiunti.

2.3.- Quanto alla violazione degli artt. 41, 45 e 47 Cost., l'Ente Cambiano osserva che la previsione del gravoso tributo porrebbe le cooperative che hanno scelto di adottare tale assetto organizzativo in una condizione di indebito svantaggio competitivo nei riguardi degli altri soggetti interessati dalla riforma e, comunque, nei confronti di ogni altro operatore del mercato del reddito, ciò che comporterebbe la lesione del principio della libera concorrenza ex art. 41 Cost., nonché - con particolare riferimento al settore cooperativo - dell'art. 45 Cost.

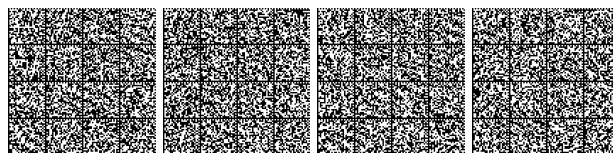
La norma istitutiva del tributo violerebbe l'art. 45 Cost. anche perché sarebbe ispirata a una logica opposta a quella della promozione della cooperazione. Il prelievo colpirebbe l'ente cooperativo proprio perché sceglie di mantenere finalità mutualistiche, e pregiudicherebbe così non solo l'ente stesso, ma l'intero sistema cooperativo, perché le riserve indivisibili ridotte dall'imposta non sarebbero più devolute ai fondi mutualistici in caso di soppressione delle clausole mutualistiche, di scioglimento e liquidazione della società cooperativa o di altre operazioni trasformanti in società lucrative.

Infine, la disciplina censurata si porrebbe in contrasto con il principio della tutela del risparmio sancito dall'art. 41 Cost., finendo per indebolire le garanzie offerte ai risparmiatori a causa della decurtazione delle riserve indivisibili della cooperativa conferente. Ciò sarebbe anche in contraddizione con il fine, proprio della riforma, di rafforzare il sistema del credito cooperativo.

L'imposizione ridurrebbe infatti significativamente la capacità dell'Ente conferente di dotare la banca *spa* controllata di risorse finanziarie in anni di difficile accesso delle imprese ai finanziamenti (è richiamata al riguardo una relazione predisposta dalla Banca Cambiano 1884 *spa* e depositata nel giudizio d'appello della controversia tributaria, attestante che la ridotta capacità della controllante di apportare capitale nella controllata avrebbe precluso a quest'ultima la possibilità di erogare credito nella misura del 57,28 per cento).

3.- Con atto depositato il 19 gennaio 2021 è intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha concluso chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili o manifestamente infondate, o comunque non fondate.

3.1.- Anche l'interveniente ricostruisce il quadro normativo della materia, soffermandosi sulle agevolazioni fiscali riservate al fenomeno della cooperazione, di cui fornisce un excursus storico che muove dall'art. 12 della legge 16 dicembre 1977, n. 904 (Modificazioni alla disciplina dell'imposta sul reddito delle persone giuridiche e al regime tributario dei dividendi e degli aumenti di capitale, adeguamento del capitale minimo delle società e altre norme in materia fiscale e societaria), a tenore del quale le somme destinate alle riserve indivisibili non concorrono in assoluto a formare il reddito imponibile delle società cooperative e dei loro consorzi, fino all'attuale regime di parziale detassazione degli utili delle cooperative a mutualità prevalente, nella misura del cinquantatré per cento, previsto dal decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante «Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo» (cosiddetta «Manovra bis»), convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148.



Tali agevolazioni avrebbero consentito alle cooperative, e in particolare alle BCC, di formare e incrementare il patrimonio, segnatamente le riserve indivisibili, con il fine di proteggere e promuovere i valori della cooperazione e fini mutualistici.

La stretta connessione tra le agevolazioni fiscali e le indicate finalità giustifica le disposizioni dirette a bilanciare, sul piano patrimoniale, i mutamenti o le trasformazioni incidenti sull'attività mutualistica, prima fra tutte il citato art. 17 della legge n. 388 del 2000, di interpretazione autentica delle norme sulla devoluzione del patrimonio delle cooperative ai fondi mutualistici, la cui ampia portata applicativa consentirebbe di affermare che «il patrimonio che ha fruito delle agevolazioni in capo a società cooperative non può essere trasferito ad un soggetto non agevolato ma deve essere devoluto ai fondi mutualistici».

3.1.1.- L'interveniente ricostruisce poi le ragioni poste a base della riforma delle BCC collocandola nel quadro della normativa europea di rafforzamento dei requisiti prudenziali delle banche e in rapporto con la riforma delle banche popolari - di poco anteriore - introdotta dal d.l. n. 3 del 2015, come convertito, anch'essa diretta all'identico fine di rafforzare la stabilità del sistema bancario nazionale e globale.

La disciplina dettata dal d.l. n. 18 del 2016, come convertito, sarebbe incentrata su tre opzioni, tutte rimesse alla scelta delle BCC. La soluzione "favorita", consistente nell'adesione al gruppo bancario cooperativo, realizzerebbe un equilibrato bilanciamento tra la necessità di preporre al gruppo una holding dotata di un effettivo potere direttivo e la garanzia di autonomia delle BCC affiliate. La seconda comporta la trasformazione della BCC in spa con obbligo di integrale devoluzione patrimoniale ai fondi mutualistici. La terza (*way out*), riservata alle BCC "più grandi", prevede il conferimento dell'azienda bancaria a una spa. Da essa non consegue l'effetto di devoluzione patrimoniale a condizione che la BCC assolva a due oneri, l'uno di carattere fiscale, che viene qui in rilievo, e l'altro di carattere statutario.

Nella formula *way out*, dunque, il patrimonio della banca, formato grazie alle agevolazioni fiscali di cui la BCC ha fruito, sarebbe totalmente sottratto alla regola della devoluzione, in quanto «le riserve obbligatorie rimangono in capo all'ente conferente (già BCC), mentre la restante parte di patrimonio viene trasferita alla banca commerciale di nuova costituzione, nella quale l'ente conferente mantiene le partecipazioni».

L'imposta straordinaria, commisurata in percentuale sul patrimonio netto, avrebbe perciò la funzione di «bilanciare l'immissione sul mercato commerciale di un patrimonio [...] rappresentato dall'azienda bancaria». L'entità dell'azienda bancaria conferita sarebbe "ridotta" per effetto dell'imposta straordinaria, sicché «il valore dei beni conferiti non sarà pari a quello realizzato nel tempo dalla BCC [...], ma [...] quello risultante dopo l'applicazione» del prelievo.

La *ratio* giustificativa delle modifiche apportate dalla legge di conversione al testo originario sarebbe da individuare, come si può desumere dalle osservazioni raccolte durante le indicate audizioni parlamentari, nella volontà del legislatore di «evitare che (tassando le sole riserve indivisibili) confluisse nel mercato delle società "lucrative" un patrimonio formato grazie alle agevolazioni» concesse dallo Stato, con il forte rischio di una contestazione in sede europea per violazione della disciplina sugli aiuti di Stato e in contrasto con la finalità perseguita dalla norme sulla devoluzione del patrimonio delle cooperative ai fondi mutualistici, che questa Corte identifica nell'esigenza che i benefici conseguiti con le indicate agevolazioni non siano destinati allo svolgimento di un'attività priva di tale carattere e, comunque, non siano fatti propri da coloro che ne hanno fruito (è citata anche dall'interveniente la sentenza n. 170 del 2008).

3.2.- Quanto ai dubbi di violazione del principio di capacità contributiva, l'Avvocatura osserva che, a seguito del conferimento d'azienda e delle modifiche statutarie, l'ente non si priva del proprio patrimonio ma lo conserva previa detrazione dell'imposta. Infatti, «l'[e]nte manterrà direttamente la titolarità delle riserve indivisibili (destinate a garantire il prosieguo dell'attività cooperativa in settori diversi da quello bancario) e indirettamente, nella misura della propria partecipazione nella società conferitaria [non soggetta ai vincoli operativi che limitano le società cooperative], continuerà altresì a detenere, in forma di azioni, anche i beni entrati a far parte del capitale dell'azienda bancaria conferita (nella quale è incluso anche l'avviamento)», ponendo così in essere una situazione non irrilevante ai fini della valutazione del presupposto impositivo.

Nel negare l'esistenza di uno specifico indice di capacità contributiva, il rimettente avrebbe ignorato che il patrimonio delle BCC si è formato con il sostanziale concorso dello Stato. L'imposta consentirebbe inoltre di evitare l'addebito di violazione della disciplina sugli aiuti di Stato, nel momento in cui il patrimonio conferito «entra nel libero mercato dei capitali».

Infine, nell'affermare che la tassazione del patrimonio netto sarebbe in evidente contrasto con gli artt. 3 e 53 Cost., in quanto l'ente continua a operare nel settore della mutualità prevalente, il giudice *a quo* non avrebbe considerato che, da un lato, la conferente mantiene la partecipazione nella banca lucrativa conferitaria e, dall'altro, nessun principio costituzionale impedisce al legislatore di adottare misure fiscali allorché si proceda a «una modifica di forma giuridica così eclatante come quella che ha riguardato la riforma delle banche cooperative».



3.3.- Quanto alla violazione degli artt. 41, 45 e 47 Cost., l'interveniente, rimettendosi alla valutazione di questa Corte sulla sufficienza della motivazione offerta dal rimettente, osserva in via preliminare che le censure, non chiaramente formulate, non lascerebbero intendere in che modo, al di là delle affermazioni di carattere generale, le disposizioni denunciate inciderebbero sui principi di libertà di iniziativa economica privata e di tutela del risparmio, e in cosa consisterebbe il vulnus a essi inferto.

Nel merito, le censure ex artt. 41 e 47 Cost. non sarebbero fondate, sia perché le BCC erano libere di adottare una delle tre opzioni apprestate dalla riforma, sia perché il risparmio di «quanti avevano a suo tempo aderito alla BCC» sarebbe tutelato per il fatto che «la quota di patrimonio non conferita alla società commerciale, costituita dalle riserve indivisibili, è rimasta nella titolarità dell'ente».

Nemmeno la censura ex art. 45 Cost. sarebbe fondata.

Dalla norma costituzionale non deriverebbe, infatti, la necessità di un'esenzione assoluta o perpetua delle cooperative dalla tassazione, restando salva l'ampia discrezionalità riconosciuta al legislatore in materia di agevolazioni fiscali o benefici tributari, censurabile solo per palese arbitrarietà o irrazionalità (è citata la sentenza di questa Corte n. 17 del 2018).

La soluzione scelta dal legislatore con le disposizioni censurate non sarebbe irragionevole, collocandosi in un quadro giuridico che, incidendo sulla forma giuridica e sulla consistenza economica delle «vecchie» BCC, darebbe vita a un «soggetto affatto peculiare», che, pur conservando la forma cooperativa, mantiene nondimeno un forte legame con la nuova banca commerciale, detenendo in essa una partecipazione azionaria.

4.- L'Ente Cambiano ha depositato una memoria in prossimità dell'udienza, in cui ha replicato alle difese dell'interveniente, insistendo per l'accoglimento delle questioni.

4.1.- La parte contesta l'assunto dell'Avvocatura secondo cui il patrimonio delle società cooperative non potrebbe essere trasferito a un soggetto fiscalmente non agevolato ma dovrebbe essere devoluto ai fondi mutualistici, non essendovi contraddizione tra lo scopo mutualistico perseguito dalla cooperativa e il conseguimento di un'utile d'impresa.

Inoltre, la cessione di rapporti giuridici in blocco tramite conferimento d'azienda non costituirebbe devoluzione patrimoniale. Si tratterebbe infatti di un atto a titolo oneroso che, continuando la cooperativa conferente a perseguire lo scopo mutualistico, lascia invariata la consistenza complessiva del patrimonio, espressa non più in numerario ma dal valore della partecipazione societaria acquisita.

4.2.- Non sarebbe condivisibile nemmeno la lettura data dall'interveniente ai lavori preparatori della legge di conversione del d.l. n. 18 del 2016, in quanto la riforma delle BCC avrebbe affrontato le criticità del settore in modo diverso dalla riforma delle banche popolari, formulando tre alternative aventi uguale coerenza con gli obiettivi perseguiti, diretti ad assicurare la stabilità delle banche.

4.3.- La penalizzazione fiscale non si potrebbe fondare su un preteso «favore del legislatore per la soluzione costituita dal Gruppo Cooperativo», in primo luogo perché l'intera disciplina dell'Unione europea sarebbe costruita sul paradigma della spa, considerata la forma organizzativa più adatta per le grandi imprese in generale e per le banche in particolare, e in secondo luogo perché l'obbligo generalizzato di adesione al gruppo bancario cooperativo, trasformando le BCC aderenti in parti di un'unica impresa soggetta a una gestione unitaria, realizzerebbe un obiettivo di rafforzamento patrimoniale non perseguibile in danno delle altre banche rimaste concorrenti, pena una limitazione intollerabile al principio di concorrenza, sia sul piano costituzionale che su quello europeo.

4.4.- L'Ente Cambiano contesta, altresì, che il legislatore avrebbe «sciolto» il patrimonio della conferente dal vincolo di destinazione, che impone «per regola generale» la devoluzione ai fondi mutualistici. Una simile regola generale non sussisterebbe, infatti, in caso di conferimento dell'azienda bancaria.

L'art. 150-bis, comma 5, t.u. bancario, come modificato dal d.l. n. 18 del 2016, avrebbe esteso l'effetto devolutivo, con una «artificiosa costruzione», al caso della «cessione di rapporti giuridici in blocco», e dunque anche al conferimento d'azienda: ciò che, insieme alla previsione del versamento al bilancio dello Stato, «si risolve soltanto nella creazione di un ostacolo grave all'esercizio dell'autonomia organizzativa dell'impresa, volto a rendere più gravosa la scelta di mantenere la propria autonomia rispetto al Gruppo cooperativo».

Il prelievo, pertanto, dirottterebbe a favore dell'erario risorse riservate alla cooperazione, in assenza delle ragioni che determinano la devoluzione secondo la «legislazione cooperativa».

4.5.- Sarebbe erronea anche l'affermazione dell'Avvocatura secondo cui l'imposta bilancerebbe la circostanza che il patrimonio della BCC conferente è immesso nel mercato commerciale, pur essendosi formato grazie alle agevolazioni fiscali di settore, in quanto le riserve indivisibili, alimentate da tali agevolazioni, rimangono nella titolarità della conferente e non costituiscono oggetto del conferimento.



4.6.- Il prelievo non sarebbe giustificato nemmeno dalla detenzione della partecipazione nella spa conferitaria, in quanto il conferimento d'azienda non costituirebbe presupposto di un tributo sul reddito della conferente o sul suo patrimonio.

4.7.- Quanto alla violazione del principio di libertà di concorrenza, la censura del giudice *a quo* avrebbe nitidamente evidenziato l'ingiustificata discriminazione introdotta dall'imposta a sfavore della cooperativa conferente, nonché il pregiudizio arrecato alla capacità della nuova società lucrativa di erogare credito.

Inoltre, la BCC di Cambiano non sarebbe stata libera di scegliere una delle modalità previste dal legislatore, stante la presenza di un prelievo fiscale così oneroso, né il risparmio rimarrebbe tutelato dalla titolarità delle riserve indivisibili in capo all'Ente Cambiano, in quanto il tributo decurterebbe significativamente proprio tali riserve.

Considerato in diritto

1.- La Corte di cassazione, sezione tributaria civile, dubita della legittimità costituzionale di alcune disposizioni del decreto-legge 14 febbraio 2016, n. 18 (Misure urgenti concernenti la riforma delle banche di credito cooperativo, la garanzia sulla cartolarizzazione delle sofferenze, il regime fiscale relativo alle procedure di crisi e la gestione collettiva del risparmio), convertito, con modificazioni, nella legge 8 aprile 2016, n. 49. Il dubbio investe in particolare la parte del d.l. n. 18 del 2016, come convertito, che ha introdotto la riforma delle banche di credito cooperativo (BCC), a cui sono dedicati gli artt. 1, 2 e 2-bis, nel testo risultante dalla legge di conversione.

Nel dispositivo dell'ordinanza di rimessione è letteralmente indicato, quale oggetto delle questioni, l'art. 2, commi 3-bis e 3-ter, del d.l., ma l'oggetto va più precisamente individuato - come si vedrà al successivo punto 3 - nell'art. 2, commi 3-ter e 3-quater, quest'ultimo limitatamente alle parole «al netto del versamento di cui al comma 3-ter», di cui al primo periodo, e alle parole «e 3-ter» di cui al terzo periodo.

In base alle norme censurate, la BCC con patrimonio netto superiore a duecento milioni di euro al 31 dicembre 2015, qualora opti per conferire l'azienda bancaria a una società per azioni autorizzata all'esercizio dell'attività bancaria anziché aderire a un gruppo bancario cooperativo (cosiddetta way out, disciplinata all'art. 2, comma 3-bis, del d.l. n. 18 del 2016, come convertito), deve versare al bilancio dello Stato, all'atto del conferimento, un importo pari al venti per cento del suo patrimonio netto. In caso di inosservanza è previsto che il patrimonio stesso sia devoluto ai fondi mutualistici per la promozione e lo sviluppo della cooperazione, ai sensi dell'art. 17 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)».

Le questioni, sollevate in riferimento agli artt. 3, 41, 45, 47 e 53 della Costituzione, sono sorte nel corso di una controversia tributaria promossa dall'Ente Cambiano società cooperativa per azioni (Ente Cambiano) - già BCC di Cambiano società cooperativa per azioni (BCC di Cambiano) - nei confronti dell'Agenzia delle entrate.

Il giudice *a quo* riferisce che la BCC di Cambiano ha versato all'erario la somma di 54.208.740,00 euro, pari al venti per cento del suo patrimonio netto al 31 dicembre 2015, avendo conferito la propria azienda bancaria a una spa ai sensi del citato comma 3-bis e modificato lo statuto ai sensi del successivo comma 3-quater dello stesso art. 2, in modo da escludere l'attività bancaria e da mantenere le clausole mutualistiche di cui all'art. 2514 cod. civ. Resterebbero così assicurati ai soci servizi funzionali al mantenimento del rapporto con la spa conferitaria, servizi di formazione e di informazione sui temi del risparmio, nonché servizi di promozione di programmi di assistenza.

Il rimettente riferisce altresì che l'Ente Cambiano ha presentato all'Agenzia delle entrate istanza di rimborso dell'importo versato e ha successivamente impugnato il silenzio-rifiuto formatosi sulla sua istanza davanti alla Commissione tributaria provinciale di Firenze. Quest'ultima ha respinto la domanda con sentenza confermata dalla Commissione tributaria regionale della Toscana, la cui sentenza è stata a sua volta impugnata dallo stesso Ente Cambiano con ricorso per cassazione.

2.- Ad avviso del rimettente Corte di cassazione, le norme censurate sarebbero viziate da irragionevolezza e violerebbero gli artt. 3 e 53 Cost., in quanto l'imposta straordinaria introdotta dalla legge di conversione del d.l. n. 18 del 2016, a differenza di quella prevista in origine dallo stesso decreto-legge, colpisce il patrimonio netto di una società che, una volta conferita l'azienda bancaria in una spa e modificato l'oggetto sociale escludendo l'attività bancaria, continua a operare nel settore della mutualità prevalente. Difetterebbe dunque uno specifico indice di capacità contributiva idoneo a giustificare l'imposizione e la destinazione del prelievo alla fiscalità generale.

Sarebbero violati anche gli artt. 41 e 45 Cost., in quanto il prelievo del venti per cento del patrimonio netto si porrebbe in contrasto con la funzione sociale della cooperazione a carattere di mutualità e senza fini di speculazione privata, operante come limite di utilità sociale al principio di concorrenza. Verrebbe in rilievo il fatto che la società



conferente continua a operare nel settore della cooperazione a mutualità prevalente, che il prelievo colpisce le BCC in grado di assicurare la capacità competitiva nel mercato insieme al collegamento con il territorio e che la riduzione patrimoniale, restando indivisibili le riserve della conferente, pregiudicherebbe la capacità di erogare credito da parte «dell'azienda di nuova formazione».

Le norme censurate violerebbero, infine, l'art. 47 Cost., in quanto la scelta legislativa di assoggettare a tributo l'adesione a un modulo imprenditoriale piuttosto che a un altro, nel medesimo settore del credito cooperativo, si porrebbe in contraddizione con il principio della tutela del risparmio.

3.- Prima di esaminare le singole questioni occorre individuare esattamente le disposizioni oggetto delle censure.

Nell'ordinanza di remissione si riscontra, infatti, una parziale difformità tra le disposizioni indicate nel dispositivo («artt. 2, commi 3-bis e 3-ter, del d.l. n. 18/2016, quale convertito, con modificazioni, dalla l. n. 49/2016») e quelle indicate nell'esposizione delle censure («art. 2, comma 3-ter» e «art. 2-quater primo periodo, limitatamente alle parole «al netto del versamento di cui al comma 3-ter»», nonché «terzo periodo del medesimo comma, limitatamente alle parole «e 3-ter»»).

Nondimeno, il contenuto delle censure - che non toccano la previsione del comma 3-bis sulla possibilità per le BCC di optare per la way out mediante il conferimento d'azienda - non sembra lasciare dubbi sul fatto che le disposizioni da scrutinare siano quelle meglio indicate in parte motiva, e quindi l'art. 2, comma 3-ter, del d.l. n. 16 del 2018, come convertito, che impone l'obbligo di versamento all'atto del conferimento dell'azienda bancaria e ne determina l'entità, e il comma 3-quater dello stesso art. 2 (così dovendosi correggere l'evidente refuso in cui è incorso il rimettente nel riferirsi a un inesistente «art. 2-quater» del d.l. n. 18 del 2016), quest'ultimo nelle parti che menzionano tale obbligo, dunque limitatamente alle parole «al netto del versamento di cui al comma 3-ter», di cui al primo periodo, e alle parole «e 3-ter» di cui al terzo periodo.

Della correttezza della descritta prospettazione si trova un riscontro letterale nel contesto dell'ordinanza di remissione, là dove il giudice *a quo*, iniziando a esaminare le censure proposte nel ricorso, premette di dover «verificare entro quali limiti le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 3-ter e 3-quater, quest'ultimo limitatamente all'inciso «al netto del versamento di cui al comma 3-ter[«], nonché al successivo riferimento al predetto «3-ter», sollevate dalla ricorrente in relazione ai parametri invocati, siano non manifestamente infondate e rilevanti ai fini della decisione».

4.- Passando al merito, conviene muovere dall'esame della questione concernente la violazione degli artt. 41 e 45 Cost., per la centralità, nella stessa prospettazione del rimettente, del problema della coerenza della previsione contestata con la garanzia costituzionale della cooperazione a carattere di mutualità e senza fini di speculazione privata.

La questione non è fondata.

Va premesso che, ai fini della verifica della compatibilità della contestata disciplina con la tutela costituzionale della cooperazione a carattere di mutualità e con il principio di concorrenza, è irrilevante stabilire se la prestazione in essa prevista abbia o meno natura tributaria, sicché non è necessario qui - a differenza di quanto si vedrà trattando della presunta violazione degli artt. 3 e 53 Cost. - verificare la correttezza della qualificazione del prelievo come tributo, da cui prende le mosse l'ordinanza di remissione.

Il giudice *a quo* si duole in sostanza del bilanciamento degli interessi operato dal legislatore con l'adozione della misura in esame. Il previsto prelievo colpirebbe una scelta imprenditoriale che, pur essendo alternativa a quella considerata dalla riforma come la più idonea a rafforzare la capacità competitiva e la stabilità patrimoniale del settore del credito cooperativo nel suo complesso - ossia l'adesione a un gruppo -, è comunque orientata a realizzare la funzione sociale riconosciuta dalla Costituzione alla cooperazione, funzione che verrebbe così irragionevolmente sacrificata.

È dunque necessario soffermarsi sulla *ratio* sottesa alla disciplina censurata nel quadro della riforma delle BCC, e in particolare sull'assetto offerto agli interessi che vengono in gioco nella fase transitoria della riforma stessa.

In questo contesto assume evidenza il ruolo fondamentale - nell'impianto riformatore del d.l. n. 18 del 2016, come convertito - del modello del gruppo bancario cooperativo, considerato la formula strutturale idonea, sia a ridurre il frazionamento del settore e, con esso, il deficit competitivo e patrimoniale delle BCC, sia a superare le criticità del governo societario cooperativo, in particolare attraverso la previsione di pervasivi poteri di nomina, di opposizione alla nomina e di revoca degli organi amministrativi e di controllo delle società aderenti, riconosciuti dal contratto di coesione con la capogruppo (art. 37-bis, comma 3, lettera b, numero 2, del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, recante «Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia», inserito dall'art. 1, comma 5, del d.l. n. 18 del 2016, come convertito).

Il favore per il modello del gruppo, che il legislatore ha adottato per ridisegnare l'intero sistema delle BCC, è reso evidente dalle previsioni che, a regime, configurano come sostanzialmente obbligatoria l'adesione ad esso (obbligatorietà che vale a prescindere dalla consistenza patrimoniale, in ipotesi anche elevata, delle aderenti), subordinando a tale



adesione l'autorizzazione della Banca d'Italia all'esercizio dell'attività bancaria in forma di BCC (art. 33, comma 1-*bis*, t.u. bancario, inserito dall'art. 1, comma 1, lettera a, del d.l. n. 18 del 2016, come convertito), e che circondano di particolari cautele l'esclusione o il recesso dal gruppo, imponendo alla BCC esclusa o receduta la devoluzione integrale del patrimonio ai fondi mutualistici per la promozione e lo sviluppo della cooperazione qualunque sia l'esito finale della sua fuoriuscita (trasformazione in banca spa o liquidazione: art. 36, comma 1-*bis*, t.u. bancario, inserito dall'art. 1, comma 4, lettera c, del d.l. n. 18 del 2016, come convertito).

Nell'esercizio della sua discrezionalità, il legislatore ha nondimeno ritenuto di escludere eccezionalmente da tale adempimento, in sede di prima applicazione della riforma, le BCC già operanti nel settore con patrimonio netto superiore a duecento milioni di euro al 31 dicembre 2015. A queste è offerta la scelta di uscire dal settore del credito cooperativo (diversa dalle ipotesi previste all'art. 2, comma 3, del d.l. n. 18 del 2016, come convertito, che comportano l'integrale devoluzione del patrimonio ai citati fondi mutualistici), esercitabile nel termine di sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione.

L'obbligo, che testualmente accompagna la possibilità di scelta, di versare al bilancio dello Stato un importo pari al venti per cento del patrimonio netto della banca - versamento la cui omissione fa scattare la devoluzione ex art. 2, comma 3-*quater*, terzo periodo, del d.l. n. 18 del 2016, come convertito - si giustifica con la preoccupazione del legislatore di preservare comunque la centralità strategica dell'adesione al gruppo bancario cooperativo (soprattutto nella fase transitoria) e di circoscrivere il rischio di depotenziamento della riforma.

Occorre ricordare che, nella versione originaria precedente la sua conversione in legge, il d.l. n. 18 del 2016 aveva delineato, per la fase transitoria di prima applicazione della riforma, una diversa soluzione alternativa all'adesione a un gruppo bancario cooperativo. Tale soluzione implicava l'applicazione dell'art. 150-*bis*, comma 5, t.u. bancario (come sostituito dall'art. 1, comma 6, lettera b, del d.l. n. 18 del 2016, nel testo anteriore alle modifiche introdotte dalla legge di conversione). In base a tale ultima disposizione la BCC con patrimonio netto superiore a duecento milioni di euro poteva effettuare le operazioni, previste dal novellato art. 36 t.u. bancario, di trasformazione in spa o di fusione eterogenea da cui risulti una spa, evitando tuttavia la devoluzione del patrimonio ai fondi mutualistici. In questo caso, infatti, le riserve patrimoniali della BCC venivano «affrancate», e potevano quindi essere destinate allo svolgimento di un'attività bancaria lucrativa, dietro versamento all'erario di una «imposta straordinaria pari al venti per cento della loro consistenza».

La previsione aveva suscitato preoccupazioni - espresse anche dalla Banca d'Italia durante l'*iter* di conversione del d.l. n. 18 del 2016 - di una demutualizzazione de facto del settore del credito cooperativo, nel caso in cui le BCC più significative avessero deciso di utilizzare l'opzione senza limiti - nemmeno temporali, ciò che avrebbe fra l'altro consentito alle banche interessate di riunirsi per raggiungere i requisiti dimensionali richiesti - e uscire così dal mercato di riferimento.

Anche tenuto conto di tali timori, in sede di conversione il d.l. n. 18 del 2016 è stato profondamente innovato nella parte in cui offre una diversa soluzione alternativa per le BCC con patrimonio netto superiore a duecento milioni di euro al 31 dicembre 2015. In base a quanto previsto dall'art. 2, comma 3-*bis*, invece di trasformarsi in banca lucrativa, perdendo le caratteristiche della mutualità prevalente, la cooperativa sopravvive conservando tali caratteristiche, ma conferisce l'azienda bancaria, da sola o congiuntamente ad altre BCC, in una spa preesistente o di nuova costituzione, munita dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività bancaria. È poi stabilito che «[a]ll'atto del conferimento» la BCC conferente «versa al bilancio dello Stato un importo pari al 20 per cento del patrimonio netto» (art. 2, comma 3-*ter*).

In questa diversa logica, il versamento al bilancio dello Stato si configura, per le BCC con patrimonio netto sopra soglia, come il «prezzo» da pagare per avvalersi dell'opportunità offerta dall'ordinamento di non aderire a un gruppo bancario cooperativo senza per questo dover devolvere il patrimonio ai fondi mutualistici, e per poter acquisire invece esse stesse il controllo della spa bancaria conferitaria, com'è avvenuto nel caso della BCC di Cambiano.

Nello stesso tempo, nella complessa operazione di bilanciamento di interessi realizzata dal legislatore in vista della prima applicazione della riforma, l'obbligo di versamento dell'indicato importo assolve nella nuova previsione, e in una logica completamente diversa da quella che ispirava la sua versione iniziale, alla funzione di disincentivo della - pur ancora offerta - scelta alternativa all'adesione al gruppo bancario, assicurando così a quest'ultima la veste di scelta legislativamente privilegiata anche per le BCC meglio dotate patrimonialmente, onde favorire la permanenza nel settore degli intermediari dotati di margini più elevati rispetto ai coefficienti patrimoniali obbligatori, in forma aggregata con quelli più fragili.

La circostanza che la conferente continui a perseguire uno scopo mutualistico - ciò che giustifica fra l'altro l'esclusione dell'obbligo di devoluzione dell'intero patrimonio ai fondi mutualistici - non comporta affatto che il prelievo disposto a suo carico sia di per sé lesivo della funzione sociale della cooperazione, essendo invece diretto, per



le finalità di disincentivo che persegue a garanzia della realizzazione della riforma disegnata dal legislatore, a tutelare gli interessi di un settore chiave della stessa produzione cooperativistica, qual è il settore delle banche cooperative a mutualità prevalente.

Lungi dal sacrificare irragionevolmente la funzione sociale della cooperazione, come lamentato dal rimettente, la disciplina censurata si colloca infatti essa stessa nel solco della scelta legislativa di salvaguardia e promozione del credito cooperativo, contribuendo per la sua parte - attraverso la forza disincentivante dell'obbligo di versamento - alla realizzazione dell'obiettivo generale di garantire la solidità patrimoniale delle BCC e di superarne il deficit competitivo, mediante la loro aggregazione nei gruppi bancari cooperativi, senza impedire a quelle con maggiori livelli patrimoniali, e quindi più in grado di operare con autonomia nel mercato, di scegliere, nella fase transitoria, una formula alternativa che consenta comunque la prosecuzione dell'attività bancaria.

Sul punto va ribadito in particolare che qualora, in assenza di disincentivi, le BCC di maggiore consistenza patrimoniale avessero in larga parte aderito alla soluzione alternativa, la loro fuoriuscita avrebbe negativamente inciso sulla funzione sociale del credito cooperativo nel suo complesso. Funzione sociale che, invece, non risulta di per sé compromessa dall'adesione delle BCC al gruppo, giacché la pur rilevante riduzione della sfera d'autonomia delle singole BCC a favore della spa capogruppo è compensata dal vincolo di quest'ultima al rispetto delle finalità mutualistiche e del carattere localistico nell'esercizio dei suoi poteri, come indicato nel contratto di coesione (art. 37-bis, comma 3, lettera b, t.u. bancario, come modificato dall'art. 11, comma 2, lettera c, del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, recante «Proroga di termini previsti da disposizioni legislative», convertito, con modificazioni, nella legge 21 settembre 2018, n. 108). E ancora va sottolineato come la scelta della BCC per la way out faccia venir meno il suo obbligo di esercitare il credito prevalentemente a favore dei soci (art. 35, comma 1, t.u. bancario), senza che l'obbligo stesso si trasferisca sulla conferitaria, che in quanto spa non vi è soggetta, e senza che il ben diverso obbligo della conferente di assicurare ai propri soci i «servizi funzionali al mantenimento del rapporto con la società per azioni conferitaria» (art. 2, comma 3-quater, primo periodo, del d.l. n. 18 del 2016, come convertito) garantisca agli stessi soci i medesimi vantaggi cooperativi.

4.1.- Nell'ambito della stessa questione, il rimettente prospetta «un vulnus al principio della concorrenza in relazione alla capacità di erogare credito» da parte della spa conferitaria, per il fatto che, pur a fronte del versamento richiesto, le riserve resterebbero indivisibili, secondo quanto disposto dall'art. 2545-ter del codice civile, a differenza di quanto prevedeva invece l'originaria formulazione della norma per il caso di trasformazione della BCC in spa.

Nemmeno questo profilo della censura è fondato.

Il giudice *a quo* lamenta, in sostanza, che il prelievo, non più giustificato dall'affrancamento delle riserve - che restano nella titolarità della conferente e non sono liberamente utilizzabili dalla conferitaria -, pregiudicherebbe la capacità della nuova banca spa di fare credito, riducendone la capacità finanziaria. Si deve tuttavia osservare che il paventato pregiudizio - a prescindere dalla sua sussistenza - non deriva dall'applicazione delle disposizioni censurate e quindi dall'obbligo della BCC conferente di versare una percentuale del suo patrimonio al bilancio dello Stato, ma dall'art. 2, comma 3-quater, del d.l. n. 18 del 2016, come convertito - previsione questa non contestata dal rimettente - secondo cui la stessa conferente «mantiene le riserve indivisibili», sia pure al netto del versamento e continua a operare come cooperativa a mutualità prevalente escludendo dal suo oggetto sociale l'attività bancaria, come si chiarirà ulteriormente in seguito (punto 5.3.).

5.- Il rimettente, come visto, prospetta altresì la violazione degli artt. 3 e 53 Cost.

5.1.- Preliminarmente, va precisato che le censure riguardano esclusivamente l'irragionevolezza delle disposizioni denunciate per difetto, nella previsione del versamento al bilancio dello Stato, di uno specifico indice di capacità contributiva. Nel contesto della motivazione, il giudice *a quo* richiama il passaggio della sentenza di questa Corte n. 10 del 2015 secondo cui «la possibilità di imposizioni differenziate deve pur sempre ancorarsi a una adeguata giustificazione obiettiva, la quale deve essere coerentemente, proporzionalmente e ragionevolmente tradotta nella struttura dell'imposta», e lamenta che, nella fattispecie impositiva in esame, una tale giustificazione mancherebbe. Siffatto rilievo si risolve, però, in un argomento rafforzativo della censura di irragionevolezza, e ad esso non si accompagna un'autonoma censura di disparità di trattamento in materia tributaria, come del resto è confermato, oltre che dal contesto in cui la citazione è inserita, dall'assenza di indicazioni su un *tertium comparationis* da porre a confronto con la situazione incisa dalle norme censurate.

Si deve dunque ritenere inammissibile l'estensione del *thema decidendum* operata dall'Ente Cambiano, che, lamentando una irragionevole disparità di trattamento, indica come *tertium comparationis* la fattispecie di cui all'art. 27-quinques del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 14 dicembre 1947, n. 1577 (Provvedimenti per la cooperazione), ratificato, con modificazioni, dalla legge 2 aprile 1951, n. 302, in base al quale le cooperative e i loro consorzi possono costituire (ed essere soci di) spa e società a responsabilità limitata, senza soggiacere ad alcun regime fiscale



penalizzante. Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, infatti, nei giudizi in via incidentale non possono essere prese in considerazione, oltre i limiti fissati nelle ordinanze di rimessione, ulteriori questioni di costituzionalità dedotte dalle parti, ma non fatte proprie dal giudice *a quo* (*ex plurimis*, sentenze n. 35 del 2021, n. 35 del 2017 e n. 203 del 2016).

5.2.- Nel merito, nemmeno tale questione è fondata.

Poiché con essa il rimettente contesta in buona sostanza il difetto di uno specifico indice di capacità contributiva che giustifichi l'imposizione e quindi la compatibilità dell'imposta con i parametri costituzionali degli artt. 3 e 53 Cost., ai fini della sua decisione si pone, in via logicamente prioritaria, il tema della natura del versamento previsto dall'art. 2, comma 3-ter, del d.l. n. 18 del 2016, come convertito.

Si è detto che, prima della sua conversione in legge, il d.l. n. 18 del 2016 aveva delineato una possibile scelta alternativa a quella dell'adesione a un gruppo bancario cooperativo, che implicava l'applicazione dell'art. 150-bis, comma 5, t.u. bancario (come sostituito dall'art. 1, comma 6, lettera b, del d.l. n. 18 del 2016, nel testo anteriore alle modifiche introdotte dalla legge di conversione). In essa, le riserve patrimoniali della BCC venivano «affrancate» - potendo quindi essere destinate all'attività bancaria lucrativa - dietro versamento all'erario di una «imposta straordinaria pari al venti per cento della loro consistenza».

Nella diversa soluzione alternativa configurata dopo la sua conversione, il d.l. n. 18 del 2016 prevede invece che «[a]ll'atto del conferimento» la BCC conferente «versa al bilancio dello Stato un importo pari al 20 per cento del patrimonio netto» (art. 2, comma 3-ter), e non qualifica più il versamento come «imposta straordinaria».

Benché la costante giurisprudenza di questa Corte consideri irrilevante il nomen iuris usato dal legislatore, «occorrendo riscontrare in concreto e caso per caso se si sia o no in presenza di un tributo» (*ex plurimis*, sentenze n. 58 del 2015, n. 141 del 2009, n. 334 del 2006 e n. 73 del 2005), l'indizio testuale - offerto dalla nuova versione della disposizione - nel senso dell'estraneità del versamento all'ambito dei tributi trova conferma nell'indagine sulla sua natura sostanziale.

Sempre secondo il costante orientamento di questa Corte (*ex plurimis*, sentenze n. 263 del 2020, n. 240 del 2019, n. 89 del 2018, n. 269 del 2017, n. 70 del 2015, n. 219 e n. 154 del 2014), gli elementi indefettibili della fattispecie tributaria sono individuabili in una disciplina legale diretta, in via prevalente, a determinare una definitiva decurtazione patrimoniale a carico del soggetto passivo, che non integri una modifica di un rapporto sinallagmatico, e nella destinazione delle risorse, connesse a un presupposto economicamente rilevante e derivanti dalla suddetta decurtazione, a sovvenire a pubbliche spese.

Si deve comunque trattare di un prelievo coattivo, finalizzato al concorso alle pubbliche spese e posto a carico di un soggetto passivo in base ad uno specifico indice di capacità contributiva (sentenza n. 102 del 2008). Tale indice, inoltre, «deve esprimere l'idoneità di ciascun soggetto all'obbligazione tributaria (fra le prime, sentenze n. 91 del 1972, n. 97 del 1968, n. 89 del 1966, n. 16 del 1965 e n. 45 del 1964)» (sentenza n. 70 del 2015).

5.2.1.- Prendendo le mosse dal presupposto che il versamento introdotto all'art. 2, comma 3-ter, del d.l. n. 18 del 2016, come convertito, abbia natura tributaria, la censura si dipana mettendo a confronto la nuova fattispecie impositiva con quella prevista dal d.l. n. 18 del 2016 prima della conversione. Dal confronto emergerebbe l'irragionevolezza della scelta operata dal legislatore in sede di conversione, poiché, mentre nella versione originaria della norma l'indice rivelatore della capacità contributiva consisteva nell'affrancamento delle riserve patrimoniali da destinare all'attività bancaria lucrativa, così non è nella versione definitiva, in cui tali cespiti restano nella disponibilità della conferente, vincolati alla realizzazione della causa mutualistica.

È evidente, nel percorso argomentativo del rimettente, che anche la ricostruzione in termini di tributo del versamento da operare per realizzare il conferimento dell'attività bancaria in una spa è condizionata - così come lo sono, del resto, pressoché tutte le dedotte censure di illegittimità costituzionale - dalla precedente formulazione del testo normativo. La sua ricostruzione si muove invero in una sorta di logica storica per cui il contenuto della norma risultante dalla legge di conversione dovrebbe essere letto e valutato alla luce del testo originario. La nuova disciplina della soluzione alternativa all'adesione al gruppo, tuttavia, non costituisce affatto un'evoluzione della precedente, ma sostituisce in radice quest'ultima, ponendosi in una prospettiva completamente diversa. Mentre infatti, in origine, era la stessa banca di credito cooperativo a trasformarsi in spa, abbandonando la funzione mutualistica e affrancando le proprie riserve attraverso il pagamento di un'imposta, non a caso commisurata al valore delle riserve stesse e qualificata come tale, nella versione oggetto della presente questione di legittimità costituzionale la conferente mantiene la propria natura di ente mutualistico - e con esso le riserve vincolate - ma esternalizza l'attività creditizia, trasferendola ad una spa di nuova istituzione o già esistente, destinata normalmente a operare sotto il suo controllo, e il pagamento dovuto per



l'operazione - rapportato al patrimonio netto della conferente - si configura, come si vedrà, quale onere condizionale cui è subordinata la realizzazione dell'interesse della conferente. Una prospettiva dunque tutt'affatto diversa, nella quale è diversa anche la funzione del versamento.

Nel senso della natura non tributaria dell'onere presenta decisivo rilievo la previsione (qui censurata per un singolo frammento) secondo cui «[i]n caso di inosservanza degli obblighi previsti dal presente comma e dai commi 3-*bis* e 3-*ter*, il patrimonio della conferente [...] è devoluto ai sensi dell'articolo 17 della legge 23 dicembre 2000, n. 388» (art. 2, comma 3-*quater*, terzo periodo, del d.l. n. 18 del 2016, come convertito).

L'omesso versamento all'atto del conferimento d'azienda, dunque, non legittima il fisco alla riscossione coattiva della somma dovuta, in esecuzione di un atto autoritativo di carattere ablatorio, ma comporta la definitiva soggezione della conferente, ex art. 17 della legge n. 388 del 2000, all'obbligo - non finalizzato a sovvenire a pubbliche spese - di devolvere il suo patrimonio effettivo ai fondi per la promozione e lo sviluppo della cooperazione, secondo la regola generale operante nel caso di mancata adesione della BCC al gruppo.

In altri termini, la tempestiva presentazione alla Banca d'Italia dell'istanza di autorizzazione al conferimento d'azienda impedisce sì la devoluzione del patrimonio ai fondi mutualistici (che «non si produce» per le BCC presentatrici: art. 2, comma 3-*bis*, del d.l. n. 18 del 2016, come convertito), ma tale effetto può venire meno anche successivamente al rilascio dell'autorizzazione, in caso di inosservanza degli ulteriori adempimenti previsti ai commi 3-*ter* e 3-*quater* dello stesso art. 2 e in particolare, per quanto qui interessa, se l'importo prescritto non viene versato.

Insieme al versamento concorrono a determinare l'indicato effetto la conservazione delle clausole mutualistiche e l'introduzione delle modifiche statutarie, che completano la scelta di uscita della BCC dal settore del credito cooperativo, ma non dalla categoria delle cooperative a mutualità prevalente.

Tutti questi comportamenti, che il legislatore definisce come «obblighi» da osservare ai sensi dei citati commi 3-*ter* e 3-*quater*, si configurano come oneri collegati all'esercizio di una determinata opzione (in questo senso, sentenza n. 500 del 1993), che la conferente è tenuta *ex lege* ad assolvere, ove intenda realizzare il suo interesse a non aderire a un gruppo bancario cooperativo, evitando, al contempo, di trasformarsi essa stessa in spa e di devolvere conseguentemente il proprio patrimonio ai fondi mutualistici. Il vantaggio per essa dell'operazione, del resto, è evidente: la conferente resta in vita come ente mutualistico e conserva una relazione qualificata con l'attività creditizia attraverso la partecipazione - normalmente, anche se non necessariamente - di controllo nel capitale di una spa bancaria di nuova costituzione o già costituita, senza dover confluire in un gruppo e doversi quindi assoggettare ai poteri di direzione e coordinamento di una capogruppo.

Alla luce della *ratio* della disciplina censurata e della descritta finalità del prelievo, alla prestazione in esame va negata la qualifica di tributo. Manca in essa, in particolare, il requisito della natura coattiva del prelievo, che si esprime in primo luogo nel diritto alla sua riscossione forzata. La decurtazione patrimoniale è definitivamente provocata, in questo caso, solo dallo spontaneo versamento dell'importo, eseguito dalla conferente per ottenere i vantaggi perseguiti, mentre la sua omissione non fa sorgere alcuna pretesa impositiva, semplicemente impedendo la realizzazione dell'interesse della conferente stessa.

Né a diverse conclusioni si può pervenire configurando la devoluzione patrimoniale come una sorta di sanzione per il mancato versamento di un'imposta, ciò che non farebbe venir meno l'obbligo di pagare la somma dovuta (e quindi la possibilità del suo recupero coattivo). In nessun caso infatti alla devoluzione può essere riconosciuta natura sanzionatoria, stante che l'effetto devolutivo, che si produce in tutte le ipotesi di inosservanza degli «obblighi» indicati al citato comma 3-*quater*, altro non è che la conseguenza della riespansione della regola generale dettata dall'art. 150-*bis*, comma 5, t.u. bancario.

5.2.2.- Prima di proseguire nell'esame del merito, si deve escludere che la qualificazione del versamento nei sensi appena esposti abbia conseguenze in termini di inammissibilità delle questioni per difetto di giurisdizione dell'adito giudice tributario su una controversia non rientrante tra quelle indicate all'art. 2 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413).

In mancanza di impugnazione sul punto, infatti, si deve ritenere che nel giudizio *a quo* si fosse già implicitamente formato il giudicato interno sulla questione, con la conseguenza che la giurisdizione del giudice tributario - e, con essa, la rilevanza delle questioni - non poteva più essere posta in discussione (sentenza n. 46 del 2021, con riguardo all'analogo profilo del giudicato interno implicitamente formatosi nel processo amministrativo).

5.2.3.- Passando al merito, è sufficiente osservare che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, un prelievo come quello in esame, del quale si è esclusa la natura tributaria, resta sottratto al principio di capacità contributiva (*ex plurimis*, sentenze n. 263 e n. 234 del 2020 e n. 173 del 2016, ordinanza n. 22 del 2003), «con la conseguenza che l'invocato parametro di cui all'art. 53 Cost. deve ritenersi inconferente, siccome riguardante la materia della imposizione tributaria in senso stretto» (ordinanza n. 22 del 2003).



La pronuncia di non fondatezza investe la censura nel suo complesso, non residuando profili di irragionevolezza diversi dalla lamentata lesione della capacità contributiva. In particolare non sono individuabili aspetti della questione riferiti autonomamente all'art. 3 Cost., che si deve dunque ritenere evocato dal rimettente insieme all'art. 53 Cost. solo perché quest'ultimo costituisce, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, espressione specifica in materia tributaria del principio di uguaglianza e di ragionevolezza (*ex plurimis*, sentenze n. 142 del 2014, n. 116 del 2013 e n. 111 del 1997; ordinanza n. 341 del 2000).

5.3.- Non è fondata infine nemmeno la terza - e ultima - questione, con la quale è lamentata la violazione dell'art. 47 Cost., poiché la scelta legislativa contestata si porrebbe in contrasto con il principio di tutela del risparmio.

Questa Corte ha già avuto modo di affermare che l'art. 47 Cost. enuncia «un principio programmatico» (sentenza n. 143 del 1995), al quale «il legislatore ordinario deve ispirarsi, bilanciandolo con gli altri interessi costituzionalmente rilevanti, nell'esercizio di un potere discrezionale che incontra il solo limite [...] della contraddizione del principio stesso (sentenze n. 143 del 1995 e n. 19 del 1994)» (sentenza n. 29 del 2002).

Nel caso di specie, si deve escludere che il bilanciamento operato dal legislatore si ponga in contraddizione con il principio della tutela del risparmio. L'assunto per cui il prelievo graverebbe sulla scelta fra due moduli equiparati non tiene conto del fatto che invece la soluzione scoraggiata comporta l'uscita dell'impresa bancaria da tale settore e la sua continuazione in forma di spa.

Non è poi conferente il richiamo operato dal rimettente, nel contesto della censura, alla sentenza n. 99 del 2018 in tema di banche popolari. Con essa questa Corte si è pronunciata sulla legittimità di una norma affatto diversa per contenuto e finalità, diretta ad assicurare - attraverso la limitazione del diritto al rimborso delle azioni dei soci recedenti a seguito di trasformazione di una banca popolare in spa - il rispetto dei requisiti prudenziali delle banche stabiliti dalla disciplina dell'Unione europea.

Né infine può essere considerato decisivo l'argomento offerto dalla parte, secondo cui l'ingente prelievo, diminuendo le riserve indivisibili, ridurrebbe significativamente la capacità della conferente di dotare di risorse finanziarie la banca partecipata, comprimendone la solidità. La previsione del versamento non interferisce con il possesso in capo alla banca spa conferitaria degli inderogabili requisiti patrimoniali per lo svolgimento dell'attività bancaria, pena il mancato rilascio dell'autorizzazione al conferimento d'azienda da parte della Banca d'Italia. La solidità dell'impresa bancaria non può, quindi, comunque mai essere messa in discussione, con la conseguenza che anche la scelta che comporta il prelievo non può comprimerla fino al punto di pregiudicare la tutela del risparmio.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 3-ter e 3-quater, quest'ultimo limitatamente alle parole «al netto del versamento di cui al comma 3-ter», di cui al primo periodo, e alle parole «e 3-ter» di cui al terzo periodo, del decreto-legge 14 febbraio 2016, n. 18 (Misure urgenti concernenti la riforma delle banche di credito cooperativo, la garanzia sulla cartolarizzazione delle sofferenze, il regime fiscale relativo alle procedure di crisi e la gestione collettiva del risparmio), convertito, con modificazioni, nella legge 8 aprile 2016, n. 49, promosse dalla Corte di cassazione, sezione tributaria civile, in riferimento agli artt. 3, 41, 45, 47 e 53 della Costituzione, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 giugno 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Daria de PRETIS, *Redattrice*



Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 9 luglio 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_210149

N. 150

Sentenza 22 giugno - 12 luglio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Diffamazione a mezzo stampa aggravata dall'attribuzione di un fatto determinato - Trattamento sanzionatorio - Pena detentiva, congiunta a pena pecuniaria - Violazione del principio della libertà di espressione enunciato dalla CEDU, come interpretato dalla Corte EDU e del diritto di manifestare il proprio pensiero - Illegittimità costituzionale - Necessità di una complessiva riforma della disciplina vigente.

Reati e pene - Diffamazione commessa attraverso trasmissioni consistenti nell'attribuzione di un fatto determinato - Applicazione delle sanzioni previste da norma dichiarata costituzionalmente illegittima - Illegittimità costituzionale in via consequenziale.

Reati e pene - Diffamazione aggravata perché recata col mezzo della stampa o con qualsiasi altro mezzo di pubblicità, ovvero in atto pubblico - Trattamento sanzionatorio - Pena detentiva alternativa a pena pecuniaria - Denunciata violazione del principio della libertà di espressione enunciato dalla CEDU, come interpretato dalla Corte EDU e del diritto di manifestare il proprio pensiero - Non fondatezza della questione, nei sensi di cui in motivazione.

Reati e pene - Diffamazione aggravata perché recata col mezzo della stampa o con qualsiasi altro mezzo di pubblicità, ovvero in atto pubblico - Trattamento sanzionatorio - Pena detentiva alternativa a pena pecuniaria - Denunciata violazione del principio di rieducazione della pena - Non fondatezza della questione.

Reati e pene - Diffamazione aggravata perché recata col mezzo della stampa o con qualsiasi altro mezzo di pubblicità, ovvero in atto pubblico - Trattamento sanzionatorio - Pena detentiva alternativa a pena pecuniaria - Denunciata violazione del principio di offensività - Manifesta infondatezza della questione.

- Legge 8 febbraio 1948, n. 47, art. 13; codice penale, art. 595, comma 3; legge 6 agosto 1990, n. 223, art. 30, comma 4.
- Costituzione, artt. 3, 21, 25, 27 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 10.

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

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 13 della legge 8 febbraio 1948, n. 47 (Disposizioni sulla stampa), e dell'art. 595, terzo comma, del codice penale, promossi dal Tribunale ordinario di Salerno, sezione seconda penale, con ordinanza del 9 aprile 2019 e dal Tribunale ordinario di Bari, sezione prima penale, con ordinanza del 16 aprile 2019, iscritte, rispettivamente, ai numeri 140 e 149 del registro ordinanze 2019 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica, numeri 38 e 40, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione di P. N., nonché gli atti di intervento del Consiglio nazionale dell'ordine dei giornalisti (CNOG) e del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 22 giugno 2021 il Giudice relatore Francesco Viganò;

uditi gli avvocati Francesco Paolo Chioccarelli per P. N. e Giuseppe Vitiello per il CNOG, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 18 maggio 2021, e gli avvocati dello Stato Maurizio Greco e Salvatore Faraci per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 22 giugno 2021.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 9 aprile 2019, iscritta al n. 140 del r.o. 2019, il Tribunale ordinario di Salerno, sezione seconda penale, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 21, 25, 27 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 10 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), questioni di legittimità costituzionale dell'art. 595, terzo comma, del codice penale e dell'art. 13 della legge 8 febbraio 1948, n. 47 (Disposizioni sulla stampa), «per le ragioni di cui in motivazione».

1.1.- Il giudice *a quo* riferisce di essere chiamato a decidere sulla responsabilità penale di P. N., imputato del delitto di diffamazione a mezzo stampa, e di A. S., imputato in quanto direttore responsabile per omesso controllo, per aver attribuito alle persone offese un fatto determinato (l'affiliazione a un sodalizio mafioso) non corrispondente al vero alla luce degli atti di indagine dell'autorità giudiziaria. Poiché, secondo il rimettente, la condotta diffamatoria risulta sussumibile tanto nella fattispecie generale di cui all'art. 595, terzo comma, cod. pen., quanto in quella di cui all'art. 13 della legge n. 47 del 1948, il giudizio di merito non potrebbe essere definito indipendentemente dalla soluzione delle prospettate questioni di legittimità costituzionale.

Quanto alla non manifesta infondatezza delle questioni, il rimettente ravvisa anzitutto il contrasto tra le disposizioni censurate e l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 10 CEDU.

Rilevato che la libertà di espressione è tutelata sia dall'art. 10 CEDU, sia dall'art. 21 Cost., sicché la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo formatasi sulla disposizione convenzionale andrebbe utilizzata come «strumento di ampliamento e adeguamento del diritto interno», il giudice *a quo* osserva che, secondo il consolidato orientamento della Corte EDU, risulterebbe contraria all'art. 10 CEDU, in quanto eccessiva e sproporzionata, la previsione anche solo in astratto della pena detentiva per i delitti di diffamazione a mezzo stampa, salvo che in circostanze eccezionali ove si determini una grave lesione di altri diritti fondamentali, come ad esempio in caso di discorsi di odio o di istigazione alla violenza (sono citate le sentenze della Corte EDU 7 marzo 2019, Sallusti contro Italia; 24 settembre 2013, Belpietro contro Italia; 17 dicembre 2004, Cumpănă e Mazăre contro Romania).

Non sussisterebbero ostacoli al recepimento di tale consolidata giurisprudenza della Corte EDU, in assenza, nell'ordinamento interno, di valori o principi costituzionali suscettibili di prevalere sulla libertà di espressione, tutelata tanto dall'art. 10 CEDU, quanto dall'art. 21 Cost.

Né sarebbe possibile adottare un'interpretazione convenzionalmente orientata delle norme censurate, ritenendo soggette a pena detentiva «esclusivamente le condotte diffamatorie a mezzo stampa che rivestano i caratteri dell'eccezionalità». Tale interpretazione si porrebbe infatti in contrasto con i principi di tassatività e determinatezza della fattispecie penale, corollari del principio di legalità di cui all'art. 25 Cost., che impedirebbero al giudice di integrare la norma incriminatrice con il requisito dell'eccezionalità, «i cui precisi contorni e confini, peraltro, dovrebbero pur sempre essere determinati puntualmente dal legislatore, cui spetta in via esclusiva il potere di legiferare in materia penale».

Non potrebbe, infine, essere seguito l'orientamento della giurisprudenza di legittimità, che ha ritenuto la disciplina della diffamazione a mezzo stampa conforme all'art. 10 CEDU, sul rilievo dell'eccezionalità delle circostanze in cui i giudici di merito avevano irrogato la pena detentiva, poiché le valutazioni della Corte di cassazione sono state disattese dalla Corte EDU nelle citate pronunce Sallusti e Belpietro.



Le disposizioni censurate risulterebbero altresì contrarie agli artt. 3 e 21 Cost., in quanto la previsione di una pena detentiva per i reati di diffamazione a mezzo stampa sarebbe «manifestamente irragionevole e totalmente sproporzionata rispetto alla libertà di manifestazione di pensiero, anche nella forma del diritto di cronaca giornalistica, fondamentale diritto costituzionalmente garantito dall'art. 21 Cost., la cui tutela, in assenza di contrari interessi giuridici interni prevalenti, non può che essere favorevolmente estesa nelle forme stabilite dalla giurisprudenza della Corte Edu, eliminando così, salvi i "casi eccezionali", anche la mera comminazione di qualunque pena detentiva».

Secondo il rimettente, poi, la comminatoria di una pena detentiva per le condotte di diffamazione a mezzo stampa si porrebbe in contrasto con il principio di offensività, ricavabile dall'art. 25 Cost., «in quanto totalmente sproporzionata, irragionevole e non necessaria rispetto al bene giuridico tutelato dalle norme incriminatrici in questione, ovvero il rispetto della reputazione personale».

Le norme censurate vanificherebbero, infine, la funzione rieducativa della pena di cui all'art. 27, terzo comma, Cost., attesa la «inidoneità della minacciata sanzione detentiva a garantire il pieno rispetto della funzione generalpreventiva e specialpreventiva della pena stessa». Ciò in quanto detta sanzione, essendo sproporzionata al metro della giurisprudenza della Corte EDU, risulterebbe in concreto inapplicabile e, quindi, inidonea a orientare la condotta sia della generalità dei consociati, sia del singolo giornalista.

1.2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Tribunale di Salerno siano dichiarate inammissibili o infondate.

L'ordinanza di remissione sarebbe anzitutto insufficientemente motivata in punto di rilevanza delle questioni. Il giudice *a quo* avrebbe omissso di precisare se le affermazioni diffamatorie oggetto di imputazione fossero frutto di una distorta valutazione di fatti reali o costituissero una notizia pacificamente falsa; profilo questo rilevante per la valutazione della conformità delle norme censurate agli artt. 117, primo comma, Cost. e 10 CEDU, in quanto, secondo la giurisprudenza della Corte EDU, l'inflizione della pena detentiva per il delitto di diffamazione a mezzo stampa non contrasterebbe con l'art. 10 CEDU in caso di propalazione di una notizia pacificamente falsa.

Il Presidente del Consiglio dei ministri eccepisce poi l'oscurità del *petitum* dell'ordinanza di remissione, che non consentirebbe di comprendere se il rimettente aspiri a ottenere una pronuncia ablativa delle disposizioni censurate, una pronuncia manipolativa in punto di pena ovvero una pronuncia additiva in ordine alla delimitazione delle condotte incriminate.

L'Avvocatura generale dello Stato evidenzia inoltre che l'accoglimento del *petitum* - comunque inteso - non eliminerebbe in toto i censurati profili di illegittimità costituzionale del trattamento sanzionatorio previsto per il reato di diffamazione, in quanto l'art. 595 cod. pen. prevede comunque, anche in relazione a ipotesi diverse dalla diffamazione a mezzo stampa, la possibilità di irrogare la pena detentiva in via alternativa rispetto alla pena pecuniaria.

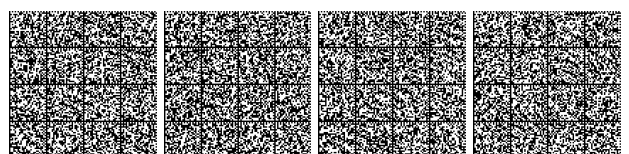
L'interveniente eccepisce infine l'omessa adozione, da parte del giudice *a quo*, di un'interpretazione costituzionalmente e convenzionalmente orientata delle norme censurate, in presenza di un diritto vivente indirizzato nel senso della legittimità della pena detentiva nelle ipotesi di diffamazione a mezzo stampa caratterizzate dagli elementi di eccezionalità delineati dalla giurisprudenza della Corte EDU, in particolare nelle sentenze 16 aprile 2009, Egeland e Hanseid contro Norvegia e 22 aprile 2010, Fatullayev contro Azerbaigian.

1.3.- Si è costituita in giudizio P. N., parte nel giudizio *a quo*, chiedendo l'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Tribunale di Salerno.

La parte richiama le pronunce della Corte EDU già citate dal rimettente (Belpietro contro Italia e Sallusti contro Italia), nonché la sentenza Ricci contro Italia dell'8 ottobre 2013, per dedurre che la previsione della pena detentiva in relazione alle condotte di diffamazione a mezzo stampa sarebbe compatibile con l'art. 10 CEDU solo in presenza di circostanze eccezionali, riconducibili a gravi lesioni di diritti fondamentali (quali la diffusione di discorsi d'odio o l'istigazione alla violenza), che non risulterebbero integrate dalla diffamazione realizzata mediante attribuzione di un fatto determinato.

Alla luce di tale giurisprudenza, l'art. 595, terzo comma, cod. pen. potrebbe essere interpretato in maniera conforme all'art. 10 CEDU, nel senso che la pena detentiva, ivi prevista in via alternativa alla pena pecuniaria, sia irrogabile solo in presenza di una condotta di diffamazione a mezzo stampa connotata dal ricorrere di circostanze eccezionali.

Siffatta interpretazione non potrebbe invece essere prospettata in relazione all'art. 13 della legge n. 47 del 1948, poiché detta disposizione commina la pena detentiva in via congiunta (e non alternativa) alla pena pecuniaria per tutte le ipotesi di diffamazione a mezzo stampa consistente nell'attribuzione di un fatto determinato, a prescindere dalla gravità della singola condotta.



Né potrebbe opinarsi diversamente, in base al rilievo che l'art. 13 della legge n. 47 del 1948 configura non un'autonoma ipotesi di reato, ma una circostanza aggravante del delitto di diffamazione, come tale bilanciabile ex art. 69 cod. pen. con eventuali circostanze attenuanti, con conseguente possibilità che il giudice pervenga a escludere l'applicazione della pena detentiva. Da un lato, infatti, qualora la circostanza aggravante di cui all'art. 13 della legge n. 47 del 1948 operi da sola ovvero in concorso con altre circostanze aggravanti, il giudice dovrebbe comunque applicare la pena detentiva congiuntamente alla pena pecuniaria; dall'altro lato, in caso di concorso tra circostanze eterogenee, sarebbe rimesso alla discrezionalità del giudice l'eventuale giudizio di prevalenza o equivalenza delle circostanze attenuanti rispetto all'aggravante in parola.

1.4.- Con atto depositato l'8 ottobre 2019, il Consiglio nazionale dell'ordine dei giornalisti (CNOG) è intervenuto in giudizio ad adiuvandum, ai sensi dell'art. 4 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, chiedendo alla Corte di dichiarare ammissibile l'intervento e di accogliere le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal rimettente.

L'interveniente illustra diffusamente la giurisprudenza della Corte EDU relativa ai requisiti di compatibilità con l'art. 10 CEDU della punizione delle condotte di diffamazione a mezzo stampa e della previsione della pena detentiva, deducendone la contrarietà della disciplina censurata dal rimettente alla garanzia convenzionale della libertà di espressione.

Il CNOG evidenzia poi che un filone della giurisprudenza di legittimità (sono richiamate Corte di cassazione, sezione quinta penale, sentenze 13 marzo 2014, n. 12203 e 19 settembre 2019, n. 38721), in adesione ai principi espressi dalla Corte EDU, riterrebbe che, in relazione alle condotte di diffamazione a mezzo stampa, l'irrogazione della pena detentiva sia giustificata solo in presenza di gravi lesioni dei diritti fondamentali, quali quelle derivanti dalla propalazione di discorsi di odio o di istigazione alla violenza.

1.5.- Con ordinanza n. 37 del 2020, questa Corte ha dichiarato ammissibile l'intervento in giudizio del CNOG, sul rilievo che, ai sensi che l'art. 4, comma 7, delle Norme integrative e secondo la costante giurisprudenza della Corte, nei giudizi in via incidentale possono intervenire i titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto dedotto in giudizio; interesse da ritenersi in specie sussistente, in relazione alla competenza disciplinare attribuita al CNOG dall'art. 20, primo comma, lettera d), dalla legge 3 febbraio 1963, n. 69 (Ordinamento della professione di giornalista).

1.6.- Con atto depositato telematicamente il 3 marzo 2020, oltre il termine di cui all'art. 4-ter, comma 1, delle Norme integrative, la Federazione nazionale della stampa italiana (FNSI) ha presentato un'opinione scritta in qualità di amicus curiae.

1.7.- Il 31 marzo 2020 il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato memoria illustrativa, insistendo per la declaratoria di inammissibilità o di manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Tribunale di Salerno. Riproposte le argomentazioni già sviluppate nell'atto di intervento, l'interveniente soggiunge che le fattispecie di cui agli artt. 595, terzo comma, cod. pen. e 13 della legge n. 47 del 1948 configurano aggravanti speciali del reato di diffamazione, come tali bilanciabili con eventuali circostanze attenuanti, sicché il giudice potrebbe scegliere se applicare la pena detentiva o quella pecuniaria in funzione della maggiore o minore gravità della condotta di diffamazione a mezzo stampa, con conseguente piena conformità della normativa censurata alla giurisprudenza della Corte EDU in tema di libertà di espressione.

Con specifico riferimento al caso oggetto del giudizio *a quo*, inoltre, l'attribuzione alla persona offesa di una condotta illecita, poi rivelatasi inveritiera, determinerebbe una lesione della presunzione di non colpevolezza, tutelata dagli artt. 27, secondo comma, Cost. e 6, paragrafo 2, CEDU, così concretando una delle circostanze eccezionali che, secondo la giurisprudenza della Corte EDU, giustificano l'applicazione della pena detentiva al giornalista colpevole di diffamazione.

1.8.- Rispettivamente in data 19 maggio, 29 maggio e 31 maggio 2020, in tutti i casi oltre il termine di cui all'art. 4-ter, comma 1, delle Norme integrative sono pervenute alla cancelleria della Corte, via posta elettronica certificata (PEC), altrettante opinioni scritte del Sindacato cronisti romani presso l'Associazione stampa romana, in qualità di amicus curiae.

1.9.- Il 26 maggio 2020 la parte P. N. ha depositato, fuori termine, memoria integrativa.

2.- Con ordinanza del 16 aprile 2019, iscritta al n. 149 del r.o. 2019, il Tribunale ordinario di Bari, sezione prima penale, ha sollevato, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 10 CEDU, questione di legittimità costituzionale dell'art. 13 della legge n. 47 del 1948, «in combinato disposto» con l'art. 595 cod. pen., «nella parte in cui sanziona il delitto di diffamazione aggravata, commessa a mezzo stampa e consistente nell'attribuzione di un fatto determinato, con la pena cumulativa della reclusione da uno a sei anni e della multa non inferiore a 256 [recte: 258] euro, invece che in via alternativa».



2.1.- Il rimettente espone di dover giudicare della responsabilità di G. D.T., imputato del delitto di cui agli artt. 595 cod. pen. e 13 della legge n. 47 del 1948, per avere, in qualità di direttore di un quotidiano, offeso la reputazione di F. C. mediante la pubblicazione di un articolo privo di firma, nel quale si attribuiva alla persona offesa la cessione di stupefacente a una terza persona, malgrado l'avvenuto proscioglimento di F. C. in relazione a tale fatto.

In punto di rilevanza, il giudice *a quo* espone che, ai sensi del combinato disposto degli artt. 595 cod. pen. e 13 della legge n. 47 del 1948, il delitto di cui G. D.T. è imputato (diffamazione realizzata con la pubblicazione dell'articolo in questione e consistente nell'attribuzione di un fatto determinato) risulta punibile con la pena della reclusione da uno a sei anni, prevista in via cumulativa e non alternativa rispetto alla multa di 258 euro.

Non sussisterebbero poi ragioni per prosciogliere l'imputato il quale, pur tratto in giudizio nella qualità di direttore responsabile del quotidiano, sarebbe chiamato a rispondere direttamente della condotta diffamatoria realizzata mediante la pubblicazione dell'articolo privo di firma. Del resto, la questione rimarrebbe rilevante anche ove, all'esito del dibattimento, si dovesse ritenere sussistente la responsabilità di G. D.T. sotto il solo profilo dell'omesso controllo sulla pubblicazione di contenuti diffamatori, ai sensi dell'art. 57 cod. pen., atteso che, anche in tale ipotesi, sarebbe comunque applicabile la pena detentiva, pur ridotta di un terzo nel quantum.

Quanto alla non manifesta infondatezza, il rimettente richiama ampi stralci delle sentenze della Corte EDU Belpietro contro Italia, Sallusti contro Italia e Ricci contro Italia, relative alla compatibilità con l'art. 10 CEDU del trattamento sanzionatorio previsto nell'ordinamento italiano, in particolare per la diffamazione a mezzo stampa.

Da tale consolidata giurisprudenza si trarrebbe che la previsione per tale delitto di una pena detentiva, pur suscettibile di sospensione condizionale o di commutazione in pena pecuniaria, risulterebbe incompatibile con l'art. 10 CEDU, poiché idonea a scoraggiare l'esercizio della libertà di manifestazione del pensiero e della libertà d'informazione, in tutti i casi in cui non ricorrano circostanze eccezionali, quali la propalazione di discorsi di odio o di istigazione alla violenza.

Né sarebbe praticabile un'interpretazione costituzionalmente orientata della norma censurata, che considerasse irrogabile la pena detentiva in relazione alle sole condotte diffamatorie concretantesi in incitazione all'odio, alla discriminazione o alla violenza: una simile opzione ermeneutica, «creativa e arbitraria, slegata dal dato letterale, ed esorbitante rispetto alla funzione giurisdizionale» risulterebbe infatti contraria al principio di legalità e lesiva degli artt. 25 e 101 Cost.

Nemmeno sarebbe possibile applicare, in luogo delle sanzioni previste dall'art. 13 della legge n. 47 del 1948, quelle contemplate dall'art. 595, secondo e terzo comma, cod. pen., che prevedono la pena detentiva in via alternativa e non congiunta rispetto alla pena pecuniaria, essendo la fattispecie della diffamazione commessa a mezzo stampa e contestualmente consistente nell'attribuzione di un fatto determinato inequivocabilmente disciplinata dalla prima disposizione.

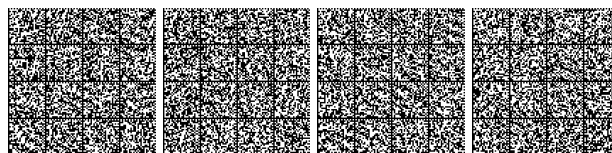
Né, ancora, sarebbe dirimente che la circostanza aggravante di cui al predetto art. 13 sia bilanciabile con altre circostanze attenuanti, perché ciò non escluderebbe l'effetto dissuasivo, rispetto all'attività giornalistica, della previsione, in astratto, di una pena detentiva congiunta a quella pecuniaria.

Il rimettente precisa infine che la questione di legittimità costituzionale sollevata mira a una pronuncia che renda la pena detentiva applicabile in via alternativa e non più cumulativa rispetto alla pena pecuniaria. Una simile pronuncia «consentirebbe al giudice di verificare in concreto la sussistenza delle circostanze eccezionali in cui la gravità della condotta e dell'offesa che ne deriva giustifica l'irrogazione di una pena detentiva, lasciando così un adeguato spazio discrezionale utile per conformare la decisione giurisdizionale nazionale ai principi dell'ordinamento CEDU in materia». Si tratterebbe, a parere del giudice *a quo*, di una soluzione non costituzionalmente obbligata, ma adottabile da parte di questa Corte, sulla falsariga di quanto già avvenuto nella sentenza n. 40 del 2019, in presenza di un preciso punto di riferimento, offerto dall'art. 595 cod. pen., che prevede l'applicazione della pena detentiva in alternativa alla pena pecuniaria nei casi di cui ai commi secondo e terzo.

2.2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o infondata, sulla base delle argomentazioni già svolte nell'atto di intervento depositato nel giudizio iscritto al n. 140 del r.o. 2019.

2.3.- Il 22 ottobre 2019 il CNOG ha depositato atto di intervento ad adiuvandum, di tenore analogo a quello dell'atto presentato nel giudizio iscritto al n. 140 del r.o. 2019.

2.4.- Il 31 marzo 2020 il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato memoria illustrativa, insistendo per l'accoglimento delle conclusioni già rassegnate nell'atto di intervento e richiamando integralmente le argomentazioni svolte nella memoria illustrativa depositata nel giudizio iscritto al n. 140 del r.o. 2019.



2.5.- Il 19, 29 e 31 maggio 2020, e dunque oltre il termine di cui all'art. 4-ter, comma 1, delle Norme integrative, il Sindacato cronisti romani presso l'Associazione stampa romana ha depositato via PEC le stesse opinioni scritte in qualità di amicus curiae depositate nel giudizio iscritto al n. 140 del r.o. 2019.

2.6.- Con ordinanza dibattimentale letta all'udienza del 9 giugno 2020, questa Corte ha dichiarato ammissibile l'intervento ad adiuvandum spiegato dal CNOG nel giudizio iscritto al n. 149 del r.o. 2019.

3.- Con ordinanza n. 132 del 2020, questa Corte, riuniti i giudizi, ritenendo «necessaria e urgente», alla luce della giurisprudenza della Corte EDU e della stessa giurisprudenza costituzionale in tema di libertà di espressione, «una complessiva rimeditazione del bilanciamento, attualmente cristallizzato nella normativa oggetto delle odierne censure, tra libertà di manifestazione del pensiero e tutela della reputazione individuale, in particolare con riferimento all'attività giornalistica», ha giudicato opportuno, «in uno spirito di leale collaborazione istituzionale e nel rispetto dei limiti delle proprie attribuzioni, rinviare la decisione delle questioni [...] sottoposte a una successiva udienza, in modo da consentire al legislatore di approvare nel frattempo una nuova disciplina».

4.- All'udienza del 22 giugno 2021, le parti hanno insistito per l'accoglimento delle conclusioni già rassegnate in atti.

Considerato in diritto

1.- Con l'ordinanza iscritta al n. 140 del r.o. 2019 il Tribunale ordinario di Salerno, sezione seconda penale, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 21, 25, 27 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 10 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), questioni di legittimità costituzionale dell'art. 595, terzo comma, del codice penale e dell'art. 13 della legge 8 febbraio 1948, n. 47 (Disposizioni sulla stampa).

Con l'ordinanza iscritta al n. 149 del r.o. 2019 il Tribunale ordinario di Bari, sezione prima penale, ha sollevato, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 10 CEDU, questione di legittimità costituzionale dell'art. 13 della legge n. 47 del 1948, «in combinato disposto» con l'art. 595 cod. pen., «nella parte in cui sanziona il delitto di diffamazione aggravata, commessa a mezzo stampa e consistente nell'attribuzione di un fatto determinato, con la pena cumulativa della reclusione da uno a sei anni e della multa non inferiore a 256 [recte: 258] euro, invece che in via alternativa». Dal tenore dell'ordinanza di rimessione risulta peraltro che l'art. 595 cod. pen. è menzionato al mero fine di individuare la fattispecie incriminatrice su cui si innesta la speciale circostanza aggravante prevista all'art. 13 della legge n. 47 del 1948, sulla quale soltanto si appuntano le censure del giudice *a quo*.

I due giudizi, che sollevano questioni analoghe, sono già stati riuniti ai fini della decisione con l'ordinanza n. 132 del 2020 di questa Corte, di cui si è detto nel Ritenuto in fatto.

Esse pongono, in estrema sintesi, il quesito se sia compatibile con la Costituzione, anche alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, la previsione di pene detentive per il delitto di diffamazione commesso a mezzo della stampa. E ciò con riguardo all'art. 13 della legge n. 47 del 1948, che commina la reclusione in via cumulativa rispetto alla pena pecuniaria, allorché la diffamazione a mezzo stampa consista nell'attribuzione di un fatto determinato; nonché - per ciò che concerne la questione posta dal Tribunale di Salerno - con riguardo anche all'art. 595, terzo comma, cod. pen., che prevede la reclusione in via meramente alternativa rispetto alla pena pecuniaria per il caso di diffamazione col mezzo della stampa o con qualsiasi altro mezzo di pubblicità, ovvero in atto pubblico.

2.- Con l'ordinanza n. 132 del 2020, questa Corte ha già formulato una serie di valutazioni in ordine al *thema decidendum*, le quali debbono in questa sede essere integralmente confermate, e alle quali si salda, in consecuzione logica, l'odierna decisione (per il medesimo rilievo, sentenza n. 242 del 2019 rispetto all'ordinanza n. 207 del 2018).

3.- Le questioni sono ammissibili.

3.1.- Rispetto alle questioni sollevate dal Tribunale di Salerno, occorre osservare quanto segue.

3.1.1.- Non è anzitutto fondata l'eccezione di insufficiente motivazione sulla loro rilevanza, formulata dall'Avvocatura generale dello Stato.

Per quanto stringata, la descrizione dei fatti contestati agli imputati (nelle rispettive qualità di autore dell'articolo e di direttore responsabile del quotidiano) compiuta nell'ordinanza di rimessione è sufficiente a comprendere che essi consistono nella diffusione di una notizia lesiva dell'altrui reputazione, consistente in uno specifico addebito successivamente smentito dalle indagini penali compiute dalla competente Direzione distrettuale antimafia. I fatti così descritti certamente corrispondono alla figura legale del delitto di diffamazione, aggravato ai sensi dell'art. 13 della legge n. 47 del 1948 in quanto compiuto a mezzo della stampa e consistente nell'attribuzione di un fatto determinato.



La rilevanza delle questioni prospettate sussiste, tuttavia, anche rispetto all'aggravante di cui all'art. 595, terzo comma, cod. pen., che punisce, tra l'altro, la diffamazione compiuta a mezzo della stampa. Per quanto tale aggravante sia destinata, nell'attuale quadro normativo, ad essere assorbita in quella di cui all'art. 13 della legge n. 47 del 1948, che si pone rispetto ad essa quale *lex specialis*, l'auspicato accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale formulate dal rimettente rispetto a quest'ultima disposizione renderebbe nuovamente applicabile, nel caso di specie, l'aggravante generale di cui all'art. 595, terzo comma, cod. pen., in concorso con quella prevista dal secondo comma, che prevede un inasprimento di pena in ogni ipotesi in cui la diffamazione consista nell'attribuzione di un fatto determinato; con conseguente applicazione, ai fini della commisurazione della pena, dell'art. 63, quarto comma, cod. pen. Donde la rilevanza - in via condizionata all'accoglimento delle questioni sollevate sull'art. 13 della legge n. 47 del 1948 - anche delle questioni sollevate in relazione all'art. 595, terzo comma, cod. pen.

3.1.2.- Né merita accoglimento l'eccezione, parimenti formulata dall'Avvocatura generale dello Stato, relativa all'oscurità del *petitum* formulato dalla medesima ordinanza del Tribunale di Salerno.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, «l'ordinanza di rimessione delle questioni di legittimità costituzionale non necessariamente deve concludersi con un dispositivo recante altresì un *petitum*, essendo sufficiente che dal tenore complessivo della motivazione emerga[no] con chiarezza il contenuto ed il verso delle censure» (sentenza n. 123 del 2021 e, in precedenza, sentenze n. 176 del 2019 e n. 175 del 2018). Nel caso ora all'esame, il dispositivo dell'ordinanza di rimessione rinvia espressamente alle «ragioni di cui in motivazione»; e dalla motivazione si evince come il rimettente non solleciti in alcun luogo - come invece ipotizzato dall'Avvocatura generale dello Stato - una «pronuncia manipolativa sulle pene previste», né una «pronuncia additiva in ordine alla delimitazione delle condotte che esse sanzionano»; bensì denunci l'incompatibilità *tout court* con i parametri costituzionali e convenzionali evocati di entrambe le disposizioni censurate, che comminano una pena detentiva per il delitto di diffamazione anche al di fuori dei casi eccezionali in cui tale pena potrebbe essere giustificata.

Il *petitum* dell'ordinanza è, pertanto, interpretabile come diretto alla radicale ablazione di entrambe le disposizioni sottoposte all'esame di questa Corte.

3.1.3.- Priva di pregio è anche l'ulteriore eccezione, svolta dall'Avvocatura generale dello Stato, secondo cui l'eventuale accoglimento delle questioni formulate dal Tribunale di Salerno a proposito dell'art. 13 della legge n. 47 del 1948 non eliminerebbe i profili di denunciata illegittimità costituzionale, dal momento che la pena detentiva resterebbe comunque prevista dall'art. 595 cod. pen.

Come appena sottolineato, infatti, il rimettente - del tutto coerentemente - estende le questioni anche all'art. 595, terzo comma, cod. pen., che diverrebbe applicabile laddove fosse dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 13 della legge n. 47 del 1948, censurato in prima battuta.

3.1.4.- L'Avvocatura generale dello Stato ha infine eccepito l'inammissibilità delle questioni sollevate dal medesimo Tribunale in ragione dell'omessa sperimentazione, da parte del rimettente, di un'interpretazione costituzionalmente orientata delle disposizioni censurate.

Nemmeno tale eccezione è fondata.

In effetti, il giudice *a quo* espressamente esclude di potere interpretare le disposizioni censurate nel senso dell'applicazione della pena detentiva «esclusivamente alle condotte diffamatorie a mezzo stampa che rivestano i caratteri dell'eccezionalità», poiché tale interpretazione contrasterebbe, a suo avviso, con i principi di tassatività e determinatezza della fattispecie penale, nonché di soggezione del giudice alla legge, i quali impedirebbero al giudice di «integrare la norma incriminatrice di questo ulteriore requisito». Quanto poi, in particolare, all'art. 595, terzo comma, cod. pen., che prevede la reclusione soltanto in via alternativa, il rimettente sottolinea come a suo giudizio già la stessa previsione astratta della pena detentiva - e dunque la sua comminazione legislativa - limiti eccessivamente il diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero, a prescindere dunque dalla decisione del giudice di applicarla o meno nel caso concreto.

Se e in che misura queste valutazioni siano condivisibili, attiene al merito, e non all'ammissibilità delle questioni: a quest'ultimo fine è infatti sufficiente - in base alla ormai costante giurisprudenza di questa Corte - che il giudice abbia esplorato, e consapevolmente scartato, la possibilità di una interpretazione conforme alla Costituzione (*ex multis*, sentenze n. 32 del 2021, n. 32 del 2020, n. 189 del 2019).

3.2.- Per quanto riguarda invece l'ordinanza del Tribunale di Bari, occorre rilevare quanto segue.

3.2.1.- Non è fondata, nemmeno in questo caso, l'eccezione sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato relativa al difetto di motivazione sulla rilevanza della questione.

Il giudice *a quo* chiarisce infatti che, impregiudicata ogni valutazione circa la sussistenza della responsabilità dell'imputato, il fatto di cui quest'ultimo è accusato consiste nell'aver consentito, nella propria qualità di direttore di un quotidiano, la pubblicazione di un articolo in cui si attribuiva alla persona offesa un fatto determinato (la cessione



di droga a un atleta), nonostante l'intervenuta assoluzione della stessa persona offesa da ogni addebito con sentenza passata in giudicato. Tanto basta per considerare applicabile nel giudizio principale l'art. 13 della legge n. 47 del 1948, che costituisce in questo caso l'unico oggetto delle censure del rimettente.

3.2.2.- Nemmeno può predicarsi, contrariamente all'avviso espresso dall'Avvocatura generale dello Stato, che il petitum formulato dal rimettente sia oscuro. In questo secondo giudizio, anzi, il petitum è espressamente formulato nel dispositivo, e mira univocamente alla modificazione dell'attuale quadro sanzionatorio dell'art. 13 della legge n. 47 del 1948, imperniato sulla previsione cumulativa di una pena detentiva e di una pena pecuniaria, in modo tale da rendere alternative le due pene.

3.2.3.- Ictu oculi infondata è anche l'eccezione secondo cui l'accoglimento del petitum non eliminerebbe il vizio di illegittimità costituzionale lamentato. Il rimettente, infatti, ritiene che il vizio risieda nell'indefettibilità dell'applicazione della sanzione detentiva, che verrebbe per l'appunto eliminata ove il quadro sanzionatorio fosse modificato nel senso dell'alternatività tra le due pene: ciò che consentirebbe al giudice di evitare di dover irrogare la reclusione, al di fuori dei casi eccezionali in cui tale sanzione sarebbe consentita anche secondo il diritto convenzionale.

3.2.4.- Infine, nemmeno in questo caso è possibile rimproverare al giudice *a quo* l'omessa sperimentazione di una interpretazione conforme. Il rimettente, infatti, esclude espressamente, con motivazione particolarmente estesa, di poter interpretare la disposizione censurata in modo tale da evitare l'applicazione della pena detentiva nelle ipotesi in cui tale pena risulterebbe in contrasto con la giurisprudenza della Corte EDU. Ciò è sufficiente, come poc'anzi osservato, ai fini della rilevanza della questione proposta.

4.- Le questioni sollevate dal Tribunale di Salerno sull'art. 13 della legge n. 47 del 1948, in riferimento agli artt. 21 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 10 CEDU, sono fondate.

4.1.- Come già rilevato, la disposizione censurata prevede una circostanza aggravante per il delitto di diffamazione, integrata nel caso in cui la condotta sia commessa col mezzo della stampa e consista nell'attribuzione di un fatto determinato. Essa costituisce *lex specialis* rispetto alle due aggravanti previste dall'art. 595 cod. pen., secondo e terzo comma, che prevedono cornici sanzionatorie autonome e più gravi rispetto a quelle stabilite dal primo comma, rispettivamente nel caso in cui l'offesa all'altrui reputazione consista nell'attribuzione di un fatto determinato e in quello in cui l'offesa sia recata col mezzo della stampa o con qualsiasi altro mezzo di pubblicità, ovvero in atto pubblico.

La pena prevista dall'art. 13 della legge n. 47 del 1948 è quella della reclusione da uno a sei anni e della multa non inferiore a euro 258. Le due pene - detentiva e pecuniaria - sono dunque previste in via cumulativa, il giudice essendo tenuto ad applicarle indefettibilmente entrambe; e ciò a meno che non sussistano, nel caso concreto, circostanze attenuanti giudicate prevalenti o, almeno, equivalenti all'aggravante in esame.

4.2.- Proprio l'indefettibilità dell'applicazione della pena detentiva, in tutte le ipotesi nelle quali non sussistano - o non possano essere considerate almeno equivalenti - circostanze attenuanti, rende la disposizione censurata incompatibile con il diritto a manifestare il proprio pensiero, riconosciuto tanto dall'art. 21 Cost., quanto dall'art. 10 CEDU.

Come già rilevato da questa Corte nella ordinanza n. 132 del 2020, una simile necessaria irrogazione della sanzione detentiva (indipendentemente poi dalla possibilità di una sua sospensione condizionale, o di una sua sostituzione con misure alternative alla detenzione rispetto al singolo condannato) è divenuta ormai incompatibile con l'esigenza di «non dissuadere, per effetto del timore della sanzione privativa della libertà personale, la generalità dei giornalisti dall'esercitare la propria cruciale funzione di controllo sull'operato dei pubblici poteri»: esigenza sulla quale ha particolarmente insistito la Corte EDU nella propria copiosa giurisprudenza rammentata nella stessa ordinanza, ma che anche questa Corte condivide.

Per quanto, come si dirà meglio *infra* (punto 5.3.), la sanzione detentiva non possa ritenersi sempre costituzionalmente illegittima nei casi più gravi di diffamazione, la sua necessaria inflizione, prevista dalla disposizione censurata in tutte le ipotesi da essa previste - che abbracciano, in pratica, la quasi totalità delle diffamazioni commesse a mezzo della stampa, periodica e non -, conduce necessariamente a esiti incompatibili con le esigenze di tutela della libertà di manifestazione del pensiero, e in particolare con quella sua specifica declinazione costituita dalla libertà di stampa, già definita «pietra angolare dell'ordine democratico» da una risalente pronuncia di questa Corte (sentenza n. 84 del 1969).

E ciò anche in considerazione del diritto vivente, che - come parimenti rammentato nell'ordinanza n. 132 del 2020 - condiziona l'operatività della causa di giustificazione del diritto di cronaca nella sua forma putativa (art. 59, quarto comma, cod. pen.) al requisito dell'assenza di colpa nel controllo delle fonti: ammettendo conseguentemente la responsabilità del giornalista per il delitto di diffamazione anche nell'ipotesi in cui egli abbia confidato, seppur per un errore evitabile, nella verità del fatto attribuito alla persona offesa.

4.3.- Dal momento che la funzione della disposizione censurata è unicamente quella di inasprire il trattamento sanzionatorio previsto in via generale dall'art. 595 cod. pen. in termini che non sono compatibili con l'art. 21 Cost., oltre che con l'art. 10 CEDU, essa deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima nella sua interezza, nei termini



auspicati dal ricorrente. Tale dichiarazione non crea, del resto, alcun vuoto di tutela al diritto alla reputazione individuale contro le offese arrecate a mezzo della stampa, diritto che continua a essere protetto dal combinato disposto del secondo e del terzo comma dello stesso art. 595 cod. pen., il cui alveo applicativo si riespanderà in seguito alla presente pronuncia.

4.4.- Restano assorbiti gli ulteriori profili di censura evocati dal rimettente a proposito della medesima disposizione.

5.- La dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 13 della legge n. 47 del 1948, in accoglimento delle censure formulate dal Tribunale di Salerno, rende superfluo l'esame della questione formulata dal Tribunale di Bari sulla medesima disposizione, mirante a sostituire il regime di cumulatività di reclusione e multa previsto dalla disposizione medesima con un regime di alternatività tra le due sanzioni.

6.- Le questioni sollevate dallo stesso Tribunale di Salerno sull'art. 595, terzo comma, cod. pen. in riferimento agli artt. 3, 21 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 10 CEDU, devono invece essere dichiarate non fondate nei termini di seguito precisati.

6.1.- L'art. 595, terzo comma, cod. pen. configura - come già rammentato - una circostanza aggravante del delitto di diffamazione, integrata allorché l'offesa sia recata col mezzo della stampa o con qualsiasi altro mezzo di pubblicità, ovvero in atto pubblico. La pena prevista è quella della reclusione da sei mesi a tre anni ovvero della multa non inferiore a 516 euro.

6.2.- La previsione in via, questa volta, soltanto alternativa della pena detentiva da parte della norma censurata non può ritenersi di per sé in contrasto con la libertà di manifestazione del pensiero, tutelata dagli artt. 21 Cost. e 10 CEDU.

Come rammentato nell'ordinanza n. 132 del 2020, se è vero che la libertà di espressione - in particolare sub specie di diritto di cronaca e di critica esercitato dai giornalisti - costituisce pietra angolare di ogni ordinamento democratico, non è men vero che la reputazione individuale è del pari un diritto inviolabile, strettamente legato alla stessa dignità della persona.

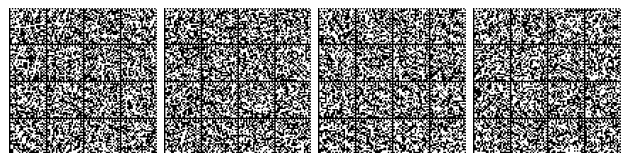
Aggressioni illegittime a tale diritto compiute attraverso la stampa, o attraverso gli altri mezzi di pubblicità cui si riferisce l'art. 595, terzo comma, cod. pen. - la radio, la televisione, le testate giornalistiche online e gli altri siti internet, i social media, e così via -, possono incidere grandemente sulla vita privata, familiare, sociale, professionale, politica delle vittime. E tali danni sono suscettibili, oggi, di essere enormemente amplificati proprio dai moderni mezzi di comunicazione, che rendono agevolmente reperibili per chiunque, anche a distanza di molti anni, tutti gli addebiti diffamatori associati al nome della vittima. Questi pregiudizi debbono essere prevenuti dall'ordinamento con strumenti idonei, necessari e proporzionati, nel quadro di un indispensabile bilanciamento con le contrapposte esigenze di tutela della libertà di manifestazione del pensiero, e del diritto di cronaca e di critica in particolare.

Tra questi strumenti non può in assoluto escludersi la sanzione detentiva, sempre che la sua applicazione sia circondata da cautele idonee a schermare il rischio di indebita intimidazione esercitato su chi svolga la professione giornalistica.

Si deve infatti ritenere che l'infrazione di una pena detentiva in caso di diffamazione compiuta a mezzo della stampa o di altro mezzo di pubblicità non sia di per sé incompatibile con le ragioni di tutela della libertà di manifestazione del pensiero nei casi in cui la diffamazione si caratterizzi per la sua eccezionale gravità (così la stessa Corte EDU, grande camera, sentenza 17 dicembre 2004, Cumpănă e Mazăre contro Romania, paragrafo 115; nonché sentenze 5 novembre 2020, Balaskas contro Grecia, paragrafo 61; 11 febbraio 2020, Atamanchuk contro Russia, paragrafo 67; 7 marzo 2019, Sallusti contro Italia, paragrafo 59; 24 settembre 2013, Belpietro contro Italia, paragrafo 53; 6 dicembre 2007, Katrami contro Grecia, paragrafo 39). La Corte di Strasburgo ritiene integrate simili ipotesi eccezionali in particolare con riferimento ai discorsi d'odio e all'istigazione alla violenza, che possono nel caso concreto connotare anche contenuti di carattere diffamatorio; ma casi egualmente eccezionali, tali da giustificare l'infrazione di sanzioni detentive, potrebbero ad esempio essere anche rappresentati da campagne di disinformazione condotte attraverso la stampa, internet o i social media, caratterizzate dalla diffusione di addebiti gravemente lesivi della reputazione della vittima, e compiute nella consapevolezza da parte dei loro autori della - oggettiva e dimostrabile - falsità degli addebiti stessi.

Chi ponga in essere simili condotte - eserciti o meno la professione giornalistica - certo non svolge la funzione di "cane da guardia" della democrazia, che si attua paradigmaticamente tramite la ricerca e la pubblicazione di verità "scomode"; ma, all'opposto, crea un pericolo per la democrazia, combattendo l'avversario mediante la menzogna, utilizzata come strumento per screditare la sua persona agli occhi della pubblica opinione. Con prevedibili conseguenze distorsive anche rispetto agli esiti delle stesse libere competizioni elettorali.

Se circoscritta a casi come quelli appena ipotizzati, la previsione astratta e la concreta applicazione di sanzioni detentive non possono, ragionevolmente, produrre effetti di indebita intimidazione nei confronti dell'esercizio della professione giornalistica, e della sua essenziale funzione per la società democratica. Al di fuori di quei casi eccezionali,



del resto assai lontani dall'ethos della professione giornalistica, la prospettiva del carcere resterà esclusa per il giornalista, così come per chiunque altro che abbia manifestato attraverso la stampa o altri mezzi di pubblicità la propria opinione; restando aperta soltanto la possibilità che siano applicate pene diverse dalla reclusione, nonché rimedi e sanzioni civili o disciplinari, in tutte le ordinarie ipotesi in cui la condotta lesiva della reputazione altrui abbia ecceduto dai limiti del legittimo esercizio del diritto di cronaca o di critica.

6.3.- La disposizione ora all'esame - l'art. 595, terzo comma, cod. pen. - deve essere interpretata in maniera conforme a tali premesse.

Il potere discrezionale che essa attribuisce al giudice nella scelta tra reclusione (da sei mesi a tre anni) e multa (non inferiore a 516 euro) deve certo essere esercitato tenendo conto dei criteri di commisurazione della pena indicati nell'art. 133 cod. pen., ma anche - e ancor prima - delle indicazioni derivanti dalla Costituzione e dalla CEDU secondo le coordinate interpretative fornite da questa Corte e dalla Corte EDU; e ciò anche al fine di evitare la pronuncia di condanne penali, che potrebbero successivamente dar luogo a una responsabilità internazionale dello Stato italiano per violazioni della Convenzione (per la sottolineatura del dovere «di evitare violazioni della CEDU» in capo agli stessi giudici comuni, nel quadro dei loro compiti di applicazione delle norme, si veda la sentenza n. 68 del 2017, Considerato in diritto, punto 7.).

Ne consegue che il giudice penale dovrà optare per l'ipotesi della reclusione soltanto nei casi di eccezionale gravità del fatto, dal punto di vista oggettivo e soggettivo, rispetto ai quali la pena detentiva risulti proporzionata, secondo i principi poc'anzi declinati; mentre dovrà limitarsi all'applicazione della multa, opportunamente graduata secondo la concreta gravità del fatto, in tutte le altre ipotesi.

Questa lettura, del resto, è stata già fatta propria dalla più recente giurisprudenza di legittimità, nel quadro di un'interpretazione che dichiaratamente si ispira alla giurisprudenza pertinente della Corte EDU e all'ordinanza n. 132 del 2020 di questa Corte (Corte di cassazione, sezione quinta penale, sentenza 9 luglio 2020, n. 26509), e che si estende anche agli autori di diffamazioni aggravate ai sensi dell'art. 595, terzo comma, cod. pen. i quali non esercitino attività giornalistica in senso stretto (Corte di cassazione, sezione quinta penale, sentenza 17 febbraio 2021, n. 13993; sezione quinta penale, sentenza 15 gennaio 2021, n. 13060).

Così interpretata, la disposizione censurata risulta conforme tanto all'art. 21, quanto all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 10 CEDU.

6.4.- Tale interpretazione consente di escludere anche il contrasto della disposizione censurata con l'art. 3 Cost., che il rimettente prospetta sulla base dei medesimi argomenti che sostengono l'allegata violazione degli artt. 21 e 117, primo comma, Cost.

7.- Manifestamente infondata è invece la questione, sollevata dallo stesso Tribunale di Salerno, avente ad oggetto l'art. 595, terzo comma, cod. pen., in riferimento all'art. 25 Cost.

Il rimettente opina che il carattere sproporzionato, irragionevole e non necessario della sanzione detentiva rispetto al bene giuridico tutelato violerebbe il principio di offensività, ricavabile appunto dall'art. 25 Cost.

In senso contrario, deve tuttavia rilevarsi che la diffamazione è, per quanto sopra argomentato, delitto tutt'altro che inoffensivo, essendo posto a tutela di un diritto fondamentale, quale la reputazione della persona, di primario rilievo nell'ordinamento costituzionale; mentre il carattere proporzionato o sproporzionato della sanzione comminata dal legislatore per un fatto comunque offensivo deve piuttosto essere vagliato sotto il profilo della sua compatibilità con altri parametri costituzionali, tra cui segnatamente la libertà di manifestazione del pensiero, secondo le cadenze poc'anzi illustrate.

8.- Non fondato appare infine anche il dubbio di legittimità costituzionale sollevato dal Tribunale di Salerno sulla compatibilità della medesima disposizione con l'art. 27, terzo comma, Cost.

Il giudice *a quo* non censura qui la sproporzione della pena detentiva rispetto alla gravità del reato, bensì l'«inidoneità della minacciata sanzione detentiva a garantire il pieno rispetto della funzione generalpreventiva e specialpreventiva della pena stessa». Il rimettente assume dunque in premessa la contrarietà alla CEDU della pena detentiva nelle ipotesi di diffamazione a mezzo stampa, e dunque la sua non irrogabilità in concreto; dal che deriverebbe la radicale inefficacia della sua comminatoria editale rispetto agli scopi preventivi della pena, tra cui - parrebbe di intendere - la finalità rieducativa menzionata nell'art. 27, terzo comma, Cost.

Mai tuttavia, nella giurisprudenza di questa Corte, la necessaria finalità rieducativa della pena è stata utilizzata a sostegno di dichiarazioni di illegittimità costituzionale miranti a censurare l'ineffettività di comminatorie editali rispetto agli stessi scopi preventivi della pena, in considerazione della inapplicabilità della pena in essa prevista. L'art. 27, terzo comma, Cost. è piuttosto pertinente nel quadro di censure miranti a denunciare il carattere manifesta-



mente sproporzionato della pena prevista dal legislatore rispetto alla gravità del fatto di reato; ma che la cornice editale prevista dall'art. 595, terzo comma, cod. pen. sia manifestamente sproporzionata si è già avuto poc'anzi modo di escludere, nei limiti appena precisati.

9.- Ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), deve essere dichiarata in via consequenziale l'illegittimità costituzionale dell'art. 30, comma 4, della legge 6 agosto 1990, n. 223 (Disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato), il quale prevede che «[n]el caso di reati di diffamazione commessi attraverso trasmissioni consistenti nell'attribuzione di un fatto determinato, si applicano ai soggetti di cui al comma 1 le sanzioni previste dall'art. 13 della legge 8 febbraio 1948, n. 47», dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla presente pronuncia.

Resterà anche in questo caso applicabile la disciplina prevista dall'art. 595, terzo comma, cod. pen. nei termini sopra indicati.

10.- La presente decisione, pur riaffermando l'esigenza che l'ordinamento si faccia carico della tutela effettiva della reputazione in quanto diritto fondamentale della persona, non implica che il legislatore debba ritenersi costituzionalmente vincolato a mantenere anche per il futuro una sanzione detentiva per i casi più gravi di diffamazione (in senso analogo, in relazione al contiguo diritto fondamentale all'onore, sentenza n. 37 del 2019).

Resta però attuale la necessità, già sottolineata da questa Corte con l'ordinanza n. 132 del 2020, di una complessiva riforma della disciplina vigente, allo scopo di «individuare complessive strategie sanzionatorie in grado, da un lato, di evitare ogni indebita intimidazione dell'attività giornalistica; e, dall'altro, di assicurare un'adequata tutela della reputazione individuale contro illegittime - e talvolta maliziose - aggressioni poste in essere nell'esercizio di tale attività».

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 13 della legge 8 febbraio 1948, n. 47 (Disposizioni sulla stampa);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), dell'art. 30, comma 4, della legge 6 agosto 1990, n. 223 (Disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato);

3) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 595, terzo comma, del codice penale, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 21 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 10 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), dal Tribunale ordinario di Salerno, sezione seconda penale, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

4) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 595, terzo comma, cod. pen., sollevata, in riferimento all'art. 27, terzo comma, Cost., dal Tribunale di Salerno, sezione seconda penale, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

5) dichiara manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 595, terzo comma, cod. pen., sollevata, in riferimento all'art. 25 Cost., dal Tribunale di Salerno, sezione seconda penale, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 giugno 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Francesco VIGANÒ, *Redattore*



Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 12 luglio 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_210150

N. 151

Sentenza 11 maggio - 12 luglio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Sanzioni amministrative - Procedimento per l'emissione dell'ordinanza-ingiunzione o del decreto di archiviazione - Termine per la conclusione del procedimento - Omessa previsione - Denunciata violazione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione, di legittimo affidamento e di uguaglianza - Inammissibilità delle questioni - Necessità di un tempestivo intervento legislativo.

- Legge 24 novembre 1981, n. 689, art. 18.
- Costituzione, artt. 3, 97, e 117, primo 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

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 18 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), promossi dal Tribunale ordinario di Venezia, in composizione monocratica, con tre ordinanze del 25 ottobre 2019, iscritte, rispettivamente, ai numeri 33, 34 e 35 del registro ordinanze 2020 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numero 11, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visti gli atti di costituzione del Comune di Venezia, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica dell'11 maggio 2021 il Giudice relatore Maria Rosaria San Giorgio;

uditi l'avvocato Natalia Paoletti per il Comune di Venezia, e l'avvocato dello Stato Paola Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri, quest'ultimo in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 16 marzo 2021;

deliberato nella camera di consiglio dell'11 maggio 2021.



Ritenuto in fatto

1.- Con tre ordinanze di identico tenore del 25 ottobre 2019, iscritte ai numeri 33, 34 e 35 del registro ordinanze del 2020, il Tribunale ordinario di Venezia, in composizione monocratica, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 18 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), nella parte in cui non prevede un termine per la conclusione del procedimento sanzionatorio mediante l'emissione dell'ordinanza-ingiunzione o dell'ordinanza di archiviazione degli atti, per violazione degli artt. 3, 97 e 117, primo comma, della Costituzione.

1.1.- Il giudice *a quo* riferisce che nei giudizi principali - in cui sono state impugnate ordinanze-ingiunzione irrogative di sanzioni amministrative pecuniarie per violazioni in materia di sicurezza alimentare, deducendosi la non configurabilità, sotto il profilo soggettivo, delle ipotesi di illecito contestate e la mancata applicazione del concorso formale ai sensi dell'art. 8 della legge n. 689 del 1981 - le parti sono state invitate a prendere posizione sul lasso temporale, di oltre quattro anni, intercorso tra la data dell'accertamento delle infrazioni e la notificazione dei provvedimenti sanzionatori.

1.2.- Ad avviso del rimettente, l'assenza nella disciplina generale sulle sanzioni amministrative pecuniarie della previsione di un termine di conclusione del procedimento - termine, invece, espressamente contemplato nel codice della strada - consente all'autorità competente di emettere l'ordinanza-ingiunzione a distanza di molti anni dalla contestazione dell'illecito e dalle deduzioni difensive dell'incolpato, così ponendosi in contrasto con i principi di imparzialità e di buon andamento della pubblica amministrazione, nonché con i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

Ritiene, ancora, il giudice *a quo* che al procedimento sanzionatorio si applichi il principio espresso dall'art. 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi) e che, tuttavia, secondo la interpretazione giurisprudenziale, il superamento del termine di conclusione del procedimento non comporta l'invalidità dell'ordinanza-ingiunzione che sia stata emessa entro il termine di prescrizione quinquennale, ciò che confliggerebbe con l'esigenza di assicurare la certezza dei diritti dei privati, con conseguente violazione del legittimo affidamento, la cui protezione è riconosciuta anche nell'ordinamento eurounitario (dove la ritenuta violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.), e del principio di proporzionalità dell'azione amministrativa, potendo il termine prescrizione «[t]rovare applicazione solo in caso di attività processuale e non amministrativa».

Il Tribunale di Venezia prospetta, altresì, la violazione del principio di uguaglianza, rimarcando che il legittimo affidamento, quale canone dell'azione amministrativa, rappresenta un corollario dell'imparzialità «che affonda le sue radici proprio nella nozione di uguaglianza in senso sostanziale consacrata nell'art. 3 della Costituzione» e può essere generato sia da un atto illegittimo, sindacabile sotto il profilo dell'eccesso di potere, sia da un atto legittimo, ma dannoso, sia dall'inerzia colpevole.

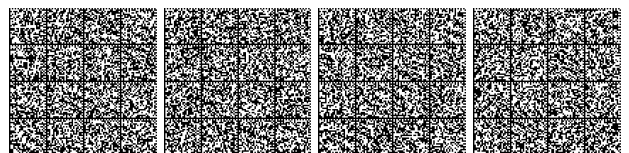
2.- Con atti depositati il 31 marzo 2020 si è costituito nei giudizi di legittimità costituzionale il Comune di Venezia, quale parte opposta nei processi principali, eccependo l'inammissibilità, per difetto di rilevanza, delle questioni sollevate ed evidenziando come il rimettente, limitandosi a richiedere l'individuazione in concreto di un termine di decadenza, solleciti l'esercizio di un potere discrezionale riservato al legislatore.

2.1.- Ad avviso dell'ente locale, il termine di cui all'art. 2 della legge n. 241 del 1990 sarebbe incompatibile con il procedimento sanzionatorio, avendo quest'ultimo carattere contenzioso e speciale e necessitando, proprio nell'interesse dell'incolpato, di tempi di definizione più ampi. Né dalla inosservanza di detto termine potrebbe, in ogni caso, discendere l'illegittimità costituzionale delle sanzioni opposte.

2.2.- Con memorie depositate il 20 aprile 2021 l'ente ha ribadito le proprie difese, insistendo nelle conclusioni assunte con gli atti di costituzione.

3.- E' intervenuto nei giudizi dinanzi alla Corte, con atti del medesimo contenuto, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, eccependo l'inammissibilità delle questioni sollevate per mancanza di motivazione, difetto di rilevanza, genericità e perplessità e chiedendone, comunque, il rigetto per manifesta infondatezza.

3.1.- Secondo l'Avvocatura la motivazione dell'ordinanza sarebbe apodittica e perplessa non solo in punto di rilevanza, ma anche sotto il profilo della non manifesta infondatezza, posto che il giudice rimettente, da un lato, ha denunciato l'eccessiva lunghezza del termine prescrizione che il destinatario della sanzione sarebbe costretto ad attendere prima di conoscere l'esito del procedimento e, dall'altro, ha rilevato che lo stesso può comunque avvalersi del giudizio di ottemperanza ai sensi dell'art. 2 della legge n. 241 del 1990.



L'Avvocatura generale dello Stato denuncia altresì la carente prospettazione del contrasto dell'art. 18 della legge n. 689 del 1981 con l'art. 117, primo comma, Cost., per avere il rimettente invocato tale parametro senza alcuna integrazione con la normativa dell'Unione europea, la mancata precisazione della natura, additiva o caducatoria, dell'intervento richiesto alla Corte, e, comunque, la sollecitazione dell'indicazione di un termine del procedimento sanzionatorio, senza che tale opzione costituisca una scelta costituzionalmente obbligata.

3.2.- Nel merito, il Presidente del Consiglio dei ministri deduce la manifesta infondatezza delle questioni sollevate.

Secondo l'interveniente, la censura relativa al vulnus all'art. 97 Cost., più che all'imparzialità dell'amministrazione, sembrerebbe riferirsi al principio di uguaglianza ex art. 3 Cost., la cui violazione, tuttavia, non sarebbe, nella specie, configurabile, non potendo il procedimento sanzionatorio disciplinato dalla legge n. 689 del 1981 essere comparato al procedimento amministrativo in generale. Infatti, soggiunge l'Avvocatura generale dello Stato, se, da un lato, la fissazione, nell'art. 2 della legge n. 241 del 1990, di un termine del procedimento è intesa ad offrire all'interessato uno strumento generale di tutela per reagire all'inerzia della pubblica amministrazione, dall'altro - come precisato dalla giurisprudenza di legittimità a far data dalla pronuncia della Corte di cassazione, sezioni unite civili, 27 aprile 2006, n. 9591 - il procedimento sanzionatorio è connotato da specialità ed è puntualmente disciplinato nelle sue scansioni temporali dalla legge n. 689 del 1981, che costituisce un sistema organico, compiuto e, quindi, non necessitante di integrazioni dall'esterno. Tale diversità impedirebbe di valutare la ragionevolezza della scelta legislativa mediante il mero raffronto tra i tempi di definizione del procedimento amministrativo e le scansioni temporali di quello sanzionatorio.

Sotto altro profilo, l'Avvocatura rimarca che la predeterminazione del tempo per la definizione dei singoli procedimenti è rimessa alla discrezionalità del legislatore, la quale non è sindacabile se non sotto il profilo dell'arbitrarietà della scelta.

Ancora, con riguardo alla denunciata violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., l'interveniente esclude la configurabilità, nel caso di specie, di un affidamento legittimo meritevole di tutela, ritenendo che di tale fattispecie manchi il presupposto della sussistenza di una posizione di vantaggio consolidata in un arco temporale tale da convincere il beneficiario della sua stabilità. Infatti, nessuna situazione di vantaggio sarebbe ravvisabile in capo al destinatario del procedimento sanzionatorio, essendo egli consapevole delle conseguenze del proprio operato e delle sanzioni delle quali può essere destinatario in caso di accertamento dell'illecito.

In ultimo, l'Avvocatura generale dello Stato sottolinea che la fase decisoria, che si conclude con l'irrogazione della sanzione o con l'archiviazione, non può essere contenuta entro limiti cronologici predeterminati, ma necessita di una durata congrua a garanzia degli stessi interessati e che, in ogni caso, la certezza sui tempi di conclusione del procedimento è assicurata dal termine di prescrizione del diritto alla riscossione della sanzione previsto dall'art. 28 della legge n. 689 del 1981.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale ordinario di Venezia, in composizione monocratica, ha sollevato, con tre ordinanze di identico contenuto, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 18 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), nella parte in cui non prevede un termine per la conclusione del procedimento sanzionatorio mediante l'emissione dell'ordinanza-ingiunzione o dell'ordinanza di archiviazione degli atti, per contrasto con gli artt. 3, 97 e 117, primo comma, della Costituzione.

1.1.- Il rimettente, chiamato a decidere su opposizioni avverso ordinanze-ingiunzione emesse a distanza di oltre quattro anni dalla contestazione di violazioni in materia di sicurezza alimentare, osserva che l'assenza, nella disciplina generale del procedimento sanzionatorio, della previsione di un termine, analogo a quello stabilito dal codice della strada, per la notificazione dell'ordinanza-ingiunzione, consentendo all'autorità competente di emettere il provvedimento sanzionatorio anche a notevole distanza di tempo dall'accertamento dell'illecito e dalle deduzioni difensive dell'incolpato, contrasta con i principi di imparzialità e di buon andamento della pubblica amministrazione, oltre che con la tutela del legittimo affidamento, riconosciuto anche nell'ordinamento europeo, e con il principio di uguaglianza, dei quali l'imparzialità dell'agire amministrativo costituirebbe estrinsecazione.

Secondo il giudice *a quo*, l'esigenza di certezza dei rapporti giuridici non sarebbe, nella specie, soddisfatta dall'applicazione dell'art. 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), giacché, alla stregua della sua costante interpretazione giurisprudenziale, dall'inosservanza del termine di conclusione del procedimento amministrativo non può derivare l'invalidità del provvedimento sanzionatorio, ove risulti comunque rispettato il termine prescrizionale quinquennale.



Non di meno, osservano le ordinanze di rimessione, il richiamo alla prescrizione sarebbe insoddisfacente, potendo questa «trovare applicazione solo in caso di attività processuale e non amministrativa».

2.- Preliminarmente, in considerazione dell'identità delle questioni, deve essere disposta la riunione dei giudizi, al fine di definirli con un'unica pronuncia.

3.- Quanto alle eccezioni di inammissibilità delle questioni, è in primo luogo fondata quella dedotta dall'Avvocatura generale dello Stato in relazione all'art. 117, primo comma, Cost., per essere stato detto parametro evocato genericamente con riferimento alla intervenuta applicazione del principio del legittimo affidamento da parte della Corte di giustizia.

Infatti, mancano nelle ordinanze di rimessione l'indicazione delle norme interposte e un sia pur minimo percorso argomentativo a supporto della denunciata illegittimità costituzionale. Inoltre, il giudice *a quo* non svolge alcuna puntuale considerazione sulle specifiche ragioni di contrasto tra il diritto nazionale ed i parametri interposti, dei quali non è illustrata, neppure in termini sommari, la concreta portata precettiva.

Le evidenziate carenze, impedendo di identificare il denunciato vulnus costituzionale, conducono inevitabilmente alla declaratoria di inammissibilità della questione sollevata in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. (sentenza n. 311 del 2013).

4.- Con riferimento agli altri parametri, è fondata ed assorbente l'eccezione di inammissibilità con la quale tanto il Comune di Venezia, quanto il Presidente del Consiglio dei ministri sottolineano come la *reductio ad legitimitatem* auspicata dal rimettente postuli un'addizione non obbligata, la cui scelta è prioritariamente affidata alla discrezionalità del legislatore.

4.1.- L'esame della eccezione richiede una sintetica ricostruzione del contesto normativo in cui si colloca la disposizione censurata.

Il procedimento sanzionatorio regolato dalla richiamata legge n. 689 del 1981, recante la disciplina generale sulle violazioni amministrative, si articola in due fasi distinte, la prima delle quali, affidata agli organi di vigilanza, è deputata all'acquisizione di elementi istruttori, e la seconda, avente natura lato sensu contenziosa e decisoria, è preordinata all'adozione, da parte dell'autorità titolare della potestà sanzionatoria, di un atto complesso, l'ordinanza-ingiunzione, di applicazione della sanzione pecuniaria e di ingiunzione del relativo pagamento, ovvero dell'ordinanza di archiviazione. L'elemento di raccordo tra gli indicati snodi procedurali è costituito dalla contestazione dell'illecito, la quale, a norma dell'art. 14 della legge n. 689 del 1981, se non è effettuata nell'immediatezza dell'accertamento, deve essere notificata «agli interessati residenti nel territorio della Repubblica entro il termine di novanta giorni e a quelli residenti all'estero entro il termine di trecentosessanta giorni dall'accertamento». Il superamento di tale termine - che decorre dal momento in cui si è compiuta o si sarebbe dovuta compiere l'attività amministrativa necessaria a verificare l'esistenza dell'infrazione - è espressamente sanzionato con l'estinzione dell'obbligazione pecuniaria.

4.1.1.- Analogo termine non è, invece, contemplato per la conclusione della fase decisoria, in quanto il censurato art. 18, al primo comma, dispone che, «[e]ntro il termine di trenta giorni dalla data della contestazione o notificazione della violazione, gli interessati possono far pervenire all'autorità competente a ricevere il rapporto a norma dell'art. 17 scritti difensivi e documenti e possono chiedere di essere sentiti dalla medesima autorità», e al secondo comma che «[l']autorità competente, sentiti gli interessati, ove questi ne abbiano fatto richiesta, ed esaminati i documenti inviati e gli argomenti esposti negli scritti difensivi, se ritiene fondato l'accertamento, determina, con ordinanza motivata, la somma dovuta per la violazione e ne ingiunge il pagamento, insieme con le spese, all'autore della violazione ed alle persone che vi sono obbligate solidalmente; altrimenti emette ordinanza motivata di archiviazione degli atti comunicandola integralmente all'organo che ha redatto il rapporto».

L'unico termine assegnato all'autorità decidente è, dunque, quello di prescrizione quinquennale del diritto alla riscossione delle somme dovute per le violazioni amministrative, previsto dall'art. 28 della citata legge n. 689 del 1981.

4.1.2.- Deve essere, tuttavia, rammentato che, a differenza di quanto previsto dalla legge generale sulle sanzioni amministrative, per alcuni trattamenti sanzionatori regolati da fonti normative settoriali, come il decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada) e il decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 472 (Disposizioni generali in materia di sanzioni amministrative per le violazioni di norme tributarie, a norma dell'articolo 3, comma 133, della legge 23 dicembre 1996, n. 662), il legislatore ha previsto sia un termine prescrizione, sia uno, di natura decadenza, entro il quale deve essere emesso il provvedimento sanzionatorio.

Talora il termine per la conclusione del procedimento sanzionatorio è stabilito dalla stessa autorità competente in via regolamentare, oppure, di volta in volta, in sede di avvio dell'*iter* procedimentale. Emblematica, al riguardo, è l'esperienza delle autorità amministrative indipendenti, il cui potere sanzionatorio, pur inserendosi nella più complessa funzione di vigilanza e di controllo, è comunque soggetto alla legge n. 689 del 1981 (Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenza 8 luglio 2015, n. 3401).



5.- Nel procedimento sanzionatorio, riconducibile nel paradigma dell'agere della pubblica amministrazione, ma con profili di specialità rispetto al procedimento amministrativo generale, rappresentando la potestà sanzionatoria - che vede l'amministrazione direttamente contrapposta all'amministrato - la reazione autoritativa alla violazione di un precetto con finalità di prevenzione, speciale e generale, e non lo svolgimento, da parte dell'autorità amministrativa, di un servizio pubblico (Corte di cassazione, sezione seconda civile, sentenza 15 luglio 2014, n. 15825), l'esigenza di certezza, nella specifica accezione di prevedibilità temporale, da parte dei consociati, delle conseguenze derivanti dall'esercizio dei pubblici poteri, assume una rilevanza del tutto peculiare, proprio perché tale esercizio si sostanzia nella inflizione al trasgressore di svantaggi non immediatamente correlati alla soddisfazione dell'interesse pubblico pregiudicato dalla infrazione.

Infatti, in materia di sanzioni amministrative, il principio di legalità non solo, come evidenziato da questa Corte, impone la predeterminazione *ex lege* di rigorosi criteri di esercizio del potere, della configurazione della norma di condotta la cui inosservanza è soggetta a sanzione, della tipologia e della misura della sanzione stessa e della struttura di eventuali cause esimenti (sentenza n. 5 del 2021), ma deve necessariamente modellare anche la formazione procedimentale del provvedimento afflittivo con specifico riguardo alla scansione cronologica dell'esercizio del potere. Ciò in quanto la previsione di un preciso limite temporale per la irrogazione della sanzione costituisce un presupposto essenziale per il soddisfacimento dell'esigenza di certezza giuridica, in chiave di tutela dell'interesse soggettivo alla tempestiva definizione della propria situazione giuridica di fronte alla potestà sanzionatoria della pubblica amministrazione, nonché di prevenzione generale e speciale.

Inoltre, la fissazione di un termine per la conclusione del procedimento non particolarmente distante dal momento dell'accertamento e della contestazione dell'illecito, consentendo all'incolpato di opporsi efficacemente al provvedimento sanzionatorio, garantisce un esercizio effettivo del diritto di difesa tutelato dall'art. 24 Cost. ed è coerente con il principio di buon andamento ed imparzialità della PA di cui all'art. 97 Cost.

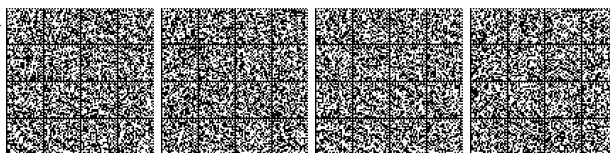
6.- Alla peculiare finalità del termine per la formazione del provvedimento nel modello procedimentale sanzionatorio corrisponde una particolare connotazione funzionale del termine stesso. Mentre nel procedimento amministrativo il superamento del limite cronologico prefissato dall'art. 2 della legge n. 241 del 1990 per l'esercizio da parte della pubblica amministrazione delle proprie attribuzioni non incide *ex se*, in difetto di espressa previsione, sul potere (sentenze n. 176 del 2004, n. 262 del 1997), in quanto il fine della cura degli interessi pubblici perdura nonostante il decorso del termine, la predefinizione legislativa di un limite temporale per la emissione della ordinanza-ingiunzione il cui inutile decorso produca la consumazione del potere stesso risulta coesistente ad un sistema sanzionatorio coerente con i parametri costituzionali sopra richiamati.

6.1.- A fronte della specifica esigenza di contenere nel tempo lo stato di incertezza inevitabilmente connesso alla esplicazione di una speciale prerogativa pubblicistica, quale è quella sanzionatoria, capace di incidere unilateralmente e significativamente sulla situazione giuridica soggettiva dell'incolpato, non risulta adeguata la sola previsione del termine di prescrizione del diritto alla riscossione delle somme dovute per le violazioni amministrative, previsto dall'art. 28 della legge n. 689 del 1981. Esso, al di là della varietà delle ipotesi ricostruttive cui la natura "ibrida" della nozione legislativa ha dato adito - che ne individuano l'oggetto ora nel diritto di credito dell'autorità competente, ora nell'illecito, ora nello stesso potere sanzionatorio - identifica il margine temporale massimo dell'inerzia dell'amministrazione, superato il quale l'ordinamento presume il venir meno dell'interesse pubblico a dare attuazione alla pretesa punitiva.

L'ampiezza di detto termine, di durata quinquennale e suscettibile di interruzione, lo rende idoneo a garantire, di per sé solo, la certezza giuridica della posizione dell'incolpato e l'effettività del suo diritto di difesa, che richiedono contiguità temporale tra l'accertamento dell'illecito e l'applicazione della sanzione.

7.- Ciò posto, deve, tuttavia, rilevarsi che la omissione legislativa denunciata dal rimettente non può essere sanata da questa Corte, essendo rimessa alla valutazione del legislatore l'individuazione di termini che siano idonei ad assicurare un'adeguata protezione agli evocati principi costituzionali, se del caso prevedendo meccanismi che consentano di modularne l'ampiezza in relazione agli specifici interessi di volta in volta incisi.

7.1.- Nel dichiarare l'inammissibilità delle questioni in esame - in ragione del doveroso rispetto della prioritaria valutazione del legislatore in ordine alla individuazione dei mezzi più idonei al conseguimento di un fine costituzionalmente necessario (sentenza n. 23 del 2013) - questa Corte non può, tuttavia, esimersi dal sottolineare che il protrarsi della segnalata lacuna normativa rende ineludibile, per le ragioni dianzi poste in evidenza, un tempestivo intervento legislativo. Tale lacuna, infatti, colloca l'autorità titolare della potestà punitiva in una posizione ingiustificatamente privilegiata che, nell'attuale contesto ordinamentale, si configura come un anacronistico retaggio della supremazia speciale della pubblica amministrazione.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*riuniti i giudizi,**dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 18 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, primo comma, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Venezia, in composizione monocratica, con le ordinanze in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 maggio 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*Maria Rosaria SAN GIORGIO, *Redattore*Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 12 luglio 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_210151

N. 152

Sentenza 10 giugno - 12 luglio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Circolazione stradale - Patente di guida - Divieto di rilascio per coloro che sono, o sono stati, sottoposti a misura di prevenzione nonché per i condannati per reati in materia di stupefacenti - Applicazione automatica, anziché discrezionale, del provvedimento prefettizio - Denunciata disparità di trattamento, violazione dei principi di proporzionalità e ragionevolezza, della libertà di circolazione, del diritto al lavoro - Non fondatezza delle questioni.

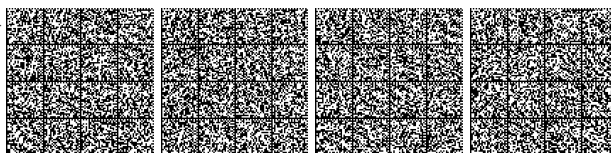
- Codice della strada (decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285), art. 120, comma 1, come sostituito dall'art. 3, comma 52, lettera a), della legge 15 luglio 2009, n. 94.
- Costituzione, artt. 3, 4, 16 e 35.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;*Giudici :* Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, 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. 120, comma 1, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), come sostituito dall'art. 3, comma 52, lettera *a*), della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), promossi dal Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sezione prima, con due ordinanze del 16 giugno 2020, rispettivamente iscritte ai numeri 126 e 139 del registro ordinanze 2020 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 40 e 41, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nella camera di consiglio del 9 giugno 2021 il Giudice relatore Giuliano Amato;
deliberato nella camera di consiglio del 10 giugno 2021.

Ritenuto in fatto

1.- Con due distinte ordinanze depositate il 16 giugno 2020, il Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sezione prima, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 4, 16 e 35 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 120, comma 1, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), come sostituito dall'art. 3, comma 52, lettera *a*), della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica).

1.1.- In particolare, nel giudizio iscritto al r.o. n. 126 del 2020 è censurata la previsione del diniego in via automatica del rilascio della patente di guida a coloro che sono o sono stati sottoposti alle misure di prevenzione di cui alla legge 27 dicembre 1956, n. 1423 (Misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e per la pubblica moralità).

È denunciato il contrasto con i principi di proporzionalità e ragionevolezza e quindi con l'art. 3 Cost., poiché sarebbe attribuito al prefetto un potere automatico e vincolato, tale da non consentire alcun margine di discrezionalità, in relazione alle peculiarità delle singole fattispecie.

Sarebbero altresì violati gli artt. 4, 16 e 35 Cost., poiché l'automatico diniego di rilascio della patente di guida comporterebbe una limitazione della libertà di circolazione, con conseguente lesione del diritto al lavoro dei destinatari delle misure di prevenzione.

1.2.- Nel giudizio iscritto al r.o. n. 139 del 2020 è censurato lo stesso art. 120, comma 1, del d. lgs. n. 285 del 1992 (d'ora in avanti: cod. strada), nella parte in cui prevede il diniego in via automatica del rilascio della patente di guida alle persone condannate per i reati di cui agli artt. 73 e 74 del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza).

Anche in questo caso è denunciata la violazione dei principi di proporzionalità e ragionevolezza, per il carattere automatico e vincolato del potere attribuito al prefetto, cui sarebbe preclusa la valutazione della diversa gravità che connota le differenti fattispecie di reato, le pene concretamente irrogate e l'attuale pericolosità della persona.

È inoltre denunciata l'irragionevole disparità di trattamento di coloro che aspirino al rilascio della patente di guida, rispetto a coloro che intendano evitarne la revoca; solo questi ultimi potrebbero eliminare l'effetto ostativo della condanna introducendo elementi da valutare in proprio favore nel procedimento amministrativo.

2.- Nel giudizio iscritto al reg. ord. n. 126 del 2020 è censurato il carattere automatico del diniego di rilascio della patente di guida in conseguenza della precedente irrogazione della misura di prevenzione della sorveglianza speciale.

Il giudice *a quo* evidenzia che la domanda di annullamento del ricorrente dovrebbe essere esaminata alla luce della disposizione censurata, che attribuisce al prefetto un potere vincolato e non consente alcun margine di valutazione delle peculiarità delle singole fattispecie. Solo l'accoglimento della questione di legittimità costituzionale consentirebbe l'annullamento del provvedimento impugnato.

Il rimettente esclude la possibilità di un'interpretazione costituzionalmente conforme dell'art. 120, comma 1, cod. strada, in considerazione del suo tenore letterale nonché delle recenti dichiarazioni di illegittimità costituzionale dell'art. 120, comma 2, cod. strada (sono richiamate le sentenze n. 22 del 2018, n. 24 e n. 99 del 2020). Infatti, in queste pronunce non sono stati esercitati i poteri previsti dall'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), che consente di dichiarare l'illegittimità conseguenziale



di disposizioni legislative che, pur non essendo oggetto del giudizio di legittimità costituzionale, derivano la propria illegittimità da quella della disposizione censurata. A fortiori, al giudice *a quo* sarebbe preclusa un'interpretazione diversa da quella letterale.

2.1.- In riferimento alla propria giurisdizione, il giudice rimettente non ignora l'orientamento giurisprudenziale secondo il quale l'esercizio del potere amministrativo di cui all'art. 120, comma 1, cod. strada avrebbe carattere vincolato e la posizione del privato sarebbe di diritto soggettivo, così radicandosi la giurisdizione del giudice ordinario. Tuttavia, egli ritiene che questo orientamento debba essere rivisitato alla luce delle recenti sentenze di questa Corte n. 24 e n. 99 del 2020, che hanno escluso che nella specie la giurisdizione del giudice amministrativo possa ritenersi *ictu oculi* manifestamente insussistente, sulla base della qualificazione della posizione giuridica del privato e del carattere del potere pubblico esercitato.

2.2.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* ritiene che la disposizione censurata, non consentendo all'autorità pubblica una valutazione discrezionale e in concreto, dia luogo ad un automatismo in contrasto con l'art. 3 Cost.

Il rimettente sottolinea che, con la citata sentenza n. 99 del 2020, l'art. 120, comma 2, cod. strada è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo, per l'irragionevolezza della previsione della revoca automatica della patente nei confronti di coloro che siano o siano stati sottoposti a misure di prevenzione, senza consentire all'amministrazione di operare un bilanciamento con ulteriori elementi di valutazione che possano emergere in concreto.

Ad avviso del TAR Lombardia, anche il comma 1 dell'art. 120 cod. strada sarebbe in contrasto con l'art. 3 Cost. Si tratterebbe, infatti, di situazioni omogenee, connotate dal medesimo presupposto oggettivo e ispirate da una medesima *ratio*. La disparità di trattamento che si determina a seconda del momento di applicazione della misura di prevenzione - antecedente o successivo al rilascio del titolo abilitativo - sarebbe priva di ragionevole giustificazione.

La diversità delle fattispecie che rilevano ai fini dell'applicazione delle misure di prevenzione imporrebbe una valutazione in concreto anche in sede di rilascio della patente di guida. La circostanza che la misura di prevenzione sia intervenuta in un momento anteriore o successivo al rilascio del titolo costituirebbe un fatto neutro rispetto alla sicurezza della circolazione stradale, che rappresenta l'interesse primario tutelato dalla disposizione censurata.

2.3.- L'art. 120, comma 1, cod. strada violerebbe, altresì, gli artt. 4, 16 e 35 Cost., in quanto il censurato automatismo inciderebbe in modo sproporzionato e irragionevole sulla libertà personale, sul diritto al lavoro e sulla libertà di circolazione. Solo attribuendo carattere discrezionale al provvedimento prefettizio si eviterebbe di contraddire la finalità propria della misura di prevenzione di inserimento del soggetto nel circuito lavorativo.

3.- Nel giudizio iscritto al reg. ord. n. 139 del 2020 è impugnato il diniego di rilascio della patente di guida, in considerazione della condanna del richiedente per il reato di cui all'art. 73, comma 5, del d.P.R. n. 309 del 1990.

Il giudizio di inaffidabilità morale espresso nel diniego si baserebbe esclusivamente sulla condanna. Esso non potrebbe tenere conto di altri elementi favorevoli, quali la lieve entità del fatto commesso, la non particolare afflittività della pena irrogata, la concessione dei benefici di legge, il positivo percorso di reinserimento sociale, il decorso di oltre un quinquennio dalla commissione del reato, nonché la condizione familiare e lavorativa della parte istante.

Il giudice *a quo* dubita, in riferimento all'art. 3 Cost., della legittimità costituzionale dell'art. 120, comma 1, cod. strada in relazione alla diversa disciplina prevista dal comma 2 della medesima disposizione, a seguito delle indicate sentenze n. 22 del 2018 e n. 24 del 2020. La differenza di disciplina non sarebbe giustificata, poiché si tratterebbe di situazioni sostanzialmente omogenee e connotate dal medesimo disvalore sociale. Il sacrificio imposto al pieno svolgimento dei diritti della personalità del soggetto che aspira a conseguire la patente sarebbe sproporzionato rispetto alla realizzazione del fine della sicurezza del traffico, che la norma intende perseguire.

3.1.- Con riferimento alla propria giurisdizione, il giudice *a quo* è consapevole dell'orientamento giurisprudenziale secondo il quale tutti i provvedimenti adottati ai sensi dell'art. 120 cod. strada, siano essi di diniego o di revoca del titolo abilitativo, incidono su diritti soggettivi e sono pertanto attribuiti alla giurisdizione ordinaria. Il rimettente fa rilevare, tuttavia, che questa Corte ha già ritenuto ammissibili analoghe questioni sollevate da altro giudice amministrativo (è richiamata, ancora, la sentenza n. 24 del 2020).

Le questioni in esame sarebbero rilevanti, sia perché da esse dipenderebbe la decisione delle censure relative al difetto di istruttoria e di motivazione del provvedimento impugnato, sia perché le stesse hanno ad oggetto la legittimità costituzionale della disposizione censurata attributiva del potere esercitato.

3.2.- Nel merito, il giudice *a quo* dubita della ragionevolezza e della coerenza intrinseca di una disciplina che, a fronte di fattispecie omogenee, connotate dal medesimo disvalore sociale, prevede un trattamento diverso a seconda che la condanna intervenga prima o dopo il rilascio del titolo abilitativo alla guida. Pur riconoscendo che il legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità, potrebbe aggravare la posizione di chi intende conseguire per la prima volta il



titolo abilitativo, rispetto a quella di chi abbia già conseguito il titolo, maturando così un affidamento nella sua conservazione, il giudice *a quo* ritiene, tuttavia, che la maggiore integrità della sfera morale richiesta ai fini del rilascio della patente dovrebbe essere giustificata da prevalenti esigenze di tutela dei beni e degli interessi coinvolti.

Nel caso di specie, tuttavia, con riferimento al rilascio del titolo, la disparità di trattamento derivante dall'automatismo ostativo connesso alla condanna sarebbe ingiustificata e irragionevole. Infatti, a parità di situazioni sostanziali, nel caso della revoca è riconosciuto al prefetto il potere-dovere di valutare anche altri elementi favorevoli al richiedente, da bilanciare con la gravità della condanna. Viceversa, nel caso del rilascio del titolo, l'automatismo ostativo della condanna impedirebbe di tenere conto della diversa gravità che connota le singole fattispecie di reato contemplate dagli artt. 73 e 74 del d.P.R. n. 309 del 1990, con la conseguenza che i medesimi effetti ostativi sarebbero ricollegati a fattispecie dotate di un differente disvalore penale.

Ad avviso del giudice rimettente, l'unico elemento distintivo tra le due fattispecie in esame - ovvero la circostanza che la condanna sia intervenuta in un momento anteriore o successivo al rilascio della patente - sarebbe "neutro" rispetto all'esigenza di tutela della sicurezza della circolazione stradale, che rappresenta l'interesse primario tutelato dalla disposizione censurata. A parità di gravità della condanna riportata per il medesimo reato, sarebbe riservato un trattamento peggiore a chi intenda conseguire per la prima volta il titolo abilitativo, rispetto a chi l'abbia già conseguito.

Inoltre, mentre l'aspirante al conseguimento della patente potrebbe soddisfare i requisiti morali esclusivamente con la riabilitazione, ai sensi dell'art. 178 cod. pen., tale onere, a seguito delle pronunce sull'art. 120, comma 2, cod. strada, sarebbe, invece, venuto meno in capo a chi aspiri a conservare il titolo abilitativo. Solo quest'ultimo potrebbe, infatti, eliminare l'effetto ostativo connesso alla condanna, semplicemente introducendo elementi da valutare in suo favore nel procedimento amministrativo.

Al sacrificio imposto a chi intende conseguire la patente non corrisponderebbe un proporzionale beneficio per l'interesse pubblico alla sicurezza del traffico e per il bene dell'incolumità collettiva, i quali, anche in difetto dell'automatismo ostativo, potrebbero essere perseguiti con pari efficacia mediante altri strumenti predisposti dall'ordinamento.

Il giudice *a quo* ravvisa, infine, nell'art. 120, comma 1, cod. strada una contraddittorietà intrinseca, rispetto all'intero sistema normativo del settore degli stupefacenti. Infatti, il titolare della patente di guida è posto in grado di rappresentarsi che la commissione di un reato in materia di stupefacenti avrà conseguenze sfavorevoli sul mantenimento del titolo conseguito, sia pure mediante l'applicazione della sanzione penale accessoria del ritiro della patente, contemplata dall'art. 85, comma 1, del d.P.R. n. 309 del 1990. Per contro, il soggetto che commette il medesimo reato prima del conseguimento della patente non sarebbe posto in grado di rappresentarsi le conseguenze derivanti dalla propria condotta sul futuro conseguimento della patente. Di esse avrebbe contezza solo in un momento successivo, ove instauri un rapporto con l'amministrazione con la richiesta di rilascio del titolo.

4.- In entrambi i giudizi è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili, o comunque non fondate.

4.1.- In particolare, nel giudizio iscritto al reg. ord. n. 126 del 2019, è preliminarmente eccepita l'inammissibilità delle questioni per l'insufficiente descrizione della fattispecie concreta oggetto del giudizio *a quo*, con riferimento sia alle circostanze di fatto che hanno determinato l'applicazione della misura di prevenzione, sia al grado di pericolosità sociale dell'interessato. Ciò impedirebbe di valutare l'effettiva rilevanza delle questioni, che dovrebbero ritenersi manifestamente inammissibili per incompletezza e genericità.

4.2.- Quanto al merito della questione sollevata in riferimento all'art. 3 Cost., la difesa statale ritiene che la stessa debba essere dichiarata manifestamente infondata.

Pur riconoscendo che i due istituti - revoca della patente e diniego della sua acquisizione - condividono un significativo tratto comune, tuttavia, ciò non implicherebbe che essi possano ritenersi integralmente soggetti al medesimo regime e che la dichiarazione di illegittimità costituzionale del meccanismo automatico della revoca di cui all'art. 120, comma 2, cod. strada debba necessariamente riverberare i suoi effetti sul diniego previsto dal precedente comma 1. Al riguardo, è richiamata la sentenza di questa Corte n. 80 del 2019, che ha ritenuto non fondate analoghe questioni aventi ad oggetto l'art. 120, comma 1, cod. strada.

Le due fattispecie del diniego di rilascio della patente e della revoca sarebbero differenziate in funzione del momento in cui l'autorità si pronuncia sulle istanze dell'interessato. Infatti, in capo al soggetto che già possiede la patente si è consolidata un'aspettativa, che nell'altro caso non sussiste e che risalta quale elemento distintivo delle due ipotesi. Il momento in cui interviene la decisione sull'autorizzazione o sulla sua revoca, non potrebbe quindi qualificarsi come un "fatto neutro".

L'Avvocatura generale dello Stato osserva inoltre che il diniego di rilascio della patente di guida non ha natura sanzionatoria, né costituisce conseguenza accessoria della violazione di una disposizione in tema di circolazione stradale. Esso si fonda su un presupposto giuridico autonomo, dato dal possesso dei requisiti morali per ottenere la patente di guida, essendo altri gli istituti e le disposizioni che presiedono alla tutela della sicurezza nella circolazione stradale.



Pertanto, la differente disciplina stabilita dal comma 1 della stessa disposizione non determinerebbe alcun vulnus al principio di uguaglianza.

4.3.- Nel giudizio iscritto al reg. ord. n. 139 del 2020, l'Avvocatura generale dello Stato chiede che le questioni siano dichiarate manifestamente non fondate.

A sostegno della non fondatezza, la difesa statale richiama la sentenza n. 80 del 2019 e l'ordinanza n. 81 del 2020 di questa Corte.

D'altra parte, l'effetto ostativo al conseguimento della patente non inciderebbe in modo indifferenziato sulla posizione dei condannati per reati in materia di stupefacenti, poiché la diversa gravità del reato commesso e la condotta del reo successiva alla condanna assumerebbero rilievo ai fini della possibilità di conseguire la riabilitazione, ai sensi degli artt. 178 e 179 del codice penale.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sezione prima, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 4, 16 e 35 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 120, comma 1, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), come sostituito dall'art. 3, comma 52, lettera a), della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica).

1.1.- In particolare, nel giudizio iscritto al reg. ord. n. 126 del 2020, la disposizione in esame è censurata nella parte in cui prevede il diniego in via automatica del rilascio della patente di guida a coloro che sono o sono stati sottoposti alle misure di prevenzione di cui alla legge 27 dicembre 1956, n. 1423 (Misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e per la pubblica moralità).

È denunciato, in primo luogo, il contrasto con i principi di proporzionalità e ragionevolezza e quindi con l'art. 3 Cost., poiché sarebbe attribuito al prefetto un potere automatico e vincolato, tale da non consentire alcun margine di discrezionalità, in relazione alle peculiarità delle singole fattispecie.

Sarebbero altresì violati gli artt. 4, 16 e 35 Cost., poiché l'automatico diniego di rilascio della patente di guida comporterebbe una limitazione della libertà di circolazione, con conseguente lesione del diritto al lavoro dei destinatari delle misure di prevenzione.

1.2.- Nel giudizio iscritto al reg. ord. n. 139 del 2020, il medesimo art. 120, comma 1, cod. strada, è censurato nella parte in cui prevede il diniego in via automatica del rilascio della patente di guida alle persone condannate per i reati di cui agli artt. 73 e 74 del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza).

Anche in questo caso è denunciata la violazione dei principi di proporzionalità e ragionevolezza, per il carattere automatico e vincolato del potere attribuito al prefetto, cui sarebbe preclusa la valutazione della diversa gravità che connota le differenti fattispecie di reato, le pene concretamente irrogate e l'attuale pericolosità della persona.

È inoltre denunciata l'irragionevole disparità di trattamento di coloro che aspirino al rilascio della patente di guida, rispetto a coloro che intendano evitarne la revoca; solo questi ultimi potrebbero evitare l'effetto ostativo della condanna introducendo elementi da valutare in proprio favore nel procedimento amministrativo.

2.- Data la comunanza delle disposizioni censurate, nonché l'identità di alcuni dei parametri costituzionali invocati e dei profili e delle argomentazioni utilizzate, i giudizi vanno riuniti e decisi con unica pronuncia.

3.- In via preliminare, deve essere rigettata l'eccezione sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato nell'ambito del giudizio iscritto al reg. ord. n. 126 del 2020.

3.1.- La difesa statale ritiene inammissibili le questioni per l'insufficiente motivazione in ordine alla loro rilevanza, in quanto sarebbe lacunosa la descrizione del procedimento principale e della situazione personale del ricorrente.

3.2.- Il rimettente riferisce che il giudizio innanzi ad esso verte su una fattispecie di diniego di rilascio della patente di guida per il carattere ostativo della precedente applicazione di una misura di prevenzione. Il giudice *a quo* ritiene che la domanda di annullamento debba essere esaminata alla luce della disposizione censurata che - nel disciplinare il provvedimento di diniego del titolo - attribuisce al prefetto un potere di carattere automatico e vincolato. Solo l'accoglimento della questione di legittimità costituzionale consentirebbe di annullare il provvedimento impugnato.



Gli elementi descrittivi offerti risultano sufficienti a suffragare l'applicabilità della disposizione censurata ed il requisito della rilevanza del dubbio di costituzionalità (*ex plurimis*, sentenze n. 59 del 2021, n. 267, n. 224 e n. 32 del 2020, n. 199 e n. 105 del 2019, n. 22 del 2018; ordinanze n. 147 e n. 92 del 2020, n. 103 e n. 64 del 2019, n. 242 del 2018, n. 187 e n. 12 del 2017).

4.- Va inoltre riconosciuta l'ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 120, comma 1, cod. strada, in quanto sollevate dal giudice amministrativo.

Sebbene sul tema vi siano anche decisioni delle sezioni unite civili della Corte di cassazione diversamente orientate (da ultimo, ordinanza 19 novembre 2020, n. 26391), questa Corte ha già riconosciuto la rilevanza e l'ammissibilità, sotto il profilo della titolarità della giurisdizione del giudice *a quo*, di analoghe questioni sollevate dal giudice amministrativo in ordine alla legittimità dello stesso art. 120 cod. strada (sentenze n. 24 e n. 99 del 2020).

Il TAR per la Lombardia richiama tali precedenti di questa Corte e fornisce una non implausibile motivazione, idonea ad escludere che nella specie la giurisdizione del giudice amministrativo possa ritenersi *ictu oculi* manifestamente insussistente.

5.- Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 120, comma 1, cod. strada, sollevate in riferimento all'art. 3 Cost., non sono fondate.

5.1.- L'art. 120 cod. strada, rubricato «Requisiti morali per ottenere il rilascio dei titoli abilitativi di cui all'articolo 116», al comma 1 menziona, tra i soggetti che «[n]on possono conseguire la patente di guida» anche «coloro che sono o sono stati sottoposti [...] alle misure di prevenzione previste dalla legge 27 dicembre 1956, n. 1423», recante «Misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e per la pubblica moralità» (legge poi abrogata dall'art. 120, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, recante «Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136», che ha disciplinato *ex novo* le misure di prevenzione).

Nella categoria di coloro che non possono conseguire la patente di guida la disposizione censurata include, altresì, «le persone condannate per i reati di cui agli articoli 73 e 74 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309», recante «Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza».

5.2.- Occorre, preliminarmente, esaminare le premesse ermeneutiche su cui si fondano i quesiti formulati dal TAR Lombardia.

Come già accennato, i rimettenti escludono motivatamente che la disposizione censurata si presti a un'interpretazione adeguatrice, la quale estenda al diniego di rilascio i principi affermati da questa Corte in riferimento alla disciplina della revoca del titolo abilitativo.

5.2.1.- Infatti, con sentenza n. 22 del 2018, è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale del comma 2 del medesimo art. 120 cod. strada, «nella parte in cui - con riguardo all'ipotesi di condanna per reati di cui agli artt. 73 e 74 del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), che intervenga in data successiva a quella di rilascio della patente di guida - dispone[va] che il prefetto “provvede” - invece che “può provvedere” - alla revoca della patente».

Ciò in base alla considerazione che «[l]a disposizione denunciata - sul presupposto di una indifferenziata valutazione di sopravvenienza di una condizione ostativa al mantenimento del titolo di abilitazione alla guida - ricollega [...] in via automatica, il medesimo effetto, la revoca di quel titolo, ad una varietà di fattispecie, non sussumibili in termini di omogeneità, atteso che la condanna, cui la norma fa riferimento, può riguardare reati di diversa, se non addirittura di lieve, entità». E anche in considerazione della contraddizione insita nel fatto che «agli effetti dell'adozione delle misure di loro rispettiva competenza (che pur si ricollegano al medesimo fatto-reato e, sul piano pratico, incidono in senso identicamente negativo sulla titolarità della patente) - mentre il giudice penale ha la “facoltà” di disporre, ove lo ritenga opportuno, il ritiro della patente, il prefetto invece ha il “dovere” di disporre la revoca».

Inoltre, con la successiva sentenza n. 24 del 2020, lo stesso comma 2 dell'art. 120 cod. strada è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo, «nella parte in cui dispone[va] che il prefetto “provvede” - invece che “può provvedere” - alla revoca della patente di guida nei confronti di coloro che sono sottoposti a misura di sicurezza personale».

Anche in questo caso l'automatismo della revoca della patente da parte del prefetto è stato, infatti, ritenuto contrario ai principi di eguaglianza, proporzionalità e ragionevolezza, attesa la varietà (per contenuto, durata e prescrizioni) delle misure di sicurezza irrogabili, oltretutto contraddittorio rispetto al potere riconosciuto al magistrato di sorveglianza, il quale, nel disporre la misura di sicurezza, “può” consentire al soggetto che vi è sottoposto di continuare - in presenza di determinate condizioni - a fare uso della patente di guida.



Infine, con la sentenza n. 99 del 2020, l'art. 120, comma 2, cod. strada è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dei principi di uguaglianza, proporzionalità e ragionevolezza, nella parte in cui disponeva che il prefetto «provvede» - invece che «può provvedere» - alla revoca della patente di guida nei confronti dei soggetti che sono o sono stati sottoposti a misure di prevenzione.

5.2.2.- Alla luce di queste pronunce, tutte riferite alla disciplina della revoca della patente di guida, ma in correlazione a distinte fattispecie in essa ricomprese, appare corretta la premessa dei rimettenti, circa l'impossibilità di una generale estensione, in via interpretativa, ai provvedimenti di diniego di rilascio dei principi affermati in riferimento ai casi di revoca del titolo.

5.3.- D'altra parte, questa Corte ha già escluso che le ragioni che hanno comportato il superamento dell'automatismo della revoca prefettizia ad opera delle richiamate sentenze siano analogamente riferibili al diniego del titolo abilitativo di cui al comma 1 dell'art. 120 cod. strada.

Questa conclusione si fonda sul rilievo che «tale diniego riflette una condizione ostativa che, diversamente dalla revoca del titolo, opera a monte del suo conseguimento e non incide su alcuna aspettativa consolidata dell'interessato. Inoltre non ricorre, in questo caso, la contraddizione, che ha assunto decisivo rilievo in tema di revoca della patente, tra obbligatorietà del provvedimento amministrativo e facoltatività della parallela misura adottabile dal giudice penale in relazione alla medesima fattispecie di reato. Infine, diversamente da quanto presupposto dal giudice *a quo*, l'effetto ostativo al conseguimento della patente, previsto dalla disposizione censurata, non incide in modo "indifferenziato" sulla posizione dei soggetti condannati per reati in materia di stupefacenti. La diversa gravità del reato commesso, unitamente alla condotta del reo successiva alla condanna, assume, infatti, determinante rilievo ai fini del possibile conseguimento (anche dopo un solo anno nel caso di condanna con pena sospesa) di un provvedimento riabilitativo (ex artt. 178 e 179 del codice penale), che restituisce al condannato il diritto a richiedere la patente di guida» (sentenza n. 80 del 2019 e ordinanza n. 81 del 2020).

5.3.1.- Questi stessi argomenti risultano estensibili alle questioni relative al diniego di rilascio del titolo a coloro che siano o siano stati sottoposti a misure di prevenzione.

Inoltre, con riferimento a queste ultime è prevista la possibilità di ottenere, sebbene dopo tre anni, la riabilitazione prevista dall'art. 70 del d.lgs. n. 159 del 2011. Essa comporta la cessazione degli effetti pregiudizievoli connessi alla misura, nonché dei divieti previsti dall'art. 67 dello stesso d.lgs. n. 159 del 2011. Anche rispetto a questa ulteriore condizione soggettiva, pertanto, l'ordinamento riconosce un differenziato rilievo della condotta e della personalità del soggetto, con una valutazione che assume rilevanza decisiva ai fini del possibile conseguimento della patente di guida.

5.4.- Pertanto, i significativi elementi differenziali, che caratterizzano rispettivamente i provvedimenti di diniego di rilascio, di cui al comma 1 dell'art. 120 cod. strada, e quelli di revoca del titolo, giustificano, su un piano di non manifesta irragionevolezza, il diverso trattamento normativo, così escludendo la denunciata violazione dell'art. 3 Cost.

Rimane comunque auspicabile una nuova configurazione delle condizioni ostative del rilascio, nel senso di un migliore coordinamento sistematico delle distinte fattispecie, alla luce delle novità scaturite dalle precedenti decisioni di questa Corte.

6.- Non sono fondate neppure le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 120, comma 1, cod. strada, sollevate in riferimento agli artt. 4, 16 e 35 Cost.

6.1.- Quanto alla dedotta violazione del diritto al lavoro, va escluso che tale diritto non sia, di per sé, esercitabile per il diniego della patente di guida. Inoltre, da tempo, la giurisprudenza di questa Corte ha posto in risalto che, poiché «nessuna norma costituzionale assicura indistintamente a tutti i cittadini il diritto di guidare veicoli a motore, non viola la Costituzione la legge ordinaria che consente l'esercizio del diritto solo a chi abbia certi requisiti: di modo che la patente, come è concessa caso per caso in applicazione d'una norma di legge ordinaria, così può essere tolta, in virtù di un'altra norma di legge ordinaria, senza che ne soffra la libertà di circolazione costituzionalmente garantita» (così la sentenza n. 6 del 1962, richiamata dalla sentenza n. 274 del 2016).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,



dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 120, comma 1, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), come sostituito dall'art. 3, comma 52, lettera a), della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica) sollevate, in riferimento agli artt. 3, 4, 16 e 35 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sezione prima, con le ordinanze indicate in epigrafe.

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

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Giuliano AMATO, *Redattore*

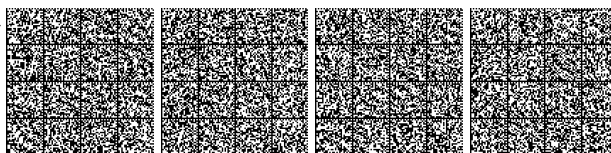
Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 12 luglio 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_210152



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 100

Ordinanza del 5 maggio 2020 del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia sul ricorso proposto da Magro Luigi contro Ministero della difesa

Militari - Prevista abrogazione delle disposizioni del decreto legislativo n. 66 del 2010 (Codice dell'ordinamento militare) recanti la corresponsione dei premi residuali riservati agli ufficiali dell'Esercito italiano, della Marina militare, dell'Aeronautica militare in servizio permanente effettivo e al relativo personale addetto al controllo aereo.

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)”), art. 1, comma 261.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA PUGLIA

SEZIONE TERZA

ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 962 del 2015, proposto da Magro Luigi, rappresentato e difeso dagli avvocati Francesco De Filippis e Maria Grazia De Simini, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Aurelio De Angelis in Bari, alla via Piccinni n. 128;

Contro Ministero della difesa, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Bari, alla via Melo, n. 97;

Per l'accertamento dell'illegittimità del silenzio-rifiuto (*ex art. 117 c.p.a.*) formatosi sull'istanza del 25 febbraio 2015, finalizzata a ottenere il riesame della precedente determinazione di cui alla nota del 2 febbraio 2015 e il riconoscimento del diritto a percepire la corresponsione del premio di cui all'art. 2262, comma 3 della legge n. 66 del 15 marzo 2010; nonché del diritto del ricorrente al riconoscimento del premio di cui al menzionato art. 2262, comma 3 della legge n. 66/2010; e per la condanna del Ministero della difesa al pagamento della somma di euro 21.691,19, oltre interessi e rivalutazione come per legge, dalla data di cessazione del rapporto di lavoro, avvenuta il 7 giugno 2015;

Nonché per l'annullamento, ove occorra, della nota prot. n. M DABA002/P.06.03 del 2 febbraio 2015 con la quale è stata «momentaneamente respinta, con espressa riserva di dare risposta definitiva» l'istanza presentata dal sig. Luigi Magro per beneficiare della concessione del premio di cui all'art. 2262 della legge n. 66/2010 e di ogni altro atto presupposto, preordinato, connesso e conseguente, comunque lesivo dei diritti del ricorrente;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

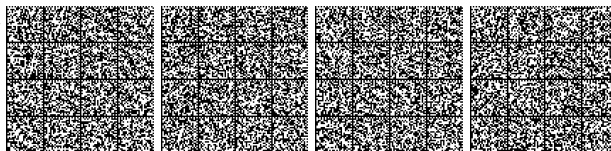
Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero della difesa;

Relatore, nell'udienza pubblica del giorno 4 marzo 2020, la dott.ssa Giacinta Serlenga e uditi per le parti i difensori, come da verbale di udienza;

Premesso che:

il sig. Luigi Magro, tenente colonnello dell'Aeronautica militare, ha prestato servizio presso il 36° Stormo di Gioia del Colle, in qualità di controllore del traffico aereo, dal 27 gennaio 1987 al 7 giugno 2015, data in cui è cessato dal servizio permanente per raggiungimento dei limiti di età;

il suddetto ha presentato domanda di corresponsione del premio *ex art. 2, comma 3, della legge n. 365 del 22 dicembre 2003*, disciplina introdotta in favore del personale militare in possesso dell'abilitazione di controllore del traffico aereo, al fine di disincentivarne l'esodo verso l'E.N.A.V. (in tal senso si è espresso il Tribunale amministrativo regionale del Lazio, Roma, sez. I-bis, 12 marzo 2018 n. 2800, su precedente conforme del Tribunale amministrativo



regionale della Campania, Napoli, Sez. VII, 3 aprile 2009) con versamento dell'intera somma in un'unica soluzione al raggiungimento dei limiti di età; disciplina successivamente trasfusa negli articoli 1804 e 2262 del decreto legislativo n. 66 del 15 marzo 2010 (codice dell'ordinamento militare);

con nota del 2 febbraio 2015, l'Aeronautica militare ha riscontrato la predetta richiesta, comunicando all'interessato di non poter liquidare il premio in parola, in quanto «i commi 2 e 3 dell'art. 2262 del d.lgs. 15.03.2010 n. 66 sono stati abrogati dalla legge di stabilità 23.12.2014 n. 190»;

con successiva istanza del 25 febbraio 2015, il sig. Magro ha chiesto il riesame della suddetta determinazione ma il Ministero intimato è rimasto inerte; né, all'atto della cessazione dal servizio, ha provveduto alla corresponsione del premio;

l'interessato ha, dunque, presentato ricorso, notificato il 10 luglio 2015 e depositato il successivo 22 luglio, ai sensi dell'art. 117 c.p.a., avverso l'illegittimità del silenzio serbato dal Ministero sull'istanza di riesame, chiedendo la declaratoria dell'obbligo di provvedere, nonché l'accertamento del diritto al riconoscimento e la conseguente condanna alla corresponsione del premio di cui al menzionato art. 2262, comma 3 del decreto legislativo n. 66/2010, oltre l'annullamento della nota del 2 febbraio 2015;

con sentenza parziale n. 29/2016, questa sezione ha dichiarato inammissibile il ricorso avverso il silenzio e rimessa sul ruolo la domanda di accertamento del diritto alla corresponsione del premio stesso, venuta in decisione all'odierna udienza;

Rilevato che:

il ricorrente, subordinatamente a un'interpretazione costituzionalmente orientata della norma, solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 261 della legge di stabilità 23 dicembre 2014, n. 190, richiamata dall'amministrazione resistente a sostegno delle su riportate determinazioni negative, per violazione degli articoli 3 e 36 della Costituzione;

in particolare, assume preliminarmente che l'art. 1, comma 261 della legge n. 190/2014 vada interpretato in un senso atto a salvaguardare il legittimo affidamento ingeneratosi nel lavoratore all'atto dell'opzione — esercitata nel 2003 — per la permanenza nei ruoli dell'Aeronautica militare, impedendo alla norma in parola di operare con efficacia retroattiva rispetto ad aspettative consolidate, in ragione di una scelta operata in un momento molto risalente nel tempo;

in subordine, solleva questione di costituzionalità della cennata normativa sulla base degli argomenti qui di seguito riportati:

a) la disposizione in esame, abrogando la disposizione del codice militare di cui all'art. 2262 che viene qui in considerazione, determinerebbe un'alterazione del rapporto di sinallagmaticità tra prestazioni già rese e retribuzione corrispondente promessa, in violazione dell'art. 36 della Costituzione;

b) la norma stessa, in mancanza della previsione di un graduale regime transitorio teso a evitare la vanificazione di aspettative legittimamente createsi nel tempo (e confermate dal legislatore nel 2010) nonché ad evitare irragionevoli disparità di trattamento, violerebbe i principi di uguaglianza sostanziale e di ragionevolezza, sanciti dall'art. 3 della Costituzione; in particolare risulterebbe un trattamento uguale a situazioni radicalmente diverse, in ragione del fatto che porrebbe sullo stesso piano il personale di cui al comma 3 dell'art. 2262 (tra cui il ricorrente), che avrebbe percepito l'intero trattamento premiale solo al raggiungimento dei limiti di età ed il personale di cui al comma 2 della stessa disposizione, che avrebbe — *medio tempore* — percepito parte dei premi e che, per effetto dell'abrogazione disposta dalla norma sospettata di incostituzionalità, perderebbe solo il premio residuo; tanto più che la norma abrogativa è entrata in vigore soltanto sei mesi prima del pensionamento dell'odierno ricorrente;

Considerato che:

la suggerita interpretazione adeguatrice non si ritiene praticabile in ragione del tenore letterale della norma e della sua *ratio*, che non consentono di attribuire alla stessa un significato diverso da quello sospettato di incostituzionalità, cioè il significato di vietare — per ragioni di copertura finanziaria (la disposizione incriminata è infatti contenuta in legge finanziaria) — la liquidazione del premio di cui si discute in favore dei controllori di volo (tra cui è l'odierno ricorrente) che avrebbero perfezionato i requisiti per andare in pensione, nel quinquennio 2014-2018, per aver raggiunto i quarantacinque anni e non superato i cinquanta alla data di entrata in vigore della legge n. 365/2003; ove si cercasse infatti di attribuirvi un significato diverso, nel tentativo di risolvere le antinomie di sistema, si finirebbe per privare la norma di qualsivoglia significato ed effetto;

deve dunque esaminarsi la questione di costituzionalità, in punto di rilevanza e di non manifesta infondatezza, secondo il costante insegnamento della Consulta alla stregua del quale «nessuna disposizione di legge può essere dichiarata illegittima sol perché suscettibile di essere interpretata in contrasto con i precetti costituzionali, ma deve esserlo soltanto quando non sia possibile attribuirle un significato che la renda conforme a Costituzione» (*ex plurimis*, la sentenza n. 271 del 14 dicembre 2017);



Ciò premesso,

A) Sulla rilevanza della questione:

in punto di rilevanza si osserva che la questione di legittimità sollevata è decisiva ai fini della risoluzione della controversia in esame, giacché il rifiuto di corresponsione del premio *de quo* è dichiaratamente collegato all'intervenuta abrogazione del comma 2 dell'art. 2262 del codice dell'ordinamento militare, ad opera dell'art. 1, comma 261 della legge n. 190/2014, la cui applicazione alla fattispecie in esame non potrebbe che comportare il rigetto della pretesa azionata; - in buona sostanza, soltanto ove la disposizione abrogativa del beneficio venisse dichiarata incostituzionale, la domanda giudiziale promossa dal ricorrente — di accertamento della spettanza del premio controverso e di conseguente condanna dell'amministrazione alla relativa corresponsione — potrebbe essere accolta;

il giudizio principale non può dunque essere definito indipendentemente da tale questione e la soluzione della stessa è strumentale alla definizione della controversia (*ex plurimis*, Corte costituzionale 23 maggio 2018, n. 104; *idem* 12 ottobre 2017, n. 213).

B) Sulla non manifesta infondatezza:

la questione di costituzionalità appare altresì non manifestamente infondata, in relazione agli articoli 3, 36 e 97 della Costituzione;

in particolare l'art. 36 viene in considerazione, poiché pone in uno stringente rapporto sinallagmatico le prestazioni lavorative e la relativa retribuzione, nell'ottica di garantire un compenso sufficiente e adeguato alla quantità e alla qualità del lavoro svolto; nella fattispecie, l'abrogazione postuma, a distanza di oltre dieci anni dall'introduzione del premio e dalla conseguente opzione operata da alcuni soggetti (tra cui il ricorrente) di restare nei ruoli dell'amministrazione militare anziché transitare nei ruoli dell'E.N.A.V. (nei quali le stesse mansioni risultavano e sono ancora oggi meglio retribuite), comporta un'alterazione — in modo retroattivo — del compenso promesso, con evidente compromissione dell'equilibrio tra prestazione resa e retribuzione complessivamente percepita;

l'art. 3 viene poi in considerazione poiché la norma censurata, in ragione dei suoi effetti necessariamente retroattivi, risulta lesiva dei canoni costituzionali di uguaglianza, ragionevolezza e legittimo affidamento:

a) del canone di uguaglianza, perché — come ben rappresentato dal ricorrente — ha posto sullo stesso piano i dipendenti di cui al terzo e secondo comma dell'art. 2262 del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, sebbene soltanto i primi (tra cui il ricorrente) non hanno ricevuto *in toto* il premio promesso; in secondo luogo, perché il premio stesso è stato ripristinato e viene oggi nuovamente corrisposto all'atto della cessazione del servizio, come comprovato dalla documentazione in atti (*cf.* doc. 1 del deposito ricorrente in data 22 gennaio 2020), con l'effetto di aver determinato un'iniqua sperequazione in danno dei soli soggetti che hanno integrato i requisiti nel quinquennio 2014-2018 (si tratta, peraltro, di un gruppo di dipendenti pubblici piuttosto esiguo);

b) del canone di ragionevolezza e di legittimo affidamento, poiché la decurtazione *ex post* del premio dalla complessiva retribuzione tradisce l'affidamento che i dipendenti in questione (e, in particolare, il ricorrente) hanno riposto nella certezza della corresponsione del trattamento economico premiale di cui si tratta, optando per la prosecuzione del rapporto di lavoro con l'amministrazione militare nel 2003, non essendo stati neanche posti nella condizione di optare per il prepensionamento, onde conservare il beneficio di cui si tratta. La corresponsione del denegato premio finale rappresenta invero il perfezionamento di una fattispecie a formazione progressiva, il cui presupposto — radicato nel 2003 (attraverso — si ribadisce — l'opzione per la permanenza nei ruoli militari) — è stato confermato dal codice militare nel 2010, riproducendo la norma verosimilmente nell'ottica della tutela dei diritti quesiti.

La Corte costituzionale, pur in assenza della codificazione nella Carta fondamentale di un divieto generalizzato di irretroattività della legge, ha più volte valorizzato il principio dell'affidamento del cittadino sulla certezza e sicurezza dell'ordinamento giuridico, quale elemento essenziale dello Stato di diritto, che non può essere leso da norme con effetti retroattivi, incidenti in modo arbitrario e irragionevole su situazioni regolate da leggi precedenti, quand'anche le scelte siano dettate da esigenze di contenimento della spesa pubblica (*cf.* in particolare la sentenza n. 271/2011; in termini, la n. 416 del 1999, la n. 374 del 2002 e la n. 156 del 2007); e tali principi sono stati riaffermati anche di recente (*cf.*, da ultimo, le sentenze n. 108/2019 e n. 26/2020).

Tornando alla fattispecie in esame, non può revocarsi in dubbio che la disposizione censurata interferisca con la regolamentazione giuridica del rapporto tra le parti, andando a modificare situazioni già consolidate e acquisite al patrimonio giuridico degli interessati, indotti — si ribadisce ancora una volta — a permanere nei ruoli dell'amministrazione militare, confidando nella convenienza riferita a quello specifico quadro normativo; il legislatore è, cioè, intervenuto su situazioni in cui si era consolidato l'affidamento riguardo alla regolamentazione del rapporto, sacrificando tali posizioni — all'esito di un'arbitraria ponderazione — a distanza di un periodo di tempo considerevolmente ampio, sufficiente a giustificare l'affidamento nell'avvenuto consolidamento della situazione sostanziale;



infine, la norma censurata, inducendo un'azione amministrativa iniqua, determina anche una violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione, sancito dall'art. 97 della Costituzione;

Ritenuto che risulta evidente il contrasto della disposizione censurata con gli articoli 3, 36 e 97 della Costituzione, integrando la disposizione sospettata di incostituzionalità un'ipotesi di esercizio irrazionale del potere del legislatore di emanare norme con effetto retroattivo, incidendo sul legittimo affidamento dei soggetti coinvolti, sul rapporto sinallagmatico tra prestazione resa e retribuzione proporzionale e sufficiente e, in ultima analisi, sul buon andamento dell'azione amministrativa;

Ritenuto, per le su esposte ragioni, di sollevare la questione di costituzionalità dell'art. 1, comma 261, della legge n. 190/2014 per violazione degli articoli 3, 36 e 97 della Costituzione e di sospendere conseguentemente ogni decisione sulla controversia oggetto del giudizio principale in attesa della pronunzia della Corte costituzionale;

P.Q.M.

il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia - Bari, Sezione terza, visti gli articoli 1 della legge 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, riservata ogni altra pronunzia in rito, nel merito e sulle spese, ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 1, comma 261, della legge n. 190/2014 in relazione agli articoli 3, 36 e 97 della Costituzione:

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, sospendendo il giudizio in corso;

Ordina che la presente ordinanza a cura della segreteria della sezione sia notificata alle parti in causa e comunicata ai presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica;

Riserva le spese di giudizio.

Così deciso in Bari, nella camera di consiglio del giorno 4 marzo 2020, con l'intervento dei magistrati:

Orazio Ciliberti, presidente;

Carlo Dibello, consigliere;

Giacinta Serlenga, consigliere estensore.

Il presidente: CILIBERTI

L'estensore: SERLENGA

21C00145

N. 101

Ordinanza del 29 dicembre 2020 del Tribunale di Udine sul ricorso proposto da Banca di Udine Credito Cooperativo Società cooperativa c/Consorzio per lo Sviluppo Industriale della zona dell'Aussa Corno in liquidazione

Consorzi - Fallimento e altre procedure concorsuali - Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Consorzi di sviluppo industriale - Previsione, in via di interpretazione autentica, che la liquidazione si svolge secondo la disciplina e con gli effetti della liquidazione coatta amministrativa.

- Legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 18 gennaio 1999, n. 3 (Disciplina dei consorzi di sviluppo industriale), art. 14, comma 5-*nonies*, come sostituito dall'art. 2, comma 141, lettera a), della legge regionale 11 agosto 2016, n. 14 (Assestamento del bilancio per l'anno 2016 e del bilancio per gli anni 2016-2018 ai sensi della legge regionale 10 novembre 2015, n. 26) e modificato dall'art. 64, comma 2 (*recte*: art. 2, comma 64), della legge regionale 4 agosto 2017, n. 31 (Assestamento del bilancio per gli anni 2017-2019 ai sensi dell'articolo 6 della legge regionale 10 novembre 2015, n. 26).



IL TRIBUNALE DI UDINE

riunito in camera di consiglio nelle persone dei seguenti signori magistrati:

dott. Francesco Venier - Presidente

dott. Andrea Zuliani - giudice

dott. Gianmarco Calienno - giudice relatore

ha emesso la seguente ordinanza: nel ricorso *ex art.* 213 legge fallimentare iscritto al n. 28/2020 promosso con ricorso depositato il 7 gennaio 2020 da Banca di Udine Credito Cooperativo Società cooperativa: in persona del legale rappresentante dott. Lorenzo Sirch, rapp. e dif. dall'avv. Paolo Persello; ricorrente contro Consorzio per lo sviluppo industriale della zona dell'Aussa Corno in liquidazione: in persona del commissario liquidatore dott. Marco Pezzetta, rapp. e dif. dall'avv. Roberto Paviotti;

Con ricorso, depositato il 7 gennaio 2020, ai sensi dell'art. 213 R.D. 267/1942 (LF, la Banca di Udine Credito Cooperativo società cooperativa (di seguito più brevemente la banca o la ricorrente), dopo aver premesso di essere pacificamente creditrice nei confronti del Consorzio per lo sviluppo industriale della zona dell'Aussa Corno in liquidazione (di seguito più brevemente il Consorzio o la Resistente) per l'importo di € 955.792,12 in via ipotecaria e di € 211.034,00 in via chirografaria, contestava il primo piano di riparto parziale comunicatole via pec dal commissario liquidatore del Consorzio in data 23 dicembre 2019, assumendo il proprio diritto di ricevere l'intero importo della vendita dei beni ipotecati in suo favore, maggiorato anche degli importi di locazione, o comunque un importo ben maggiore di quello proposto nel piano di riparto, previa rimessione alla corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale di alcune norme della Regione Friuli-Venezia Giulia (1) in base alle quali è stata disposta l'applicazione della disciplina della liquidazione coatta amministrativa (di seguito più brevemente anche solo *LCA*) al Consorzio.

Ciò, per effetto della pretesa inapplicabilità della disciplina della *LCA* al consorzio resistente quale conseguenza dell'eventuale accoglimento della predetta questione di legittimità da parte del giudice delle leggi e, quindi, della conseguente inapplicabilità della ritenuta del 20% di cui all'art. 113 comma 1 LF richiamato dall'art. 212, ultimo comma LF nonché delle trattenute per spese future e compenso curatore di cui all'art. 113, secondo comma LF, richiamato dall'art. 212, ultimo comma LF e, più in generale, delle spese prededucibili nella misura proposta nel piano di riparto che la ricorrente «bolla» come generica e immotivata.

Si costituiva in giudizio il Consorzio il quale, assumendo la manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla ricorrente, concludeva per il rigetto del ricorso.

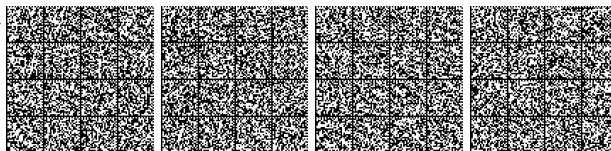
Compariva in giudizio, senza costituirsi, l'autorità di vigilanza, ossia la Regione Friuli-Venezia Giulia, la quale depositava delle osservazioni.

Disposta dopo la prima udienza la rinnovazione della comunicazione nei confronti di alcuni dei componenti del comitato di sorveglianza, nessun membro si costituiva o compariva in giudizio, né depositava delle osservazioni nel termine di legge, sicché, dopo uno scambio di note, la causa veniva rimessa al Collegio all'udienza del 15 ottobre 2020.

Orbene, il Collegio dubita della legittimità costituzionale dell'art. 14 comma 5-*nonies* della legge regionale della Regione Friuli-Venezia Giulia 18 gennaio 1999 n. 3, come sostituito dall'art. 2, comma 14,1 lettera a) della legge regionale 11 agosto 2016 n. 14 e modificato dall'art. 64, comma 2, della legge regionale 4 agosto 2017 n. 31, per violazione dell'art. 117 comma secondo lettera l) Cost. che riserva allo Stato la potestà legislativa in materia di giurisdizione e norme processuali e di ordinamento civile, come analogamente già dichiarato dalla corte costituzionale con la sentenza n. 25/2007 in riferimento ad alcune disposizioni legislative della Regione Puglia censurate come incostituzionali perché presupponendo l'assoggettamento alla procedura di liquidazione coatta amministrativa delle Usl in gestione liquidatoria, violano la competenza esclusiva dello Stato in materia di giurisdizione e norme processuali e di ordinamento civile.

In ossequio all'art. 23 della legge n. 87 del 1953, il Collegio espone qui di seguito, in distinti paragrafi, perché ritiene la predetta questione rilevante e non manifestamente infondata.

(1) in particolare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14 comma 5-*nonies* della legge regionale della Regione Friuli-Venezia Giulia 18 gennaio 1999 n. 3, come sostituito dall'art. 2 comma 14,1 lettera a) della legge regionale 11 agosto 2016 n. 14 e modificato dall'art. 64 comma 2 della legge regionale 4 agosto 2017 n. 31 per violazione dell'art. 117 comma secondo lettera l) Cost. che riserva allo Stato la potestà legislativa in materia di giurisdizione e norme processuali e di ordinamento civile; in subordine questione di legittimità costituzionale dell'art. 64 comma 2 della legge regionale 4 agosto 2017 n. 31 per violazione degli artt. 3, 24 e 117 comma 1 in relazione all'art. 6 CEDU, della Costituzione.



RILEVANZA

A sostegno dell'assunto che il presente giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della prospettata questione di legittimità costituzionale, giova preliminarmente soffermarsi sulla norma che ha investito il Collegio della decisione della presente causa.

In particolare, la ricorrente, come sinteticamente esposto in premessa, ha contestato tempestivamente (ossia entro venti giorni dalla comunicazione) con ricorso depositato in data 7 gennaio 2020, ai sensi dell'art. 213 LF, il primo piano di riparto parziale comunicatole in data 23 dicembre 2019 via PEC dal commissario liquidatore del Consorzio.

Com'è noto, l'art. 213 LF è inserito nel R.D. n. 267/1942 nella parte dedicata alla disciplina della procedura concorsuale denominata liquidazione amministrativa.

Tale disposizione è interpretata dalla giurisprudenza di merito (vedi in senso conforme Tribunale Milano 12 giugno 2006 n. 6939) e dalla stessa Corte costituzionale (vedi Corte costituzionale 14 aprile 2006 n. 154), (2) nel senso che essa regola non solo il piano di riparto finale, ma anche i piani di riparto parziali, come quello oggetto di contestazione nel presente procedimento.

La legittimazione attiva della ricorrente non è revocabile in dubbio posto che la Banca è creditrice «ammessa» nella procedura di LCA del Consorzio per l'importo di € 955.792,12 in via ipotecaria e di € 211.034,00 in via chirografaria come da comunicazione del commissario liquidatore del 19 aprile 2016 (doc. 8 ric.), come lo stesso parziale impugnato e come risulta dallo stesso stato passivo della procedura (doc. 35 ric.).

La contestazione della Banca è, altresì, tempestiva perché depositata in data 7 gennaio 2020 innanzi al Tribunale di Udine, competente per territorio in ragione della sede legale: del Consorzio all'interno del circondario dell'intestato Tribunale, entro il termine perentorio di venti giorni decorrente dalla comunicazione via pec del commissario di data 23 dicembre 2019 del piano di riparto parziale oggetto del presente procedimento.

A questo punto occorre soffermarsi sul merito del ricorso al fine di evidenziare che la prospettata questione di legittimità costituzionale (su cui ci si soffermerà più diffusamente nel paragrafo dedicato alla non manifesta infondatezza) si pone come antecedente logico-giuridico necessario rispetto alla domanda della Banca.

A tal fine giova premettere che il Consorzio Aussa-Corno è un ente pubblico economico istituito dall'art. 5 della legge n. 633/1964 ed è stato sciolto e posto in liquidazione con la deliberazione n. 2283 del 13 novembre 2015 della giunta regionale del Friuli-Venezia Giulia, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 48 del 2 dicembre 2015.

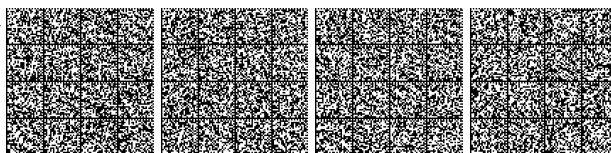
La deliberazione anzidetta prevedeva che il commissario liquidatore provvedesse «all'estinzione dei debiti esclusivamente nei limiti delle risorse disponibili alla data della liquidazione ovvero di quelle che si ricavano dalla liquidazione del patrimonio del Consorzio medesimo», ma non richiamava in alcun modo le norme in materia di liquidazione coatta amministrativa.

Alla data di adozione della deliberazione di messa in liquidazione del Consorzio, infatti, il comma «5-nonies, della legge regionale n. 3/1999 (aggiunto dall'art. 24, comma 1, lettera b), della legge regionale n. 4/2014) stabiliva semplicemente che: 5-nonies. Il commissario di cui al comma 5-octies si sostituisce agli organi disciolti e provvede alla «Liquidazione del Consorzio, all'estinzione dei debiti, esclusivamente nei limiti delle risorse disponibili alla data della liquidazione ovvero di quelle che si ricavano dalla liquidazione del patrimonio del Consorzio. Ogni atto o contratto adottato e sottoscritto dal Commissario di cui al comma 5-octies in deroga a quanto previsto dal presente articolo è nullo».

Dalla piana lettura di tali disposizioni emerge l'assenza di qualsivoglia riferimento alla disciplina della liquidazione coatta amministrativa.

Il comma 5-nonies è stato poi integralmente sostituito dall'art. 2, comma 141, lettera a), della legge regionale n. 14/2016, pubblicata nel supplemento ordinario n. 35 del 12 agosto 2016 al BUR n. 32 del 10 agosto 2016 (doc. 4), con il seguente: «5-nonies. Il commissario liquidatore si sostituisce agli organi disciolti e provvede alla liquidazione del Consorzio, all'estinzione dei debiti esclusivamente nei limiti delle risorse disponibili alla data della liquidazione ovvero di quelle che si ricavano dalla liquidazione del patrimonio del Consorzio medesimo. Il commissario liquidatore nell'esecuzione delle funzioni attribuite è autorizzato a porre in essere ogni atto funzionale alla liquidazione, alla gestione e alla salvaguardia del patrimonio del consorzio. La liquidazione si svolge secondo la disciplina e con gli effetti della liquidazione coatta amministrativa».

(2) Così la massima: «È costituzionalmente illegittimo l'art. 213, comma 2, legge fall., nella parte in cui fa decorrere, nei confronti del «creditori ammessi» (tra i quali devono ritenersi compresi, pur se non figurano nello stato passivo, anche i crediti prededucibili riconosciuti esistenti, anche nel loro ammontare, dal commissario), il termine perentorio di venti giorni per proporre contestazioni avverso il piano di riparto, totale o parziale, dalla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della notizia dell'avvenuto deposito del medesimo in cancelleria, anziché dalla comunicazione dell'avvenuto deposito effettuata a mezzo di raccomandata con avviso di ricevimento ovvero con altra modalità prevista dalla legge.»



L'art. 2, comma 64, della legge regionale n. 31/2017, pubblicata nel supplemento n. 26 del 9 agosto 2017 al BUR n. 32 del 9 agosto 2017 (doc. 5) ha poi sostituito alcune parole del comma 5-*nonies* dell'art. 14 della legge regionale n. 3/1999: «Al comma 5-*nonies* dell'art. 14 della legge regionale 18 gennaio 1999, n. 3 (Disciplina dei Consorzi di sviluppo industriale), le parole «La liquidazione si svolge» sono sostituite dalle seguenti: «In via di interpretazione autentica, la liquidazione si svolge».

Con la deliberazione n. 2087 dell'11 novembre 2016, avente per oggetto «...Consorzio per lo sviluppo industriale della zona dell'Aussa Corno in liquidazione. Apertura della liquidazione coatta amministrativa...», pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 48 del 30 novembre 2016 (doc. 2) la giunta regionale del Friuli-Venezia Giulia ha disposto: «Il Consorzio di sviluppo industriale della Zona dell'Aussa Como è posto in liquidazione coatta amministrativa ai sensi e per gli effetti di cui agli articoli 194 e seguenti della legge fallimentare».

Orbene, fermo restando che la Banca è pacificamente ci-editrice «ammessa» del Consorzio per gli importi di € 955.792,12 in via ipotecarie e di € 211.034,00 in via chirografaria, è incontestato che il commissario liquidatore abbia venduto l'immobile gravato dall'ipoteca in favore della Banca per il prezzo di € 450.000,00.

La Banca sostiene, quale principale motivo di contestazione del primo piano di riparto parziale, che quanto ricavato dalla vendita le debba essere integralmente versato, maggiorato dei canoni percepiti dalla procedura in relazione alla locazione del predetto immobile, dedotte le sole spese di pubblicazione degli avvisi di vendita, tenuto conto della denunciata incostituzionalità delle norme regionali, sopra citate, che innovando nella materia della liquidazione dei consorzi, hanno previsto l'applicazione a tali enti della procedura di liquidazione coatta amministrativa e che la giunta regionale ha, poi, applicato alla liquidazione del Consorzio resistente.

In altri termini, la banca sostiene che il proprio diritto soggettivo di credito, garantito da ipoteca gravante sull'immobile venduto dalla procedura, non sia «falcidiabile» con costi che attengono alla procedura di LCA (si pensi ad esempio al compenso per il commissario liquidatore), diversi da quelli strettamente attinenti alla vendita del cespite (avvisi di vendita, eventuali perizie valutative ecc.).

Effettivamente il commissario ha, invece, depositato, in data 21 dicembre 2019, il primo piano di riparto parziale, che riguarda le somme ricavate dalla vendita dei beni immobili gravati da ipoteca, prevede il pagamento in favore di Banca di Udine del solo importo di € 276.536,07, a fronte di € 450.000,00 ricavati dalla vendita del cespite.

La differenza tra il prezzo ricavato dalla vendita dell'immobile di via Pradamano e l'importo che il commissario intende pagare a Banca di Udine è data, secondo il piano di riparto parziale:

da costi asseritamente prededucibili per € 48.100,26;

da «accantonamenti per oneri futuri (importo di cui alla causa n. 1003/2019 R.G. presso il Tribunale di Udine promossa per la restituzione di somme incassate da Banca di Udine in lesione della *par condicio creditorum*)» di € 57.188,90;

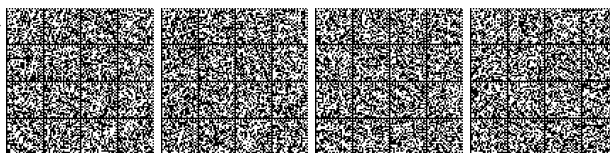
da un accantonamento del 20% delle somme ripartibili ex art. 113 legge fallimentare.

Né (ma la questione non dipende logicamente dalla prospettata *QLC*) risultano inclusi tra le somme da attribuirsi al creditore fondiaria Banca di Udine, i canoni percepiti dalla gestione commissariale per la locazione di parte dell'Immobile ipotecato, sulla base del contratto stipulato in data 28 ottobre 2014 con U.C.I.T. S.r.l., citato nel contratto di compravendita allegato al piano di riparto, in violazione, secondo la difesa della Banca, di quanto previsto dall'art. 41, decreto legislativo n. 385/1993 e dell'art. 111-*ter* legge fallimentare.

È evidente che il piano di riparto parziale contestato dalla banca, è stata elaborato sul presupposto che alla procedura di liquidazione del Consorzio si applichino le norme dettate in materia di liquidazione coatta amministrativa quale effetto dell'applicazione delle norme regionali denunciate di illegittimità costituzionale sulla cui base la giunta regionale ebbe a disporre l'apertura della procedura di LCA nei confronti del Consorzio resistente.

Trattandosi di procedura di liquidazione coatta amministrativa tuttora in corso che, allo stato, costituisce il presupposto necessario per consentire al ricorrente, quale creditore concorsuale, di ottenere il soddisfacimento del proprio diritto soggettivo di credito secondo le proprie legittime ragioni di prelazione - reputa il Collegio che la pacifica mancata impugnazione nei termini della delibera della Giunta regionale, sopra richiamata - che ha posto il Consorzio in LCA - non incida sulla rilevanza della questione perché gli effetti delle norme denunciate di illegittimità costituzionale perdurano tuttora perché costituiscono il presupposto legittimante la procedura in corso e incidono attualmente sul diritto soggettivo del ricorrente di ottenere il soddisfacimento del proprio credito in conformità a norme legittime dell'ordinamento positivo.

Del resto, l'eventuale accoglimento della questione di legittimità costituzionale imporrebbe al Collegio di considerare la delibera della giunta regionale che ha posto il consorzio resistente in LCA - ancorché pacificamente non impugnata nei termini - priva di qualsivoglia effetto giuridico nell'ordinamento positivo, ossia nulla, perché emessa in totale carenza di potere o, comunque, di applicarla vertendosi in tema di diritti soggettivi.



Alla luce di quanto sin qui esposto, ritiene, quindi, il Collegio che il presente giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della prospettata questione di legittimità costituzionale.

Non manifesta infondatezza

Come si è sopra già anticipato, il Collegio dubita della legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 5-*nonies* della legge regionale della Regione Friuli-Venezia Giulia 18 gennaio 1999 n. 3, come sostituito dall'art. 2 comma 141 lettera a) della legge regionale 11 agosto 2016 n. 14 e modificato dall'art. 64 comma 2 della legge regionale 4 agosto 2017 n. 31, per violazione dell'art. 117 comma secondo lettera l) Cost. che riserva allo Stato la potestà legislativa in materia di giurisdizione e norme processuali e di ordinamento civile, come analogamente già dichiarato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 25/2007 in riferimento ad alcune disposizioni legislative della Regione Puglia censurate come incostituzionali perché presupponendo l'assoggettamento alla procedura di liquidazione coatta amministrativa delle Usl in gestione liquidatoria, violavano la competenza esclusiva dello Stato in materia di giurisdizione e norme processuali e di ordinamento civile.

Occorre, quindi, soffermarsi sulle ragioni del contrasto tra la norma costituzionale evocata, ossia l'art. 117 lettera l) Cost. e l'art. 14 comma 5-*nonies* della legge regionale della Regione Friuli-Venezia Giulia 18 gennaio 1999 n. 3, come sostituito dall'art. 2, comma 141, lettera a) della legge regionale 11 agosto 2016 n. 14 e modificato dall'art. 64, comma 2, della legge regionale 4 agosto 2017 n. 31, dando adeguata motivazione dell'impraticabilità di un'interpretazione della norma regionale conforme a Costituzione con la precisazione che siffatto obbligo a carico del giudice remittente non può mai condurlo a veicolare un'interpretazione in contrasto col tenore letterale della disposizione censurata (*ex pluribus* vedi Corte costituzionale n. 232/2013) né a un'interpretazione «del tutto eccentrica e bizzarra, avuto riguardo al contesto normativo ove la disposizione si colloca» (*cf.* Corte costituzionale n. 36/2016).

Orbene, l'art. 14 comma 5-*nonies* della legge regionale Friuli-Venezia Giulia (FVG) n.3/1999, come da ultimo modificata con l'art. 64 comma 2 della legge regionale 4 agosto 2017 n. 31, così dispone:

«5-*nonies*. Il commissario liquidatore si sostituisce agli organi disciolti e provvede alla liquidazione del Consorzio, all'estinzione dei debiti esclusivamente nei limiti delle risorse disponibili alla data della liquidazione ovvero di quelle che si ricavano dalla liquidazione del patrimonio del Consorzio medesimo. Il Commissario liquidatore nell'esecuzione delle funzioni attribuite è autorizzato a porre in essere ogni atto funzionale alla liquidazione, alla gestione e alla salvaguardia del patrimonio del Consorzio. In via di interpretazione autentica, la liquidazione si svolge secondo la disciplina e con gli effetti della liquidazione coatta amministrativa.».

La legge regionale in cui è inserita tale disposizione è finalizzata, come espressamente previsto dal suo art. 1, a disciplinare l'ordinamento dei Consorzi per lo sviluppo industriale, aventi natura di enti pubblici economici, in riferimento agli ambiti degli agglomerati industriali di interesse regionale individuati dagli strumenti di programmazione economica e di pianificazione territoriale regionale, così come definiti dagli strumenti urbanistici comunali.

L'art. 14, in cui è inserita il predetto comma 5-*nonies*, si occupa espressamente della vigilanza di tali consorzi da parte della Regione.

Orbene, l'interpretazione letterale della disposizione della cui legittimità costituzionale si dubita appare palese secondo i canoni ermeneutici di cui all'art. 12 delle preleggi del codice civile.

Secondo il legislatore regionale la fase di liquidazione del Consorzio si svolge attraverso il rinvio alla disciplina statale della liquidazione coatta amministrativa e con gli effetti che le sono propri.

Si tratta all'evidenza di un rinvio «puro e semplice» alla disciplina della liquidazione coatta amministrativa senza alcuna interferenza da parte del legislatore regionale sulla «regolamentazione» di tale procedimento concorsuale e sui suoi effetti.

A fronte del suo chiaro senso letterale, l'attenzione dell'interprete non può che spostarsi sulla materia su cui incide tale norma e, una volta individuata, se essa sia, o meno, riservata in via esclusiva al legislatore statale ai sensi dell'art. 117 della costituzione.

Orbene, la liquidazione coatta amministrativa è una procedura concorsuale, avente finalità liquidative, disciplinata, dalla legge statale, ossia dagli artt. 194 e segg. del RD) 267/1942.

La legge fallimentare non individua le singole categorie di imprese assoggettabili alla procedura di LCA, posto che l'art. 2 si limita a stabilire che sono le leggi speciali ad individuare le imprese soggette alla procedura in esame, i casi per i quali quest'ultima può essere prevista e l'autorità competente a disporla.

Per quanto qui interessa, la liquidazione coatta amministrativa, qualora prevista per la liquidazione di un determinato ente, implica l'assegnazione «alle situazioni soggettive di coloro che hanno avuto rapporti con quegli enti un regime sostanziale e processuale, peculiare rispetto a quello (ordinario previsto dal codice civile e da quello di procedura civile altrimenti applicabile)» (*cf.* corte costituzionale n. 25/2007).



Sicché, seguendo il ragionamento della stessa Corte costituzionale, «quando l'art. 2 della legge fallimentare prevede che a determinare le imprese assoggettabili a tale procedura concorsuale sia la «legge», tale espressione non può che essere intesa nel senso di legge idonea ad incidere -perché emanata da chi ha la relativa potestà-sul regime, sostanziale e processuale, delle situazioni soggettive coinvolte nelle procedura», quindi la legge statale, cui l'art. 117 lettera l) riserva la materia dell'ordinamento civile, della giurisdizione e delle norme processuali.

Né ritiene il Collegio che sia «praticabile» la pretesa interpretazione adeguatrice della norma regionale predetta assumendo, come proposto dalla difesa del Consorzio, che essa trovi la sua piena legittimazione costituzionale nello Statuto speciale della Regione FVG là dove riserva, all'art. 4 n. 6, alla potestà esclusiva della Regione la materia dell'industria, nel cui ambito si colloca la «Disciplina dei consorzi di sviluppo industriale» dettata per l'appunto dalla legge regionale n. 3/1999 cui appartiene la norma censurata.

Ciò perché la potestà in materia dell'industria non può mai spingersi al punto di incidere sull'ordinamento civile e sulle norme processuali, ossia, nella fattispecie, sul diritto soggettivo di credito assistito da garanzia reale che fa capo alla Banca.

A ragionare diversamente si consentirebbe che lo stesso diritto soggettivo di credito abbia, qualora ipoteticamente esigibile nei confronti di un Consorzio di sviluppo industriale con sede in un'altra Regione della Repubblica, un trattamento diverso rispetto a quello che, invece, la norma regionale del FVG gli riserva per effetto dell'assoggettamento del Consorzio in questione alla procedura della liquidazione coatta amministrativa.

Si tratta all'evidenza di un effetto che, in forza dell'interpretazione adeguatrice sostenuta dalla difesa del Consorzio, stride, ancor prima che con la riserva statale di cui all'art. 117, lett. l) Cost., con il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione.

Né, infine, il richiamo puro e semplice alla disciplina statale della liquidazione coatta amministrativa operato dalla norma della cui legittimità si dubita consente di ritenere la stessa conforme all'art. 117, lett. 1), Cost. che si assume violato dalla disposizione regionale in questione.

Di vero, il richiamo anche integrale da parte di una Regione della normativa statale in una materia riservata alla competenza esclusiva dello Stato determina, come ben osservato dalla difesa della Banca, l'illegittimità costituzionale della norma regionale: «anche la semplice novazione della fonte, con intrusione negli ambiti di competenza esclusiva statale, costituisce senz'altro causa di Illegittimità costituzionale della norma regionale, derivante non dal modo in cui la norma ha in concreto disciplinato, ma dal fatto stesso di avere regolato una materia di competenza legislativa esclusiva dello Stato (sentt. nn. 95 del 2007, 151 del 2010, 77, 286 del 2013, 195 del 2015, 40 del 2017)» (corte costituzionale, 10 novembre 2017, n. 234: nello stesso senso Corte costituzionale 9 ottobre 2015, n. 195: «Come questa Corte ha più volte ribadito, a prescindere dalla conformità o difformità della legge regionale alla legge statale, «la novazione della fonte con intrusione negli ambiti di competenza esclusiva statale costituisce causa di illegittimità della norma» regionale (*ex-plurimis*, sentenze n. 35 del 2012 e n. 26 del 2005). La legge regionale che pur si limiti sostanzialmente a ripetere il contenuto della disciplina statale determina la violazione dei parametri invocati, derivando la sua illegittimità costituzionale non dal modo in cui ha disciplinato, ma dal fatto stesso di aver disciplinato una materia di competenza legislativa esclusiva dello Stato»).

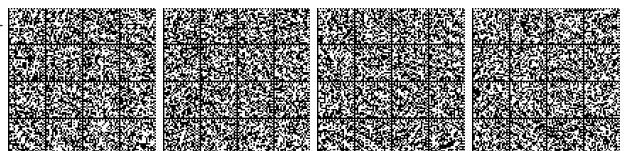
Alla luce di quanto sin qui esposto, ritiene, quindi il Collegio che la questione di legittimità costituzionale sin qui prospettata sia rilevante e non manifestamente infondata in relazione alla riserva statale di cui all'art. 117 secondo comma lettera l) Cost..

P. Q. M.

Visti l'art. 134 Cost. e gli artt. 23 e seguenti della legge n. 87/1953:

ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14 comma 5-nonies della legge regionale della Regione Friuli-Venezia Giulia 18 gennaio 1999 n. 3, come sostituito dall'art. 2 comma 141 lettera a) della legge regionale 11 agosto 2016 n. 14 e modificato dall'art. 64 comma 2 della legge regionale 4 agosto 2017 n. 31, in riferimento all'art. 117 comma secondo lettera l) Cost. che riserva allo Stato la potestà legislativa in materia di giurisdizione e norme processuali nonché di ordinamento civile;

dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale; sospende il presente giudizio fino all'esito del giudizio incidentale di costituzionalità;



ordina che, a cura della Cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente della giunta regionale del Friuli-Venezia Giulia;

ordina che la presente ordinanza sia comunicata dalla Cancelleria al Presidente del Consiglio regionale del Friuli-Venezia Giulia.

Così deciso in Udine in data 10 dicembre 2020.

Il Presidente: VENIER

21C00146

N. 102

Ordinanza del 26 marzo 2021 del Collegio arbitrale di Vicenza nell'arbitrato in corso tra Officine Meccaniche ANI spa contro Consorzio Energia Assindustria Vicenza - ENERGINDUSTRIA

Imposte e tasse - Rimborsi dell'accisa - Previsione che qualora, al termine di un procedimento giurisdizionale, il soggetto obbligato al pagamento dell'accisa sia condannato alla restituzione a terzi di somme indebitamente percepite a titolo di rivalsa, il rimborso è richiesto dal soggetto obbligato, a pena di decadenza, entro novanta giorni dal passaggio in giudicato della sentenza.

- Decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504 (Testo unico delle disposizioni legislative concernenti le imposte sulla produzione e sui consumi e relative sanzioni penali e amministrative), art. 14, comma 4.

IL COLLEGIO ARBITRALE

composto dai signori:

dott. Giuseppe Rebecca, Presidente;

avv. Roberto Roberti, componente;

avv. Claudio Solinas, componente;

ha pronunciato la seguente ordinanza nella procedura di arbitrato rituale instaurata tra Officine Meccaniche ANI S.p.a. (C.F. 00152030243), con sede legale in Chiampo, via Arzignano 190, in persona del legale rappresentante *pro tempore* signora Taglier Mariangela, assistita e rappresentata dall'avv. Elena Schiavon (C.F. SCHLNE67H53L840W), con domicilio eletto in Vicenza, Contrà Muschieria n. 26, pec: elena.schiavon@ordineavvocativicenza.it e Consorzio Energia Assindustria Vicenza - Energindustria (C.F. 02785440245), con sede legale in Vicenza, Piazza Castello 3, in persona del legale rappresentante *pro tempore* dott. Carlo Brunetti, assistito e rappresentato dall'avv. Claudio Toniolo (C.F. TNLCLD54S20D933C), pec: claudio.toniolo@ordineavvocativicenza.it dall'avv. Caterina Basso (C.F. BSSCRN71S48L840L), pec: caterina.basso@ordineavvocativicenza.it e dall'avv. Giulia Toniolo (C.F. TNLGLI-81P65E970U), pec: giulia.toniolo@ordineavvocativicenza.it con domicilio eletto in Vicenza, Contrà XX Settembre n. 37, in punto: rimborso delle somme pagate nell'anno 2011 a titolo di addizionale provinciale all'accisa all'energia elettrica.

Il Collegio arbitrale (nominato con atto di compromesso del 6 novembre 2020, costituito nella riunione del 9 novembre 2020, con sede presso lo studio del Presidente dott. Giuseppe Rebecca in Vicenza, Contrà Lodi n. 31, pec giuseppe.rebecca@odcec.vicenza.legalmail.it), ritenuta la controversia in decisione con ordinanza del 12 febbraio 2021, espone quanto segue.

Svolgimento del procedimento arbitrale.

La vicenda arbitrale trova origine nella richiesta avanzata dalla società Officine Meccaniche ANI S.p.a. al Consorzio Energia Assindustria Vicenza - Energindustria di rimborso dell'addizionale provinciale all'accisa all'energia elettrica che detto Consorzio le aveva addebitato in fattura nell'anno 2011 per la somma complessiva di euro 16.436,44.

Negli anni 2010-2011 il Consorzio Energia Assindustria Vicenza - Energindustria aveva posto in essere una particolare iniziativa consortile di approvvigionamento e di vendita diretta di energia elettrica a favore di un gruppo di consorziati forti consumatori (i.e. *Energy Trading*), tra i quali figurava anche la società Officine Meccaniche ANI S.p.a.,



e - in forza della normativa allora vigente - aveva applicato in fattura l'addizionale provinciale all'accisa all'energia elettrica (Nel periodo a tutto il 31 dicembre 2011, le bollette elettriche per consumi non domestici fino a 200.000 kwh di consumi mensili per punto di prelievo sono state gravate da una addizionale provinciale all'accisa all'energia elettrica, con una aliquota variabile da un minimo di euro 9,30 ad un massimo di euro 11,40 su mille Kwh, a seconda delle delibere provinciali adottate), che aveva poi riversata all'Erario.

Sulla scorta dell'orientamento giurisprudenziale costante della Corte di cassazione (che a partire dalla decisione n. 27101/2019 del 23 ottobre 2019, ha statuito che la addizionale provinciale alle accise sull'energia elettrica si pone in contrasto con il diritto comunitario e pertanto deve essere disapplicata, con il conseguente diritto degli utenti non domestici al recupero delle somme versate quale indebito oggettivo, nel termine prescrizione ordinario di dieci anni dalla data dei vari pagamenti), con richiesta del 5 agosto 2020 (doc. 2 del proprio fascicolo) la società Officine Meccaniche ANI S.p.a. ha intimato al Consorzio il rimborso integrale delle somme indebitamente versate a titolo di addizionale provinciale alle accise sull'energia elettrica negli anni 2010 e 2011 per l'importo complessivo di euro 16.436,44, o nei diversi importi eventualmente spettanti, oltre agli interessi di legge maturati e maturandi.

Con comunicazione del 7 agosto 2020 (doc. 3 del fascicolo di Officine Meccaniche ANI S.p.a.) il Consorzio Energia Assindustria Vicenza - Energindustria respingeva la richiesta di rimborso.

Stante l'impossibilità (per le ragioni in seguito evidenziate) di un accordo bonario, le parti in data 6 novembre 2020 stipulavano un atto di compromesso per arbitrato, chiamato a decidere secondo diritto con le formalità proprie dell'arbitrato rituale, che prevedeva di sottoporre al Collegio arbitrale i seguenti quesiti:

«Accertare e dichiarare se sussista o meno il diritto della società Officine Meccaniche ANI S.p.a. - quale cliente - a ripetere dal Consorzio Energia Assindustria Vicenza - quale fornitore - le somme corrisposte a titolo di addizionale provinciale all'accisa all'energia elettrica e, in conseguenza di tale accertamento, condannare o meno il Consorzio fornitore a rimborsare al Consorzio - cliente le somme richieste e accertate come dovute, con gli interessi di legge».

«Accertare o meno la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 14 decreto legislativo n. 504/1995 con le norme costituzionali di cui all'art. 41, 3, 24 e 25 della Costituzione, con l'adozione dei provvedimenti conseguenti ed inerenti di rigetto o di accoglimento della istanza presentata».

Il Collegio arbitrale, costituito nella riunione del 9 novembre 2020, assegnava termini di difesa alle parti:

sino al 2 dicembre 2020, alla società Officine Meccaniche ANI S.p.a., e sino al 23 dicembre 2020 al Consorzio Energindustria, per il deposito di memorie contenenti le rispettive domande, eccezioni e le relative istanze, anche istruttorie, con deposito dei documenti che si intendono esibire al Collegio, e comunque degli elementi di cui ai punti 2, 3, 4 e 5 e 6 dell'art. 163 c.p.c.;

sino all'11 gennaio 2021 alla società Officine Meccaniche ANI S.p.a., e sino al 25 gennaio 2021 al Consorzio Energindustria, per il deposito di rispettive ed eventuali memorie di replica e controreplica;

fissando per la comparizione delle parti la riunione del giorno 8 febbraio 2021 ad ore 14,30.

Nella memoria di costituzione di data 2 dicembre 2020 la società Officine Meccaniche ANI S.p.a. ha chiesto al Collegio arbitrale l'accoglimento delle seguenti domande:

«accertare e dichiarare che l'art. 6 comma 1 del decreto-legge n. 511/1988 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 20/1989 si pone in contrasto con l'art. 3, par. 2 della direttiva 92/12/CEE, e con l'art. 2008/118/CE, art. 1, par. 2 e, di conseguenza, deve essere disapplicato»;

«in conseguenza di tale disapplicazione accertare e dichiarare che le somme pagate a titolo di addizionale all'accisa all'energia elettrica, in contrasto con la normativa comunitaria, costituiscono indebito oggettivo e devono essere rimborsate»;

«accertare e dichiarare che le somme pagate a titolo di addizionale all'accisa all'energia elettrica dalla società Officine Meccaniche ANI S.p.a. nei confronti del Consorzio Energia Assindustria Vicenza ammontano complessivamente in euro 16.436,44 a titolo di capitale»;

«condannare il Consorzio Energia Assindustria Vicenza - Energindustria a corrispondere alla società Officine Meccaniche ANI S.p.a. la somma di euro 16.438,47 pagata a titolo di addizionale all'accisa all'energia elettrica oltre agli ulteriori interessi maturati dai singoli pagamenti sino al saldo»;

«con rifusione delle spese di procedura e oneri di difesa a favore della società Officine Meccaniche ANI S.p.a.».



Nella memoria di costituzione di data 23 dicembre 2020 il Consorzio Energia Assindustria Vicenza - Energindustria ha dedotto, tra l'altro:

che l'art. 14 decreto legislativo n. 504/1995 stabilisce: «Qualora, al termine di un procedimento giurisdizionale, il soggetto obbligato al pagamento dell'accisa sia condannato alla restituzione a terzi di somme indebitamente percepite a titolo di rivalsa dell'accisa, il rimborso è richiesto dal predetto soggetto obbligato, a pena di decadenza, entro novanta giorni dal passaggio in giudicato della sentenza che impone la restituzione delle somme»;

che «l'art. 14 decreto legislativo n. 504/1995 pone a carico del Consorzio un onere finanziario complessivo insostenibile a mera tutela dei soli interessi dell'Erario:

oltre quattro milioni e mezzo di euro, se valutato nei confronti di tutti i potenziali creditori;

oltre un milione e mezzo di euro, di debito certo ed attuale, se valutato nei confronti dei clienti che hanno interrotto il termine prescrizione con la presentazione delle istanze di rimborso e che stanno minacciando in concorso le azioni giudiziarie;

centinaia di migliaia di euro, per spese giudiziali alle quali il Consorzio non può sottrarsi»;

che gli oneri imposti a mera tutela degli interessi dell'Erario ledono il proprio diritto alla libertà di impresa, previsti dagli articoli 16 (i.e. Libertà di impresa) e 52, primo comma (i.e. Portata dei diritti garantiti) della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea, perché «non rispettano il contenuto essenziale» di tale diritto e priva il Consorzio delle risorse finanziarie necessarie alla sua esistenza e alla sua attività, con un forte rischio di insolvenza e di estinzione;

che l'art. 14 decreto legislativo n. 504/1995, si pone in contrasto non solo con la Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea, ma anche con gli articoli 3 e 41 della Costituzione;

che, in particolare, la norma si manifesta irragionevole (art. 3) perché impone all'attività di impresa oneri arbitrari e misure palesemente incongrui e non proporzionali, atti a condizionare le scelte imprenditoriali in grado così elevato da indurre la funzionalizzazione dell'attività economica, sacrificandone le opzioni di fondo, restringendone in rigidi confini lo spazio e l'oggetto delle scelte organizzative (art. 41);

che, oltretutto, anche qualora ritenesse fondata la richiesta di rimborso avanzata dai propri consorziati in quanto imposizione fiscale illegittima e come tale abrogata, il Consorzio non può aderire spontaneamente alla richiesta di rimborso, ma ha l'onere di essere parte in un procedimento giurisdizionale di condanna alla restituzione delle somme percepite a titolo di accisa (o addizionale all'accisa) che è imposto come necessario per poter far valere il suo diritto al successivo rimborso da parte dell'amministrazione finanziaria;

che per effetto di tale norma, non potendo il fornitore adempiere all'obbligo restitutorio di propria iniziativa (pena la perdita del diritto al rimborso nei confronti dell'Erario) il cliente si trova obbligato a radicare un procedimento giurisdizionale e il venditore ha l'onere di attendere la definitività della sentenza di condanna; una spontanea restituzione dell'accisa indebitamente riscossa o una definizione transattiva non consentono al venditore di ottenere dall'Erario il rimborso di quanto eventualmente restituito.

Il Consorzio Energia Assindustria Vicenza - Energindustria ha quindi richiesto al Collegio di sollevare la questione di incostituzionalità dell'art. 14 decreto legislativo n. 504/1995 ed ha formulato le seguenti domande:

«In via principale tutelare il diritto alla libertà di impresa di cui all'art. 16 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea e conseguentemente, previa disapplicazione diretta della normativa nazionale di cui all'art. 14 decreto legislativo n. 504/1995 in contrasto con la superiore normativa comunitaria, rigettare la domanda di accertamento e condanna proposte perché infondate».

«In subordine, ritenere e dichiarare che la questione di incompatibilità dell'art. 14 decreto legislativo n. 504/1995 con gli articoli 3, 41 e 117 della Costituzione, come sollevata in atti, è rilevante e non manifestamente infondata; e previa sospensione del presente giudizio, rimettere gli atti alla Corte costituzionale per il conseguente giudizio di legittimità in via incidentale».

«Spese di lite integralmente rifulse».

«In ulteriore subordine, nella denegata ipotesi di soccombenza, disporre la compensazione delle spese di lite, considerato l'obbligo disposto per legge a carico del consorzio resistente di essere parte del giudizio, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 14 decreto legislativo n. 504/1995.

Il 12 febbraio 2021, sciolta la riserva dell'8 febbraio 2021, riunione nella quale era stato esperito inutilmente il tentativo di conciliazione, il Collegio arbitrale tratteneva la vertenza in decisione.

Legittimazione del Collegio arbitrale costituito a sollevare questione incidentale di legittimità costituzionale *ex art. 23* della legge 11 marzo 1953, n. 87.



In via preliminare, il Collegio arbitrale afferma la propria legittimazione a sollevare questione incidentale di legittimità costituzionale in quanto Collegio chiamato a decidere un Arbitrato rituale.

Infatti, nell'atto di compromesso, le parti hanno convenuto espressamente che:

«L'arbitrato sarà rituale, non amministrato, e il Collegio arbitrale deciderà secondo diritto nel rispetto delle norme inderogabili degli articoli 806 e ss. del codice di procedura civile, pervenendo ad un lodo suscettibile di essere reso esecutivo e di produrre gli effetti di cui all'art. 825 c.p.c.

Al Collegio arbitrale viene riconosciuta la facoltà di regolare lo svolgimento del giudizio nel modo ritenuto più opportuno dallo stesso. In ogni caso il Collegio arbitrale dovrà attuare il diritto del contraddittorio, concedendo alle parti ragionevoli ed equivalenti possibilità di difesa».

Sulla base del contenuto del compromesso arbitrale sottoscritto tra le parti, e sulla base dello svolgimento del procedimento come sopra richiamato, risulta chiara e incontestabile la natura rituale del procedimento arbitrale e la conseguente legittimazione del Collegio, come nel caso specifico, a rimettere alla Corte costituzionale una questione di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

Disapplicazione dell'addizionale provinciale alle accise sull'energia elettrica di cui al decreto-legge n. 511 del 1988, art. 6.

Rispetto alle possibili questioni di legittimità costituzionale, ed agli effetti del giudizio di rilevanza, appare pregiudiziale la valutazione incidentale della fondatezza o meno della richiesta avanzata dalla società Officine Meccaniche ANI S.p.a. di disapplicazione dell'addizionale provinciale alle accise sull'energia elettrica di cui al decreto-legge n. 511 del 1988, art. 6.

L'art. 6 comma 1 del decreto-legge n. 511/1988 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 20/1989, ha istituito un'addizionale all'accisa sul consumo di energia elettrica il cui gettito era destinato a finanziare i bilanci delle province.

Per effetto di tale normativa, nel periodo a tutto il 31 dicembre 2011, le bollette elettriche per consumi non domestici fino a 200.000 kwh di consumi mensili per punto di prelievo sono state gravate da una addizionale provinciale, con una aliquota variabile da un minimo di euro 9,30 ad un massimo di euro 11,40 su mille Kwh, a seconda delle delibere provinciali adottate.

L'addizionale veniva addebitata in fattura dal venditore al cliente e riscossa contestualmente al corrispettivo della fornitura. L'addizionale riscossa veniva poi riversata dal venditore all'Agenzia delle dogane contestualmente all'accisa.

L'addizione provinciale è stata abrogata dall'art. 4, comma 10, decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 «A decorrere dal 1° aprile 2012».

Il contrasto della normativa nazionale con il diritto comunitario - ravvisato dallo stesso legislatore - è stato ripetutamente dichiarato dalla Corte di cassazione, investita della questione a seguito dei ricorsi di numerose società: con orientamento costante a partire dalla pronuncia n. 27101/2019 del 23 ottobre 2019, la Suprema Corte ha statuito che l'addizionale provinciale alle accise sull'energia elettrica deve essere disapplicata e che le somme pagate a tale titolo costituiscono un indebito oggettivo, con il conseguente diritto degli utenti non domestici al rimborso delle medesime, nel termine prescrizione di dieci anni dalla data di pagamento, per le seguenti motivazioni (vedasi, da ultimo, Cassazione sentenza n. 10690 del 5 giugno 2020):

«perché le addizionali provinciali siano legittime ai sensi della direttiva 2008/118/CE occorre il cumulativo riscontro di due requisiti, cioè: 1) il rispetto delle regole di imposizione dell'Unione applicabili ai fini delle accise o dell'IVA per la determinazione della base imponibile, il calcolo, l'esigibilità e il controllo dell'imposta; 2) la sussistenza di una finalità specifica»;

la seconda condizione non è rispettata «in quanto né la disposizione di cui al decreto 11 giugno 2007, art. 6, del capo del Dipartimento per le politiche fiscali del Ministero dell'economia e delle finanze, previsto dal medesimo articolo, comma 2, chiariscono in alcun modo le specifiche finalità che le addizionali dovrebbero soddisfare, non essendo in armonia con il diritto unionale la destinazione di tali addizionali a semplici finalità di bilancio»;

«in particolare, tenuto conto delle sentenze della Corte di giustizia sopra richiamate, non può essere ritenuta finalità specifica la destinazione (evincibile dalla premessa del decreto-legge n. 511 del 1988) delle imposte addizionali ad «assicurare le necessarie risorse agli enti della finanza regionale e locale, al fine di garantire l'assolvimento dei compiti istituzionali», non essendo tale finalità realmente distinta dalla generica finalità di bilancio»;

«altrettanto deve dirsi per quanto riguarda i riferimenti alla legge 8 giugno 1990, n. 142, art. 54, al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, art. 149 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, T.U.E.L.) ovvero all'art. 19 T.U.E.L.: le indicazioni che si traggono da tali norme sono infatti del tutto generiche e non in grado di distinguere la finalità specifica cui l'addizionale provinciale intende soddisfare»;



«la circostanza che in tema di bilancio degli enti locali non sia possibile destinare o vincolare a spese analiticamente individuate i proventi dell'addizionale, da un lato, non giustifica la violazione del diritto unionale e, dall'altro, non impedisce al legislatore di individuare una finalità specifica che i proventi dell'addizionale debbano soddisfare, indipendentemente dalla diretta correlazione tra entrata e spesa in sede di bilancio»;

«Nemmeno è possibile trarre argomenti dal decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, art. 2, comma 2-bis, conv. con modif. nella legge 26 febbraio 2011, n. 10 (norma, peraltro, introdotta solo in sede di conversione e con decorrenza 27 febbraio 2011), e ritenere che le addizionali provinciali sull'energia elettrica vadano a copertura dei “costi diretti e indiretti dell'intero ciclo di gestione dei rifiuti”: la disposizione richiamata si esprime in termini potenziali (la gestione dei rifiuti “può essere assicurata”) e l'Agenzia delle dogane e dei monopoli non ha affatto provato che detta addizionale sia stata, nel caso di specie, effettivamente destinata alla copertura di quei costi»;

«ne consegue che il decreto-legge n. 511 del 1988, art. 6, comma 2, indipendentemente da qualsiasi questione sul carattere *self-executing* della direttiva 2008/112/CE, peraltro integralmente recepita dalla normativa interna, va disapplicato in ossequio al ricevuto principio per cui l'interpretazione del diritto comunitario fornita dalla Corte di giustizia U.E. è immediatamente applicabile nell'ordinamento interno e impone al giudice nazionale di disapplicare le disposizioni di tale ordinamento che, sia pure all'esito di una corretta interpretazione, risultino in contrasto o incompatibili con essa (Corte costituzionale, 8 giugno 1984, n. 170 e successive, C.G.U.E., 22 giugno 1989, in causa C103/88, Fratelli Costanzo, punti 30 e 31; in materia tributaria, Sez. U, 12 aprile 1996, n. 3458)»;

«le imposte addizionali in questione non sono dunque dovute, con conseguente infondatezza del motivo di ricorso, dovendosi pertanto affermare il seguente principio di diritto: “l'addizionale provinciale alle accise sull'energia elettrica di cui al decreto-legge n. 511 del 1988, art. 6, nella sua versione, applicabile *ratione temporis*, successiva alle modifiche introdotte dal decreto legislativo n. 26 del 2007, art. 5, comma 1, va disapplicata per contrasto con la direttiva 2008/118/CE, art. 1, par. 2, per come interpretato dalla Corte di giustizia U.E. con le sentenze 5 marzo 2015, in causa C-553/13, e 25 luglio 2018, in causa C-103/17».

Alla luce della costante giurisprudenza della Suprema Corte ritiene il Collegio arbitrale, agli effetti del giudizio di rilevanza ed in via incidentale, di condividere ed applicare il suesposto principio di diritto e dunque che l'addizionale provinciale alle accise sull'energia elettrica di cui al decreto-legge n. 511 del 1988, art. 6, nella sua versione, applicabile *ratione temporis*, successiva alle modifiche introdotte dal decreto legislativo n. 26 del 2007, art. 5, comma 1, vada disapplicata come richiesto dalla società Officine Meccaniche ANI S.p.a., con conseguente sussistenza del dedotto indebito oggettivo.

Si tratta quindi di valutare se, nel caso di addebito delle accise (e relativa addizionale) al consumatore finale, quest'ultimo debba esercitare l'azione civilistica di ripetizione di indebito direttamente nei confronti del fornitore, se il diritto al rimborso spettante al fornitore richieda quale condizione necessaria che il consumatore finale abbia esercitato vittoriosamente nei suoi confronti azione di ripetizione di indebito e se la normativa vigente in ordine al rimborso dell'accisa indebitamente versata sia conforme ai precetti costituzionali.

Quadro normativo di riferimento in cui va collocata la disposizione (censurata) che disciplina il rimborso di accise (e/o relative addizionali) indebitamente corrisposte.

Secondo il Testo unico accise (decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504 e successive modificazioni), nella versione applicabile *ratione temporis*, per i prodotti sottoposti ad accisa (ed alla relativa addizionale) l'obbligazione tributaria sorge al momento della loro fabbricazione ovvero della loro importazione (art. 2, comma 1); sono obbligati al pagamento dell'accisa il titolare del deposito fiscale dal quale avviene l'immissione in consumo e gli altri soggetti nei cui confronti si verificano i presupposti per l'esigibilità dell'imposta (comma 4).

Gli obbligati al pagamento dell'accisa sull'energia elettrica sono «i soggetti che procedono alla fatturazione dell'energia elettrica ai consumatori finali, di seguito indicati come venditori» (art. 53, comma 1, lettera a), mentre «i crediti vantati dai soggetti passivi dell'accisa verso i cessionari dei prodotti per i quali i soggetti stessi hanno assolto tale tributo possono essere addebitati a titolo di rivalsa» (art. 16, comma 3); all'art. 56 si precisa, altresì, che le società fornitrici «hanno diritto di rivalsa sui consumatori finali» (art. 56, comma 1).

Ai sensi dell'art. 14 TUA (nella versione applicabile *ratione temporis* alla presente procedura arbitrale, inalterata rispetto a quella dell'epoca - anno 2011 - della riscossione dell'addizionale all'accisa di cui si discute), «l'accisa è rimborsata quando risulta indebitamente pagata», ma il rimborso - previsto in via generale dall'art. 9, p. 2, della direttiva n. 2008/118/CE, che fa riferimento alle modalità stabilite dai singoli Stati membri - «deve essere richiesto, a pena di decadenza, entro due anni dalla data del pagamento» e che «Qualora, al termine di un procedimento giurisdizionale, il soggetto obbligato al pagamento dell'accisa sia condannato alla restituzione a terzi di somme indebitamente percepite a titolo di rivalsa dell'accisa, il rimborso è richiesto dal predetto soggetto obbligato, a pena di decadenza, entro novanta giorni dal passaggio in giudicato della sentenza che impone la restituzione delle somme».



Il diritto al rimborso dell'accisa è, dunque, regolato, in via generale, dall'art. 14 TUA, mentre il decreto-legge 30 settembre 1982, n. 688, art. 19, comma 1, conv. con modif. nella legge 27 novembre 1982, n. 873, secondo cui «chi ha indebitamente corrisposto diritti doganali all'importazione, imposte di fabbricazione, imposte di consumo o diritti erariali (...) ha diritto al rimborso delle somme pagate quando prova documentalmente che l'onere non è stato in qualsiasi modo trasferito su altri soggetti, salvo il caso di errore materiale», risulta applicabile unicamente «quando i tributi riscossi non rilevano per l'ordinamento comunitario» (legge 29 dicembre 1990, n. 428, art. 29, comma 3).

Per il rimborso dei tributi rilevanti per l'ordinamento comunitario dispone la legge n. 428 del 1990, art. 29, comma 2, il quale stabilisce che: «I diritti doganali all'importazione, le imposte di fabbricazione, le imposte di consumo, il sovrapprezzo dello zucchero e i diritti erariali riscossi in applicazione di disposizioni nazionali incompatibili con norme comunitarie sono rimborsati a meno che il relativo onere non sia stato trasferito su altri soggetti, circostanza che non può essere assunta dagli uffici tributari a mezzo di presunzioni».

Dal combinato disposto delle menzionate disposizioni emerge che il primo soggetto passivo del rapporto tributario è il fornitore di energia, tenuto verso il fisco per il pagamento dell'accisa ovvero della relativa addizionale. Egli può ribaltarne l'onere rivalendosi nei confronti dell'utente secondo la caratterizzazione tipologica delle accise; il che postula, per poter risultare efficace e garantire un gettito costante all'Erario, la concentrazione del controllo su pochi soggetti, ossia i produttori o gli importatori dei prodotti (Cassazione sentenza n. 17627 del 6 agosto 2014).

Per costoro, in sostanza, l'accisa è un costo sostenuto prima della cessione del bene, tale da farlo rientrare, ad esempio, nella base imponibile dell'IVA (Cassazione sentenza n. 24015 del 3 ottobre 2018).

Per altro verso, «la configurabilità della rivalsa come oggetto di un diritto e non come elemento connaturale ed ineludibile della fisionomia del tributo esclude la configurabilità del rapporto di sostituzione d'imposta e, per conseguenza, l'autonoma rilevanza del sostituto, ossia del consumatore finale» (Cassazione sentenza n. 9567 del 2013).

Le superiori conclusioni trovano conferma nella giurisprudenza della Corte di cassazione: sia pure con riferimento al gas metano, è stato, infatti, affermato che «il rapporto tributario inerente al pagamento dell'imposta si svolge solo tra la amministrazione finanziaria ed i soggetti che forniscono direttamente il gas metano ai consumatori e ad esso è del tutto estraneo l'utente consumatore» (Cassazione S.U. sentenza 25 maggio 2009, n. 11987), sicché «il solo soggetto obbligato verso l'amministrazione finanziaria è l'ente comunale che immette in consumo il gas e riscuote l'accisa inglobata nel prezzo (è una peculiarità che non incide sulla natura del tributo che resta distinto dal prezzo del gas) (...)» (Cassazione S.U. sentenza 19 marzo 2009, n. 6589).

Uno schema del tutto analogo è seguito per il versamento delle imposte addizionali di cui al decreto-legge n. 511 del 1988, art. 6, comma 3 (nel testo applicabile *ratione temporis*), secondo cui dette imposte sono dovute, dai soggetti obbligati di cui all'art. 53 TUA (società fornitrici), al momento della fornitura dell'energia elettrica ai consumatori finali e che «le addizionali sono liquidate e riscosse con le stesse modalità dell'accisa sull'energia elettrica».

In buona sostanza, l'imposta (e la sua addizionale) è dovuta dai soggetti che forniscono direttamente il prodotto ai consumatori, di guisa che soggetto passivo dell'imposta è il fornitore del prodotto; quanto al consumatore, l'onere corrispondente all'imposta è su di lui traslato in virtù e nell'ambito di un fenomeno meramente economico. Ne deriva che il rapporto tributario inerente al pagamento dell'imposta si svolge soltanto tra l'amministrazione finanziaria ed i soggetti che forniscono direttamente i prodotti, essendo ad esso estraneo l'utente consumatore.

Come è stato rilevato sia in dottrina che in giurisprudenza, «i due rapporti, quello fra fornitore ed amministrazione finanziaria e quello fra fornitore e consumatore, si pongono quindi su due piani diversi: il primo ha rilievo tributario, il secondo civilistico» (cfr. Cassazione sentenza n. 9567 del 2013).

È stato ancora precisato, sia pure con riferimento all'IVA di rivalsa (Cassazione sentenza n. 23288 del 27 settembre 2018) ma con evidente estensibilità ad altre ipotesi (come in tema di accise), che dal compimento dell'operazione imponibile scaturiscono tre rapporti (cfr. Cassazione S.U. sentenza n. 26437 del 20 luglio 2017): uno, tra l'amministrazione finanziaria e il cedente, relativo al pagamento dell'imposta; un secondo, tra il cedente e il cessionario, concernente la rivalsa; un terzo, tra l'amministrazione e il cessionario, relativo alla detrazione dell'imposta assolta in via di rivalsa.

Si tratta di rapporti che, pur essendo collegati, non interferiscono tra loro e soltanto il cedente ha titolo ad agire per il rimborso nei confronti dell'amministrazione, la quale, pertanto, essendo estranea al rapporto tra cedente e cessionario, non può essere tenuta a rimborsare direttamente a quest'ultimo quanto dallo stesso versato in via di rivalsa (Cassazione sentenza n. 14933 del 6 luglio 2011; Cassazione sentenza n. 17169 del 26 agosto 2015).

Al riguardo, la Corte di giustizia ha ripetutamente sottolineato (tra le tante, CGUE 27 aprile 2017, causa C-564/15, *Farkas*) che, in mancanza di disciplina dell'Unione in materia di domande di rimborso delle imposte, spetta all'ordinamento giuridico interno di ciascuno Stato membro stabilire i requisiti al ricorrere dei quali tali domande possono essere presentate, purché i requisiti in questione rispettino i principi di equivalenza e di effettività, vale a dire, non siano meno



favorevoli di quelli che riguardano reclami analoghi basati su norme di natura interna e non siano congegnati in modo da rendere praticamente impossibile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione (in termini, CGUE 15 marzo 2007, causa C-35/05, punto 37, *Reemtsma Cigarettenfabriken*).

E quindi rispetta i principi di neutralità e di effettività (consentendo all'acquirente, gravato dell'imposta erroneamente fatturata, di ottenere il rimborso delle somme indebitamente versate) un sistema nel quale, da un lato, il venditore del bene che ha versato erroneamente alle autorità tributarie l'IVA può chiederne il rimborso e, dall'altro, l'acquirente di tale bene può esercitare un'azione civilistica di ripetizione dell'indebito nei confronti di tale venditore (CGUE 15 marzo 2007, causa C-35/05, cit., punti 38 e 39 e giurisprudenza ivi citata).

È quindi compito degli Stati membri prevedere gli strumenti e le modalità procedurali necessari per consentire a detto acquirente di recuperare l'imposta indebitamente fatturata, in modo da rispettare il principio di effettività; sicché soltanto se il rimborso risulti impossibile o eccessivamente difficile, il principio di effettività può imporre che l'acquirente del bene in questione sia legittimato ad agire per il rimborso direttamente nei confronti delle autorità tributarie (come nel caso di fallimento del venditore: CGUE 27 aprile 2017, causa C-564/15, cit.; conf., CGUE 31 maggio 2018, cause C660 e 661/16, *KollroB e Wirti*, punto 66).

Il fruitore dei beni o dei servizi può dunque ottenere il rimborso dell'imposta illegittimamente versata sperando nei confronti del cedente o del prestatore un'azione di ripetizione d'indebito di rilevanza civilistica (vedi, in tema di IVA, CGUE 15 dicembre 2011, causa C-427/10, *Banca Popolare Antoniana veneta*, punto 42; e, in tema di accise, CGUE 20 ottobre 2011, causa C-94/10, *Danfoss*) ed eccezionalmente un'azione diretta nei confronti dell'Erario, ove venga dedotta in relazione all'azione nei confronti del fornitore la violazione del principio di effettività.

L'impossibilità o l'eccessiva difficoltà di cui sopra non sono di per sé ravvisabili per il fatto che la natura indebita del pagamento dell'imposta discenda dalla contrarietà di una norma nazionale a una direttiva, ma sono correlate alla situazione del soggetto passivo (nel caso in questione, del fornitore) e non già a quella del consumatore finale.

Può quindi affermarsi, con specifico riferimento alla materia delle accise e delle addizionali, che secondo la normativa vigente (TUA):

obbligato al pagamento delle accise (e relativa addizionale) nei confronti dell'amministrazione doganale è unicamente il fornitore;

il fornitore può addebitare integralmente le accise (e relativa addizionale) pagate al consumatore finale;

i rapporti tra fornitore e amministrazione doganale e fornitore e consumatore finale sono autonomi e non interferiscono tra loro;

in ragione della menzionata autonomia, il consumatore finale, anche in caso di addebito del tributo da parte del fornitore, non ha diritto a chiedere direttamente all'amministrazione finanziaria il rimborso delle accise (e/o relativa addizionale) indebitamente corrisposte;

il diritto al rimborso spetta unicamente al fornitore, che può esercitarlo nei confronti dell'amministrazione finanziaria: a) nel caso in cui non abbia addebitato l'imposta al consumatore finale, entro due anni dalla data del pagamento; b) nel caso in cui il consumatore finale abbia esercitato vittoriosamente nei suoi confronti azione di ripetizione di indebito, entro novanta giorni dal passaggio in giudicato della relativa sentenza;

nel caso di addebito delle accise (e relativa addizionale) al consumatore finale, quest'ultimo può esercitare l'azione civilistica di ripetizione di indebito direttamente nei confronti del fornitore, salvo chiedere eccezionalmente il rimborso anche nei confronti dell'amministrazione finanziaria allorquando allegghi che l'azione esperibile nei confronti del fornitore si riveli oltremodo gravosa (come accade, ad esempio, nell'ipotesi di fallimento del fornitore).

In buona sostanza, secondo la normativa vigente:

le imposte addizionali sul consumo di energia elettrica di cui al decreto-legge n. 511 del 1988, art. 6, comma 3 (nel testo applicabile *ratione temporis*) sono dovute, al pari delle accise, dal fornitore al momento della fornitura dell'energia elettrica al consumatore finale e, nel caso di pagamento indebito, unico soggetto legittimato a presentare istanza di rimborso all'amministrazione finanziaria ai sensi del decreto legislativo n. 504 del 1995, art. 14 e della legge n. 428 del 1990, art. 29, comma 2, è il fornitore;

il consumatore finale dell'energia elettrica, a cui sono state addebitate le imposte addizionali sul consumo di energia elettrica di cui al decreto-legge n. 511 del 1988, art. 6, comma 3 (nel testo applicabile *ratione temporis*) da parte del fornitore, può agire nei confronti di quest'ultimo con l'ordinaria azione di ripetizione di indebito e, solo nel caso in cui tale azione si riveli impossibile o eccessivamente difficile con riferimento alla situazione in cui si trova



il fornitore, può eccezionalmente chiedere il rimborso nei confronti dell'amministrazione finanziaria, nel rispetto del principio unionale di effettività e previa allegazione e dimostrazione delle circostanze di fatto che giustificano tale legittimazione straordinaria;

solo una volta che sia stata esercitata vittoriosamente da parte del consumatore finale l'azione di rimborso nei confronti del fornitore, quest'ultimo ha novanta giorni dal passaggio in giudicato della sentenza per far valere il diritto al rimborso nei confronti dell'amministrazione finanziaria.

Dubbi di costituzionalità del quarto comma dell'art. 14 decreto legislativo n. 504/1995.

Il Consorzio Energia Assindustria Vicenza - Energindustria ha evidenziato:

di aver incassato dai clienti negli anni 2010 e 2011, a titolo di addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica, la somma complessiva di euro 6.011.045,80, che poi ha riversato all'Erario nella sua veste di debitore di imposta;

che, al momento della costituzione del Collegio arbitrale, oggetto di potenziale rimborso per indebito comunitario non era tutta la somma incassata a titolo di addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica nel biennio 2010/2011, in quanto parte dell'indebito risultava prescritta;

che al momento della costituzione del Collegio arbitrale il potenziale onere di rimborso a carico del Consorzio per indebiti non prescritti poteva essere valutato in circa quattro milioni e mezzo di euro (come da elenchi e schede contabili prodotte);

che, alla data di radicazione del procedimento arbitrale, trentatré clienti avevano presentato istanza di rimborso per le somme versate a titolo di addizionale provinciale all'energia elettrica negli anni 2010/2011, per un importo complessivo richiesto pari ad euro 1.537.261,72, intimando il pagamento e minacciando l'azione giudiziaria;

di avere l'onere, ai sensi dell'art. 14 decreto legislativo n. 504/1995, di sostenere un procedimento giurisdizionale per giungere ad una sentenza di condanna che gli consenta successivamente di richiedere all'Erario le somme (per addizionale provinciale) rimborsate ai clienti;

che all'importo capitale degli indebiti andrebbero quindi aggiunti i costi di difesa (quantificati in oltre un milione di euro per il solo giudizio di primo grado se tutti i clienti creditori agissero in giudizio ed in oltre 170.000 euro per i soli trentatré potenziali giudizi di primo grado relativi alle istanze di rimborso già ricevute, salvi i gradi successivi) e i realistici oneri legali di soccombenza;

che, anche a voler limitare l'onere ai trentatré giudizi potenziali conseguenti alle istanze di rimborso già presentate, il Consorzio sarebbe chiamato a allocare in bilancio un fondo per oneri di lite futuri che comprenda anche un importo non inferiore ad euro 170.000,00, senza considerare le ulteriori somme eventualmente dovute per oneri di soccombenza;

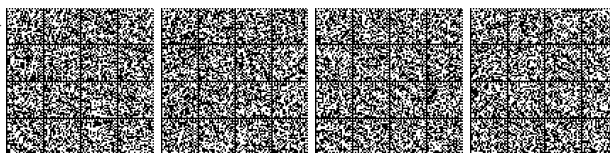
che sebbene la società Officine Meccaniche ANI richieda il rimborso della somma di soli euro 16.436,44 in linea capitale (importo il cui pagamento non comporta pregiudizio irreversibile o onere finanziario insostenibile) nell'ipotesi di rimborso generalizzato per indebito comunitario la valorizzazione dell'onere restitutorio e delle lesioni del diritto costituzionale e comunitario non devono essere valutati in senso atomistico, con riferimento limitato al singolo rimborso;

che quindi, imponendo l'art. 14 decreto legislativo n. 504/1995 un obbligo generale di rimborso dell'indebito comunitario, deve essere valutata la complessiva idoneità di tale obbligo generale ad incidere sfavorevolmente, ed in modo irreversibile, nella sfera giuridica patrimoniale del soggetto gravato dal rimborso;

che la valutazione del peso dell'obbligo e della sua irragionevolezza non deve essere rapportata alla manifestazione di un singolo fatto (i.e. pagamento singolo e puntuale), ma deve essere svolta sullo stato di soggezione, da intendersi negli effetti complessivi che l'obbligo imposto dalla norma esplica nella sfera giuridica del Consorzio;

che l'Organo amministrativo del Consorzio ha l'obbligo di adottare idonee misure e politiche di bilancio e di programmazione della propria attività atte a coprire gli oneri e le passività sopraindicate quanto meno per un importo non inferiore ad euro 1.800.000,00 (debito restitutorio certo oltre ad oneri di giustizia e di soccombenza), con accantonamento minimo (limitato alle sole istanze già pervenute) di pari importo;

di essere verosimilmente nell'impossibilità di far fronte all'onere restitutorio imposto dalla legge ed agli oneri conseguenti, come si può desumere dal bilancio al 31 dicembre 2019 in atti, dal quale emergono: un valore della produzione di euro 1.376.435,00, costi della produzione per euro 1.263.763,00, un risultato prima delle imposte di euro 115.801,00, un utile di esercizio di euro 12.774,00, un netto patrimoniale di euro 981.589,00;



di non essere in grado di assicurare la costituzione di alcun fondo né di fronteggiare il debito restitutorio se non ricorrendo a misure di politica aziendale e di bilancio straordinarie che comporterebbero il congelamento della liquidità, lo stravolgimento della politica consortile in ordine a iniziative e sviluppi futuri, il forte rischio (o pericolo serio, concreto ed attuale) di non essere in grado di gestire la normale e ordinaria attività, in ordine ai debiti correnti, ivi compreso il trattamento di fine rapporto ai dipendenti, il pericolo della messa in liquidazione del Consorzio e della sua insolvenza;

che la presenza del debito restitutorio comporta che l'attività del Consorzio non sia più finalizzata a perseguire lo scopo consortile per cui è stato costituito, ma che venga monopolizzata, per un tempo al momento indefinito, dalla necessità di fronteggiare il debito stesso, sorto a causa di un comportamento non proprio, ma del legislatore, con rimborso differito nel tempo nell'esclusivo interesse dell'Erario;

che sussiste il rischio concreto e attuale di non essere in grado di far fronte all'onere restitutorio, con il pericolo della messa in liquidazione del Consorzio e della sua insolvenza, con conseguente estinzione;

che alla luce della situazione concreta che si è venuta a creare appare fondato il dubbio che la norma di legge di cui all'art. 14 decreto legislativo n. 504/1995, con riferimento alla fattispecie di indebito comunitario, si ponga in contrasto sia con gli articoli 3 e 41 della Costituzione, sia con l'art. 117 della Costituzione, in via mediata, per violazione degli articoli 16 e 52 della Carta Fondamentale dei Diritti dell'Unione europea;

che in questo caso, persistendo comunque in radice un dubbio di legittimità in presenza di una doppia pregiudizialità, si rende necessario il rinvio pregiudiziale alla Corte costituzionale, come dalla stessa evidenziato in varie pronunce⁽¹⁾ (2), anche perché al Collegio arbitrale è preclusa la strada collaborativa con il giudice comunitario del rinvio pregiudiziale *ex art.* 267 TFUE.

Il Collegio arbitrale ritiene che sussistano dubbi di costituzionalità del quarto comma dell'art. 14 decreto legislativo n. 504/1995 sia sotto i profili evidenziati dal Consorzio Energia Assindustria Vicenza - Energindustria sia sotto gli ulteriori profili di seguito esposti.

Violazione degli articoli 41 e 3 della Costituzione.

Sul punto del diritto alla libertà della iniziativa economica previsto dall'art. 41 della Carta costituzionale e sui suoi limiti la giurisprudenza della Corte costituzionale è chiara, pacifica e costante:

la tutela costituzionale della sfera dell'autonomia privata non è assoluta;

il legislatore può imporre oneri all'attività di impresa: pertanto non è configurabile una lesione della libertà d'iniziativa economica allorché l'apposizione di limiti di ordine generale al suo esercizio corrisponda all'utilità sociale;

le limitazioni o gli oneri imposti alla attività di impresa non devono essere arbitrari⁽³⁾;

le misure in concreto adottate non devono essere palesemente incongrue;

l'intervento legislativo non deve essere tale da condizionare le scelte imprenditoriali in grado così elevato da indurre la funzionalizzazione dell'attività economica, sacrificandone le opzioni di fondo, restringendone in rigidi confini lo spazio e l'oggetto delle stesse scelte organizzative⁽⁴⁾.

(1) «Questa Corte ritiene che, laddove una legge sia oggetto di dubbi di illegittimità tanto in riferimento ai diritti protetti dalla Costituzione italiana, quanto in relazione a quelli garantiti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea in ambito di rilevanza comunitaria, debba essere sollevata la questione di legittimità costituzionale, fatto salvo il ricorso, al rinvio pregiudiziale per le questioni di interpretazione o di invalidità del diritto dell'Unione, ai sensi dell'art. 267 del TFUE.» (Corte Costituzionale, sentenza n. 269/2017).

(2) 3.1.- «Questa Corte ha ribadito anche di recente la propria competenza a sindacare gli eventuali profili di contrasto delle disposizioni nazionali con i principi enunciati dalla Carta (ordinanza n. 117 del 2019, punto 2. del Considerato in diritto). Quando è lo stesso giudice rimettente a sollevare una questione di legittimità costituzionale che investe anche le norme della Carta, questa Corte non può esimersi dal valutare se la disposizione censurata infranga, in pari tempo, i principi costituzionali e le garanzie sancite dalla Carta (sentenza n. 63 del 2019, punto 4.3. del Considerato in diritto). L'integrarsi delle garanzie della Costituzione con quelle sancite dalla Carta determina, infatti, «un concorso di rimedi giurisdizionali, arricchisce gli strumenti di tutela dei diritti fondamentali e, per definizione, esclude ogni preclusione» (sentenza n. 20 del 2019, punto 2.3. del Considerato in diritto)» (Corte Costituzionale, sentenza n. 182 del 30 luglio 2020).

(3) «Non è configurabile una lesione della libertà d'iniziativa economica allorché l'apposizione di limiti di ordine generale al suo esercizio corrisponda all'utilità sociale, come sancito dall'art. 41, secondo comma, Cost., purché, per un verso, l'individuazione di quest'ultima non appaia arbitraria e, per altro verso, gli interventi del legislatore non la perseguano mediante misure palesemente incongrue (*ex plurimis*, sentenze n. 56 del 2015, n. 247 e n. 152 del 2010 e n. 167 del 2009)» (*ex plurimis*, sentenza n. 203 del 2016). (Corte Costituzionale 7 maggio 2020 n. 85, e sentenze richiamate).

(4) Vi è lesione del principio costituzionale di libertà della iniziativa economica allorché il limite apposto sia «atto a condizionare le scelte imprenditoriali in grado così elevato da indurre la funzionalizzazione dell'attività economica, sacrificandone le opzioni di fondo, restringendone in rigidi confini lo spazio e l'oggetto delle stesse scelte organizzative» (Corte Costituzionale sentenza n. 47/2018; n. 56/2015; n. 388/1992; n. 548/1990).



Ad avviso del Collegio arbitrale la norma di cui al quarto comma dell'art. 14 del decreto legislativo n. 504/1992, con riferimento alle modalità imposte al venditore per la restituzione delle addizionali provinciali all'accisa all'energia elettrica quale indebito oggettivo comunitario e per il successivo recupero dell'addizionale, non è conforme ai principi costituzionali delineati dall'art. 41, ma pone un limite illegittimo, irragionevole e non proporzionato al diritto alla libertà di iniziativa economica posto che:

L'onere imposto dalla legge al venditore (nella specie il Consorzio Energia Assindustria Vicenza - Energinindustria) di rimborsare un indebito per violazione del diritto comunitario priva lo stesso delle risorse economiche necessarie allo svolgimento della propria attività, con il rischio di insolvenza e conseguente estinzione, per un fatto o inadempimento non imputabile allo stesso, ma al legislatore dello Stato membro, così arrecando pregiudizio al contenuto essenziale del diritto costituzionale alla libera iniziativa economica;

L'onere di «anticipare» le somme percepite indebitamente in virtù di una sentenza provvisoriamente esecutiva, con la possibilità di recuperare le somme solo dopo anni (divergenza temporale tra sentenza provvisoriamente esecutiva, che obbliga il venditore a corrispondere l'indebito comunitario, e passaggio in giudicato della sentenza che legittima la richiesta di restituzione delle somme anticipate), comporta uno sbilancio finanziario irragionevole ed inaccettabile, che pregiudica l'attività di impresa propria del venditore (nella specie il Consorzio Energia Assindustria Vicenza - Energinindustria);

L'obbligo di sostenere una difesa giudiziale, per una moltitudine diffusa di procedimenti, con costi ingenti a proprio esclusivo carico senza alcuna possibilità di rimborso, appare del tutto irragionevole ed arbitrario, specie quando il diritto del cliente al rimborso appare chiaro e delineato alla luce della condivisibile giurisprudenza della Corte di cassazione;

proprio la presenza di un obbligo restitutorio generalizzato di una accisa o addizionale per indebito comunitario comporta che l'attività del Consorzio non sia più finalizzata a perseguire lo scopo per cui è stato costituito, ma venga monopolizzata, per un tempo indefinito al momento, dalla necessità di fronteggiare il debito stesso, sorto - come detto - a causa dell'emanazione di normativa in contrasto con il diritto comunitario.

L'onere imposto dall'art. 14 decreto legislativo n. 504/1995 a carico del fornitore di energia appare illegittimo anche perché sproporzionato e si manifesta insopportabile e spropositato, con conseguente violazione dell'art. 3 della Costituzione.

Per poter rispondere ai principi di proporzionalità e di ragionevolezza, le misure adottate dal legislatore nazionale devono infatti essere idonee al conseguimento degli obiettivi legittimi prefissati, non devono superare i limiti di quanto risulti necessario per conseguire tali obiettivi (tanto che qualora esistano diverse alternative sul piano regolamentare si deve ricorrere a quella meno restrittiva) e gli inconvenienti causati non devono essere sproporzionati rispetto agli scopi perseguiti.

Nel caso in esame appare evidente la sproporzione e la totale mancanza di bilanciamento degli interessi contrapposti, con il sacrificio del diritto alla libertà di impresa a favore dell'Erario.

Va infatti considerato che il quarto comma dell'art. 14 decreto legislativo n. 504/1995 disciplina due fattispecie tra loro ben diverse, e cioè:

sia l'ipotesi di indebito singolo e specifico per erronea applicazione dell'accisa o della sua addizionale;

sia l'indebito per violazione di normativa comunitaria (pur dovendosi ritenere che la predetta norma non sia sorta con la finalità di disciplinare tale indebito).

E che si tratti di fattispecie ben diverse tra loro è evidenziato dal fatto che:

a) l'indebito singolo e specifico per erronea applicazione dell'accisa:

colpisce in modo limitato pochi comportamenti, posti in essere in carenza o violazione dei presupposti richiesti dalla norma;

è frutto di un errore posto in essere dal venditore o dal cliente;

è conosciuto in concreto dalle sole parti del rapporto contrattuale;

genera un onere finanziario limitato, del tutto sostenibile da parte del venditore;



b) l'indebito per violazione di normativa comunitaria, per contro:

colpisce la generalità dei soggetti potenzialmente interessati all'accisa;

è conseguenza di un comportamento illegittimo del legislatore nazionale, cui competerebbe l'obbligo di porvi rimedio senza nessun concorso delle parti contrattuali;

non è conseguenza di un comportamento errato delle parti, le quali hanno dato corretta esecuzione ad una norma di legge vigente all'epoca dell'applicazione dell'accisa o sua addizionale;

non richiede l'opportunità che la verifica della debenza o meno del diritto al rimborso venga devoluto al soggetto che, in concreto e senza colpa, ha addebitato l'accisa ma può essere valutato direttamente dall'Erario, effettivo destinatario delle somme, sulla base della prova del pagamento indebito;

genera un onere molto elevato, spropositato ed insostenibile da parte del soggetto passivo dell'accisa.

La lettera dell'art. 14 decreto legislativo n. 504/1995, che non opera distinzioni tra i due diversi tipi di indebito, va così irragionevolmente a disciplinare in modo identico fattispecie diverse tra loro, e cioè sia l'indebito dovuto a errore limitato e non generalizzato, commesso dal venditore o dall'acquirente nel corso del rapporto contrattuale, sia l'indebito comunitario, conseguente all'illegittimità dell'addizionale provinciale all'accisa all'energia elettrica, determinando così conseguenze insostenibili per il venditore nell'ipotesi di indebito generalizzato comunitario; la violazione dell'art. 3 della Costituzione appare, nell'applicazione della predetta norma all'indebito comunitario, del tutto evidente.

Violazione dell'art. 117 della Costituzione, in via mediata, per violazione degli articoli 16 e 52 della Carta Fondamentale dei Diritti dell'Unione europea.

Alla luce della situazione concreta sulla quale il Collegio arbitrale è chiamato a pronunciarsi, appare fondato il dubbio che la norma di legge di cui all'art. 14 decreto legislativo n. 504/1995, quarto comma, si ponga in contrasto anche con gli articoli 16 e 52 della Carta Fondamentale dei Diritti dell'Unione europea, e pertanto, con l'art. 117 della Carta costituzionale.

Va evidenziato al riguardo:

che la fattispecie in esame è assoggettata alla disciplina della direttiva 2008/118/CE del Consiglio del 16 dicembre 2008, per la cui attuazione è stato novellato l'art. 14 del decreto legislativo n. 504/1995;

che, in particolare, l'art. 9 di tale direttiva dispone: «Le condizioni di esigibilità e l'aliquota dell'accisa da applicare sono quelle in vigore alla data in cui l'accisa diviene esigibile nello Stato membro nel quale ha luogo l'immissione in consumo. L'accisa viene applicata e riscossa e, se del caso, è oggetto di rimborso o sgravio secondo le modalità stabilite da ciascuno Stato membro. Gli Stati membri applicano le medesime modalità ai prodotti nazionali e ai prodotti provenienti dagli altri Stati membri»;

che l'art. 14 del decreto legislativo n. 504/1995 costituisce l'adeguamento dell'ordinamento nazionale alla normativa comunitaria e quindi norma di derivazione comunitaria;

che gli articoli 16 e 52 della Carta Fondamentale dei Diritti dell'Unione europea dispongono:

«Art. 16 (*Libertà di impresa*). — È riconosciuta la libertà d'impresa, conformemente al diritto dell'Unione e alle legislazioni e prassi nazionali»;

«Art. 52 (*Portata dei diritti garantiti*). — Eventuali limitazioni all'esercizio dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla presente Carta devono essere previste dalla legge e rispettare il contenuto essenziale di detti diritti e libertà. Nel rispetto del principio di proporzionalità, possono essere apportate limitazioni solo laddove siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui»;

che le citate norme sono state interpretate dalla giurisprudenza della Corte di giustizia nel senso che:

la libertà di impresa implica la libertà di esercitare un'attività economica o commerciale, la libertà contrattuale e la libera concorrenza(5);

(5) Sentenza del 16 luglio 2020, C-686/18, Adusbef e altri, punto 82; Sentenza del 12 luglio 2018, C-540/16, Spika e altri, punto 34; Sentenza del 21 dicembre 2016, AGET Iralklis, C-201/15, punto 67; Sentenza del 17 ottobre 2013, C-101/12, Schaible, punto 25; Sentenza del 22 gennaio 2013, C-283/11 Sky Österreich, punto 42.



il diritto alla libertà d'impresa comprende segnatamente il diritto di ogni impresa di poter disporre liberamente, nei limiti della responsabilità per le proprie azioni, delle risorse economiche, tecniche e finanziarie di cui dispone(6);

la libertà d'impresa non costituisce una prerogativa assoluta, e può essere soggetta a interventi dei poteri pubblici suscettibili di stabilire, nell'interesse generale, limiti all'esercizio dell'attività economica;

ai sensi dell'art. 52, paragrafo 1, della Carta, eventuali limitazioni all'esercizio dei diritti e delle libertà riconosciute da quest'ultima devono essere previste dalla legge, rispettare il contenuto essenziale di tali diritti e libertà e, nel rispetto del principio di proporzionalità, essere necessarie e rispondere effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione europea o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui(7);

che se è pur vero che gli Stati membri dispongono di un ampio margine discrezionale nella scelta degli oneri imposti per conseguire un fine di interesse pubblico «siffatto margine discrezionale non può giustificare che siano lesi i diritti che i soggetti dell'ordinamento ricavano dalle disposizioni del Trattato che sanciscono le loro libertà fondamentali. Inoltre le limitazioni apportate al libero esercizio dei diritti e delle libertà fondamentali garantite dalla Carta, nella fattispecie alla libertà di impresa sancita dall'art. 16 di quest'ultima, devono del pari rispettare il contenuto essenziale di tali diritti e libertà» (Sentenza del 21 dicembre 2016, AGET Iralklis, C-201/15, punti 81 e 82);

che, secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia, il controllo di proporzionalità consiste nell'esaminare la corrispondenza tra gli obiettivi prefissi e le misure scelte per conseguirli e che, per poter rispondere al principio di proporzionalità, le misure adottate devono essere idonee al conseguimento degli obiettivi legittimi prefissati, non devono superare i limiti di quanto risulti necessario per conseguire tali obiettivi (qualora esistano diverse alternative sul piano regolamentare si deve ricorrere a quella meno restrittiva) e gli inconvenienti causati non devono essere sproporzionati rispetto agli scopi perseguiti (bilanciamento interno o proporzionalità *strictu sensu*). (C-101/12, Schaible EU:C:2013:661, punto 29), o (C-528/13, Léger, EU:C:2015:288, punto 58).

Orbene, alla luce del fatto che il Consorzio Energia Assindustria Vicenza - Energindustria ha comprovato, con la produzione di idonea documentazione, l'entità degli oneri di rimborso ai cessionari della addizionale e dei costi necessari di giustizia, ritiene il Collegio arbitrale che tale rimborso:

vada ad inibire (o fortemente limitare) al Consorzio l'esercizio ordinario della propria attività, privandolo delle disponibilità patrimoniali e finanziarie necessarie per il suo funzionamento;

comporti per la società l'incapacità di far fronte ad un rimborso generalizzato, al quale sarebbe obbligato a seguito di sentenze di accertamento e di condanna;

comporti per la società il forte pericolo di insorgenza di uno stato di insolvenza con il rischio della sua estinzione,

e che, conseguentemente, l'incidenza dell'onere imposto comporti la compressione e la conseguente estinzione del diritto di libertà di impresa, con conseguente violazione del precetto comunitario di cui all'art. 52, secondo il quale «le limitazioni ... devono rispettare il contenuto essenziale di detti diritti e libertà».

Come in precedenza esposto, l'entità del debito restitutorio comporta che l'attività della società non sia più finalizzata a perseguire l'attività propria di impresa, che viene compromessa, per un tempo al momento indefinito, dalla necessità di fronteggiare un debito restitutorio causato dal legislatore.

L'onere imposto, oltre a comprimere e non rispettare il contenuto essenziale del diritto della libertà di impresa, viola anche il requisito del principio di proporzionalità richiesto nel secondo periodo del primo comma dell'art. 52 della Carta; appare infatti del tutto evidente la sproporzione e la totale mancanza di bilanciamento degli interessi contrapposti (l'utilità sociale voluta dal legislatore con il diritto alla libertà di impresa tutelato dalla Carta dei Diritti Fondamentali), con il sacrificio totale del diritto a vantaggio di una mera utilità a favore dell'Erario (che mantiene per tempo irragionevole la disponibilità di importi incassati in forza di tributo illegittimo), bilanciamento che potrebbe essere perseguito diversamente (ad esempio assimilando l'ipotesi di indebito comunitario all'ipotesi di legittimazione diretta del cessionario nei confronti dell'Erario prevista nel caso di impossibilità o eccessiva difficoltà di conseguire dal fornitore il rimborso dell'imposta indebitamente pagata).

(6) Sentenza del 30 giugno 2016, C-134/15, Lidl GmbH & Co. KG, punto 27; Sentenza del 27 marzo 2014, C-314/12, UPC Telekabel Wien, punto 49.

(7) Sentenza del 24 settembre 2020, C-223/19, Ys, punto 88; Sentenza del 16 luglio 2020, C-686/18, Adusbef e altri, punto 86; Sentenza 26 ottobre 2017, C-534/16, BB construct s. r. o., punto 36; Sentenza del 30 giugno 2016, C-134/15, Lidl GmbH & Co. KG, punto 30; Sentenza del 4 maggio 2016, C-477/14, Pillbox 38, punti da 157 a 160, Sentenza del 17 ottobre 2013 C-101/12, Schaible, punto 28; Sentenza del 22 gennaio 2013, C-283/11, Sky Österreich, punti 45 e 46.



Va evidenziato che il Collegio arbitrale ritiene di non poter disapplicare direttamente la norma nazionale in quanto: la giurisprudenza comunitaria esistente non fornisce i chiarimenti necessari per una chiara e pacifica disapplicazione della norma nazionale;

il Collegio arbitrale non ha la possibilità di adire la Corte di giustizia in via pregiudiziale e di collaborazione; sussiste nel caso in esame una questione di doppia pregiudizialità (controversie che possono dare luogo a questioni di illegittimità costituzionale e, simultaneamente, a questioni di compatibilità con il diritto dell'Unione). Ulteriori profili di incostituzionalità in ordine alla normativa dedotta in controversia e suo presupposto.

La disposizione legislativa (art. 14, quarto comma, del decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504) che il Collegio arbitrale sospetta d'incostituzionalità viola inoltre gli articoli 3, 24, 111 e 117, primo comma della Costituzione, sotto i seguenti profili.

Ad avviso del Collegio arbitrale sussiste ulteriore violazione dell'art. 3 della Costituzione perché la norma censurata (art. 14, quarto comma, del decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504):

imponendo al fornitore di energia elettrica (che abbia esercitato la rivalsa sul consumatore finale dell'accisa e dell'addizionale) l'onere (a pena della perdita del diritto al rimborso dell'accisa e/o dell'addizionale provinciale all'accisa) di subire una pronuncia di condanna nel giudizio (ordinario o arbitrale rituale) promosso dal cessionario che reclaims la restituzione dell'accisa o addizionale indebitamente traslata,

e, inoltre, gravando il cessionario dell'onere di una procedura giudiziale per il recupero dell'indebito in quanto il fornitore non può effettuare spontaneamente il rimborso a pena della perdita del diritto al recupero dell'indebito nei confronti dell'Agenzia delle dogane, non rispetta i principi generali di eguaglianza e ragionevolezza (stabiliti dall'art. 3 della Costituzione), senza alcuna ragionevole giustificazione e per molteplici profili e concretizza un inammissibile sbilanciamento tra i diritti di fornitore e cessionario, da una parte, e le esigenze della finanza pubblica, dall'altra.

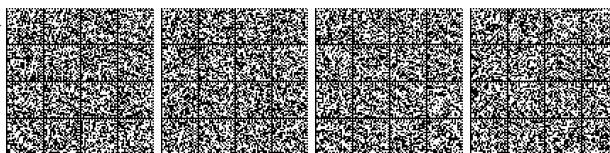
La violazione del principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 della Costituzione appare evidente ove si consideri la diversa disciplina di rimborso in ambito accise rispetto ad altre procedure di rimborso di indebito nei confronti dell'amministrazione finanziaria; ad esempio, sussiste violazione del principio di uguaglianza:

1) tra cessionario in ambito di accisa e di addizionale provinciale all'accisa (illecitamente applicata) e cessionario in ambito di IVA (illecitamente applicata), posto che solo nella prima ipotesi il cessionario è gravato dall'onere di una procedura giudiziale per il recupero dell'indebito in quanto il fornitore non può effettuare spontaneamente il rimborso a pena della perdita del diritto al recupero dell'indebito nei confronti dell'Agenzia delle dogane;

2) tra cessionario in ambito di accisa e di addizionale provinciale all'accisa illecitamente applicata da fornitore nei cui confronti l'ordinaria azione di ripetizione di indebito si riveli impossibile o eccessivamente difficile e cessionario in ambito di accisa o addizionale provinciale illecitamente applicata da fornitore nei cui confronti l'ordinaria azione di ripetizione di indebito si riveli possibile o non eccessivamente difficile, posto che solo nella prima ipotesi il cessionario è gravato dall'onere di una procedura giudiziale di accertamento (e condanna) per il recupero dell'indebito, con l'anticipazione di spese (quanto meno il contributo unificato e la marca di iscrizione a ruolo) e dilatazione dei tempi di recupero dell'indebito;

3) tra fornitore di energia elettrica (gravata di accisa e di addizionale provinciale) e fornitore di beni e servizi (assoggettati ad IVA), in quanto solo nella prima ipotesi il fornitore - per non precludersi la possibilità di recuperare l'accisa (e l'addizionale provinciale) che è tenuto a rimborsare al cessionario - si vede gravato da una procedura giudiziale, degli oneri della propria difesa in giudizio, degli oneri di lite, dell'imposta di registrazione della sentenza o del lodo di condanna; oneri tutti di cui non ha titolo al successivo rimborso e che portano in sostanza alla decurtazione dell'importo che andrà a recuperare dall'Agenzia delle dogane, con violazione dei principi di neutralità e di effettività. La disposizione legislativa (art. 14, quarto comma, del decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504), che il Collegio arbitrale sospetta d'incostituzionalità viola inoltre il principio di ragionevolezza.

La procedura di rimborso dell'accisa (e dell'addizionale provinciale), inasprita dal filtro dell'azione giudiziaria (l'art. 14 TUA, comma 4, considera l'azione di rimborso come un *posterius* della vittoriosa azione proposta nei confronti del fornitore dal consumatore definitivamente inciso dal peso economico dell'imposta), non può trovare giustificazione (se non meramente apparente) nella «esigenza di evitare un ingiustificato arricchimento in favore del fornitore



(Cassazione n. 19618 del 1° ottobre 2015; Cassazione n. 11224 del 16 maggio 2007; Cassazione n. 10939 del 24 maggio 2005)» (vedasi Cassazione sentenza n. 3233/2020) che trattenga l'accisa e l'addizionale provinciale rimborsategli o nell'esigenza di evitare comportamenti fraudolenti; va infatti considerato:

che la sentenza (o lodo reso all'esito di arbitrato rituale) definitiva di accertamento e condanna alla restituzione dell'indebito ottenuta dal cessionario nei confronti del fornitore ha efficacia solo *inter partes* e non vincola in alcun modo l'amministrazione finanziaria, che per procedere al rimborso al fornitore dell'accisa o addizionale provinciale indebitamente versatele dovrà comunque svolgere autonoma istruttoria per verificare la fondatezza della richiesta;

che, anche ai fini del rispetto dei principi di equivalenza ed effettività del diritto al rimborso (vedasi CGUE 15 marzo 2007, causa C-35/05, punto 37), il legislatore deve scegliere modalità procedurali idonee ad evitare inutili e dispendiose procedure, specie ove possa evitare un ingiustificato arricchimento del fornitore o condizionando il rimborso (oltre che alla prova del credito) alla prova (ad esempio con bonifico «parlante» su conto del cessionario, che l'amministrazione finanziaria può monitorare) dell'avvenuta rifusione dell'indebito al cessionario (momento dal quale far decorrere il termine di decadenza del diritto a richiedere il rimborso), oppure prevedendo che il rimborso spettante al fornitore vada accreditato sul conto indicato dal cessionario (pure facilmente verificabile dall'amministrazione finanziaria), fermo restando che soltanto il cedente ha titolo ad agire per il rimborso nei confronti dell'amministrazione;

che (nel caso di disponibilità alla definizione stragiudiziale della pretesa del cessionario) è del tutto irragionevole imporre un'azione giudiziaria per consentire il recupero di una addizionale illegittimamente disposta dal legislatore e successivamente abrogata, con aggravio procedimentale ed economico inutilmente complesso.

E la previsione del citato art. 14 non può trovare giustificazione neppure nella dichiarata (vedasi relazione illustrativa del decreto legislativo n. 48/2010 di modifica dell'art. 14 del decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504) esigenza di annullare gli effetti negativi derivanti agli operatori interessati dalla coesistenza di due termini (l'uno, decennale, di prescrizione e l'altro, biennale, di decadenza) concessi rispettivamente al consumatore finale per ottenere la restituzione delle somme indebitamente pagate a titolo di accisa e all'operatore per richiedere il rimborso delle medesime somme da parte dell'amministrazione finanziaria; fatte salve altre soluzioni, sarebbe stato sufficiente prevedere che il diritto al rimborso spettante all'operatore sorgesse solo al momento della rifusione dell'indebito al consumatore finale.

Sussiste inoltre, ad avviso del Collegio arbitrale la violazione dell'art. 24 della Costituzione, sotto il profilo del diritto di difesa, laddove l'art. 14 del decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504, imponendo al fornitore di energia elettrica (che abbia esercitato la rivalsa sul consumatore finale dell'accisa e dell'addizionale) l'onere (a pena della perdita del diritto al rimborso dell'addizionale provinciale dell'accisa) di una resistenza «suicida» in giudizio, con i relativi oneri processuali e di difesa, va a trasformare il diritto di difesa in un obbligo che va inevitabilmente a ledere l'effettività del diritto al rimborso (dati i costi processuali ed accessori); non può sottacersi che il diritto di difesa ricomprende necessariamente anche il diritto di scegliere di evitare il contenzioso mediante un adempimento spontaneo che eviti inutili oneri.

La disposizione legislativa (art. 14, quarto comma, del decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504) che il Collegio arbitrale sospetta d'incostituzionalità si pone, altresì, in contrasto con gli articoli 111 e 117 della Costituzione, per flagrante violazione del diritto fondamentale ad un «processo equo» ed alla effettività della tutela giurisdizionale, trasposto in termini di «giusto processo», secondo il significato a tal espressione attribuito dall'art. 111 della Costituzione;

ed invero:

non può infatti essere considerato «equo» un processo non necessario, inutilmente imposto sia al soggetto passivo dell'accisa sia al consumatore finale, che ben potrebbero definire bonariamente in via stragiudiziale il diritto di quest'ultimo al rimborso dell'accisa (e/o addizionale all'accisa) indebitamente pagata al fornitore, e che porta all'unico risultato pratico di spostare in avanti nel tempo il momento in cui l'Erario dovrà rimborsare l'accisa (e/o addizionale all'accisa) indebitamente incassata, sempre che i costi della procedura in rapporto all'effettivo recupero dell'accisa o addizionale non inducano il fornitore a rinunciare al diritto al rimborso vantato nei confronti dell'Erario e a definire stragiudizialmente il rapporto con il cessionario (con evidente arricchimento per l'Erario);

non può essere considerato «equo» un processo che comunque, in ragione degli oneri ad esso connessi, va a ledere l'effettività e la piena tutela del diritto al rimborso (dell'accisa e/o addizionale all'accisa indebitamente applicata) o per il fornitore di energia elettrica o per il consumatore;



non può essere considerato «equo» un processo che, stante la sua inutilità, va ingiustamente a procrastinare nel tempo il diritto al rimborso dell'indebito;

non può essere considerato «equo» un processo che, stante la sua inutilità, va ad «ingolfare» il meccanismo della giustizia civile.

Come detto, la condanna definitiva del fornitore al rimborso dell'indebita addizionale all'accisa (che non fa stato nei confronti del terzo amministrazione finanziaria) non apporta alcuna utilità in termini di tutela dell'esigenza di evitare un ingiustificato arricchimento in favore del fornitore (posto che pagamento spontaneo lo impedirebbe) né dell'esigenza di evitare comportamenti fraudolenti (dato che la sentenza definitiva di condanna del fornitore non elimina l'istruttoria da parte dell'amministrazione finanziaria sulla fondatezza della richiesta di rimborso).

Né, sotto diverso profilo, può ritenersi che sia solo la definitività della sentenza di condanna a dare certezza alla data di decorrenza del *dies a quo* dal quale far decorrere il termine per la richiesta all'Erario del rimborso da parte del fornitore dell'accisa e/o addizionale all'accisa indebitamente versata; il fornitore può adeguatamente documentare l'avvenuto rimborso dell'indebito al consumatore mediante operazioni bancarie tracciate, può fornire al riguardo dichiarazioni sostitutive dell'atto di notorietà e può subire il controllo di dette operazioni bancarie da parte dell'amministrazione finanziaria.

Rilevanza della questione di costituzionalità dell'art. 14, quarto comma, del decreto legislativo 14 ottobre 1995, n. 504.

Ad avviso del Collegio arbitrale, sgombrato il campo dalla questione della disapplicazione dell'addizionale provinciale alle accise sull'energia elettrica di cui al decreto-legge n. 511 del 1988, art. 6, la rilevanza *ex art. 23* della legge n. 87 del 1953 della prospettata questione di costituzionalità discende da un lato dall'inesistenza di altre eccezioni preliminari o pregiudiziali sollevate dalle parti o rilevabili d'ufficio che siano preordinate sotto il profilo logico rispetto alla questione di costituzionalità e, dall'altro, dalla diretta applicabilità al caso in esame della norma la cui costituzionalità è messa in discussione.

La norma che disciplina il diritto al rimborso, e di cui il Collegio arbitrale ha il dubbio di lesione costituzionale, è contenuta all'attuale quarto comma dell'art. 14 del decreto legislativo n. 504/1995, secondo cui: «Qualora, al termine di un procedimento giurisdizionale, il soggetto obbligato al pagamento dell'accisa sia condannato alla restituzione a terzi di somme indebitamente percepite a titolo di rivalsa dell'accisa, il rimborso è richiesto dal predetto soggetto obbligato, a pena di decadenza, entro novanta giorni dal passaggio in giudicato della sentenza che impone la restituzione delle somme» (In assenza di ulteriori precisazioni, il richiamo all'art. 14 decreto legislativo n. 504/1995 contenuto nella presente ordinanza si deve intendersi riferito alla disposizione sopra richiamata).

Va rilevato al riguardo:

che la società Officine Meccaniche ANI S.p.a. espressamente dichiara che l'azionato «diritto al rimborso è disciplinato dall'art. 14 legge n. 504/1995» (pagina 6 della memoria di costituzione);

che il Consorzio Energia Assindustria Vicenza - Energindustria eccepisce che l'art. 14 del decreto legislativo n. 504/1995 deve essere disapplicato in quanto in contrasto con il diritto comunitario (articoli 16 e 52, primo comma, della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea) ed in contrasto con gli articoli 3, 41 e 117 della Costituzione;

che l'art. 14 del decreto legislativo n. 504/1995 disciplina proprio il rapporto giuridico del rimborso di una accisa (o addizionale provinciale) indebitamente corrisposta;

che l'art. 14 del decreto legislativo n. 504/1995 impone al cliente che intende agire per il rimborso dell'accisa indebitamente versata di agire in via giurisdizionale nei confronti del proprio fornitore;

che l'art. 14 del decreto legislativo n. 504/1995 impone l'assoggettamento del venditore all'obbligo di corrispondere le somme pagate indebitamente dai clienti a titolo di addizionale all'accisa;

che l'art. 14 del decreto legislativo n. 504/1995 prevede la possibilità per il cliente di conseguire il rimborso anche in presenza di una sentenza non definitiva, ma provvisoriamente esecutiva; mentre il fornitore di energia può conseguire il rimborso dall'erario delle somme pagate al cliente solamente in presenza di una sentenza definitiva di condanna;

che l'onere imposto dall'art. 14 del decreto legislativo n. 504/1995 al fornitore di energia elettrica (che voglia conservare il diritto al rimborso dell'addizionale all'accisa indebitamente versata) di subire una condanna alla restituzione dell'addizionale al cessionario si ripercuote sull'addebito al fornitore degli oneri di lite, con evidente violazione dell'effettività del suo diritto al rimborso (che verrebbe falcidiato dagli oneri stessi), violazione che si verificherebbe invece in capo al cessionario nell'ipotesi di compensazione di detti oneri.



Ad avviso del Collegio arbitrale la norma di cui all'art. 14 decreto legislativo n. 504/1995 trova necessaria applicazione nel giudizio in corso, ponendosi in un rapporto di rigorosa e necessaria strumentalità tra la soluzione della questione sollevata e il progredire verso la decisione della controversia, che non può essere risolta senza l'applicazione della norma, oggetto di dubbio di costituzionalità.

Il giudizio arbitrale non può quindi essere definito indipendentemente dall'applicazione della norma invocata e dalla conseguente risoluzione delle prospettate questioni di legittimità costituzionale, sì che appare evidente la sussistenza del requisito pregiudiziale della rilevanza.

Impossibilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata.

Ritiene il Collegio arbitrale che vada risolta con esito negativo la verifica di praticabilità di una esegesi costituzionalmente orientata dalla normativa denunciata, per l'ostacolo che trova nella lettera della normativa stessa, che prevede:

l'assoggettamento del fornitore di energia all'obbligo di rimborsare le somme pagate indebitamente dai clienti a titolo di addizionale all'accisa;

l'obbligo per il cliente di ripetere le somme esclusivamente nei confronti del fornitore di energia;

che per poter richiedere il rimborso all'amministrazione finanziaria, il soggetto obbligato al pagamento dell'accisa sia previamente condannato alla restituzione a terzi di somme indebitamente percepite a titolo di rivalsa dell'accisa (o addizionale provinciale).

La chiara disposizione della norma, non consente di procedere ad una interpretazione adeguatrice della disposizione censurata, diversa da quanto traspare dalla lettera della norma e dalla chiara interpretazione resa dalla Corte di cassazione con numerose sentenze sul punto, successive alla decisione n. 27101/2019 del 23 ottobre 2019.

Considerazioni conclusive

Ad avviso del Collegio arbitrale appaiono dunque rilevanti e non manifestamente infondate in riferimento agli articoli della Costituzione n. 3, 24, 41, 111, primo e secondo comma, e 117, primo comma, anche in via mediata per violazione degli articoli 16 e 52 della Carta Fondamentale dei Diritti dell'Unione europea, le sopra specificate questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14 del decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504 nella parte in cui prevede che: «Qualora, al termine di un procedimento giurisdizionale, il soggetto obbligato al pagamento dell'accisa sia condannato alla restituzione a terzi di somme indebitamente percepite a titolo di rivalsa dell'accisa, il rimborso è richiesto dal predetto soggetto obbligato, a pena di decadenza, entro novanta giorni dal passaggio in giudicato della sentenza che impone la restituzione delle somme».

P. Q. M.

Il Collegio arbitrale, come sopra composto, considerata la natura rituale del proprio arbitrato e la conseguente propria legittimazione a sollevare questione incidentale di legittimità costituzionale, visti gli articoli 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 e 819-bis, primo comma, n. 3 del codice di procedura civile, per i motivi indicati nella presente ordinanza dichiara rilevanti e non manifestamente infondate, con riferimento agli articoli della Costituzione 3, 24, 41, 111, primo e secondo comma, e 117 primo comma, anche in via mediata per violazione degli articoli 16 e 52 della Carta Fondamentale dei Diritti dell'Unione europea, le sopra specificate questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14 del decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504 nella parte in cui prevede che «Qualora, al termine di un procedimento giurisdizionale, il soggetto obbligato al pagamento dell'accisa sia condannato alla restituzione a terzi di somme indebitamente percepite a titolo di rivalsa dell'accisa, il rimborso è richiesto dal predetto soggetto obbligato, a pena di decadenza, entro novanta giorni dal passaggio in giudicato della sentenza che impone la restituzione delle somme».

Sospende, per l'effetto, il presente giudizio arbitrale.

Dispone la notifica della presente ordinanza alle parti costituite, al Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché la comunicazione ai Presidenti del Senato e della Camera dei Deputati.

Dispone la trasmissione della presente ordinanza e degli atti del procedimento arbitrale alla Corte costituzionale, unitamente alla prova delle notificazioni e comunicazioni prescritte.



Delega il Presidente del Collegio arbitrale agli incumbenti di rito.

Così deciso in Vicenza nella riunione del 26 marzo 2021.

Il Collegio arbitrale

Il Presidente: REBECCA

I componenti: ROBERTI - SOLINAS

21C00150

N. 103

*Ordinanza del 9 ottobre 2020 della Commissione tributaria provinciale di Siracusa
sul ricorso proposto da Fazzino Giuseppe c/Agenzia delle Entrate di Siracusa*

Imposte e tasse - Erogazione dei rimborsi a favore dei soggetti colpiti dagli eventi sismici del dicembre 1990 nelle Province di Catania, Ragusa e Siracusa i quali abbiano versato imposte per il triennio 1990-1992 - Modalità e procedure.

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)”), art. 1, comma 665, e successive modificazioni.

COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE

DI SIRACUSA

SEZIONE 1^a

Il Giudice monocratico, dott. Vincenzo Sàito,

letti gli atti del proc. n. 82/2019 promosso da Fazzino Giuseppe nei confronti dell’Agenzia delle Entrate di Siracusa per l’ottemperanza della sentenza n. 1869 datata 6/20.4.2018 di questa C.T.P., con cui - in accoglimento del ricorso iscritto al n. 2460/2013 - l’Amministrazione finanziaria è stata condannata al rimborso del 90% dell’irpef e dell’ilor assolate dallo stesso nel triennio 1990-1992;

sciogliendo la riserva del 7.9.2020;

premesso che:

il ricorrente ha dedotto:

a) il 12.10.2018 ha notificato atto di messa in mora e di diffida ad adempiere ex art. 70 co. 2° d.to l.vo 546/ 1992;

b) l’A.F. è rimasta inerte;

c) il credito ammonta ad euro 22.047,85 di cui:

c.1) euro 11.687,68 per sorte;

c.2) euro 10.417,81 per interessi secondo il prospetto che segue (in virtù rispettivamente dell’ art. 13 co. 2 d.l. 55711993, dell’art. 3 co. 141 legge 662/1996, D.M. 27.6.2003 e D.M. 21.5.2009)



<i>sorte</i>	<i>periodo</i>	<i>gg.</i>	<i>tasso</i>	<i>importo</i>
€ 11.687,68	16.6.1993 / 31.12.1996	1294	6%	2.486,11
€ 11.687,68	1.1.1997 / 30.6.2003	2371	5%	3.796,09
€ 11.687,68	1.7.2003 / 31.12.2009	2375	2,75%	2.091,37
€ 11.687,68	1.1.2010 / 28.9.2010	3192	2%	2.044,22

L'Agenzia delle entrate ha resistito osservando testualmente (la sottolineatura concerne i richiami normativi).

...

Dalle interrogazione effettuate presso l'archivio dell'Anagrafe Tributaria, risulta che per il contribuente sono stati estratti, in data 1/12/2018, i rimborsi con modalità di pagamento tramite vaglia.

- Anno 1990 Direzione Provinciale di Siracusa Ufficio legale 2 - importo richiesto: euro 3.194,18 - importo riconosciuto: euro 3.194,18

- Anno 1991 importo richiesto: euro 3.651,97 importo riconosciuto: euro 3.651,70

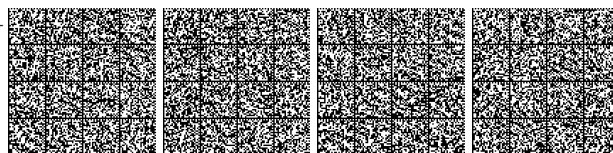
- Anno 1992 importo richiesto: euro 4.280,45 importo riconosciuto: euro 4.280,45.

Pertanto, il rimborso di cui si chiede l'esecuzione in via provvisoria ammonta complessivamente ad euro 11.126,33.

Alla luce di tali premesse, l'Ufficio rappresenta di aver già provveduto, nei limiti di quanto disposto dall'art. 16-*octies* del DL 91/2017, convertito con modificazioni dalla legge 3/8/2017 n. 123, a dare esecuzione provvisoria alla sentenza della C.T.P. 1869/1/2018, provvedendo a corrispondere la somma di euro 5.563,16 pari al 50 per cento sulle somme dovute oltre interessi legali.

Si rappresenta, infatti, il tenore letterale dell'art. 1, comma 665, della legge 23.12.2014 n. 190 nella versione in vigore dal 13 agosto 2017 per effetto dell'art. 1 6-*octies* della Legge del 13 agosto 2017 n. 123 ("1. All'articolo 1, comma 665, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, sono apportate le seguenti modificazioni: a) al primo periodo, dopo le parole: "articolo 9, comma 17, della legge 27 dicembre 2002, n. 289, e successive modificazioni," sono inserite le seguenti: "compresi i titolari di redditi di lavoro dipendente, nonché i titolari di redditi equiparati e assimilati a quelli di lavoro dipendente in relazione alle ritenute subite," e dopo le parole: "al rimborso di quanto indebitamente versato," sono inserite le seguenti: "nei limiti della spesa autorizzata dal presente comma,"; b) dopo il secondo periodo sono inseriti i seguenti: "Il contribuente che abbia tempestivamente presentato un'istanza di rimborso generica ovvero priva di documentazione e, per gli anni d'imposta 1990, 1991 e 1992, non abbia presentato le dichiarazioni dei redditi, entro il 30 ottobre 2017 può integrare l'istanza già presentata 3 con i dati necessari per il calcolo del rimborso. Successivamente al 30 ottobre 2017, gli uffici dell'Agenzia delle entrate richiedono i dati necessari per il calcolo del rimborso, che devono essere forniti entro sessanta giorni dalla richiesta ai contribuenti che abbiano tempestivamente presentato un'istanza di rimborso generico ovvero priva di documentazione e, per gli anni d'imposta 1990, 1991 e 1992, non abbiano presentato le dichiarazioni dei redditi e non abbiano provveduto all'integrazione. Per i contribuenti titolari di redditi di lavoro dipendente nonché titolari di redditi equiparati e assimilati a quelli di lavoro dipendente che hanno presentato la dichiarazione dei redditi modello 740 per le stesse annualità, l'importo oggetto di rimborso viene calcolato direttamente dall'Agenzia delle entrate in funzione delle ritenute subite a titolo di lavoro dipendente in essa indicate. In relazione alle istanze di rimborso presentate, qualora l'ammontare delle stesse ecceda le complessive risorse stanziate dal presente comma, i rimborsi sono effettuati applicando la riduzione percentuale del 50 per cento sulle somme dovute; a seguito dell'esaurimento delle risorse stanziate dal presente comma non si procede all'effettuazione di ulteriori rimborsi. Con provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate, da emanare entro il 30 settembre 2017, sono stabilite le modalità e le procedure finalizzate ad assicurare il rispetto dei limiti di spesa stabiliti dal presente comma").

Il Direttore dell'Agenzia delle Entrate, in data 26/9/2017, ha emanato il provvedimento ricordato, con il quale sono state stabilite le modalità e le procedure finalizzate ad assicurare il rispetto dei limiti di spesa stabiliti dall'articolo sopra richiamato. Nel provvedimento viene chiarito che: "1.1. Ai fini dell'esecuzione dei rimborsi delle imposte versate per il triennio 1990-1992 dai soggetti colpiti dal sisma del 13 e 16 dicembre 1990 che ha interessato le province di Catania, Ragusa e Siracusa, gli uffici dell'Agenzia delle entrate territorialmente competenti verificano, in base all'articolo 1, comma 665, della legge 23 dicembre 2014 n. 190, le istanze di rimborso presentate entro il primo marzo 2010, secondo l'ordine cronologico di presentazione, e determinano le somme dovute. 2. Modalità e termini di esecuzione dei rimborsi 2.1 Tenuto conto dei limiti di spesa autorizzati dall'articolo 1, comma 665, della legge 23 dicembre 2014, n. 190,



nonché dell'importo riferibile alle istanze di rimborso presentate, l'Agenzia delle entrate effettua i rimborsi delle istanze validamente liquidate, ai sensi del punto 1.1, applicando la riduzione del 50 per cento sulle somme dovute. 2.2 L'Agenzia delle entrate provvede periodicamente ad erogare, gli importi validamente liquidati, nella misura sopra indicata, a partire da quelli che si riferiscono alle istanze con data di presentazione più remota, fino a concorrenza delle somme stanziare. 2.3 Al completamento dell'esame delle istanze di rimborso da parte degli uffici dell'Agenzia delle entrate territorialmente competenti e all'effettuazione dei rimborsi con la riduzione del 50 per cento degli importi risultanti dovuti, qualora eccedano risorse finanziarie rispetto ai limiti di spesa autorizzati, le somme residue sono erogate proporzionalmente al valore degli importi liquidati, ai sensi del punto 1.1").

È bene osservare che gli adempimenti dell'Ufficio, per l'esecuzione del giudicato, cessano con la convalida informatica delle somme da rimborsare pari al 90% delle imposte versate nel triennio 90-91 e 92. Successivamente, l'erogazione delle stesse avviene a livello Centrale, da parte della DC Gestione Tributi Ufficio Rimborsi, a seguito della ricezione della convalida. In particolare, il flusso monetario viene gestito dalla DC di Roma, con predisposizione automatizzata del pagamento sulla base del capitolo di spesa e delle disposizioni normative richiamate. Pertanto, l'unico adempimento a carico di questa Direzione è la convalida del rimborso e come dimostrano gli atti allegati è stato tempestivamente effettuato da questo Ufficio. È di solare evidenza che un'Amministrazione Pubblica, quale l'Agenzia delle Entrate nel caso in specie, non può non attenersi, nel proprio operato, a quanto disposto per legge; al pari di ogni soggetto pubblico o privato - residente e/o operante nel territorio dello Stato. Ne discende, da quanto rappresentato, che essendo stata rimborsata dall'Agenzia delle Entrate, a seguito di sentenza della C.T.P., al sig. Fazzino la somma di euro 5.563,16, l'Ufficio ha legittimamente operato in ottemperanza alla disposizione normativa di cui all'16-octies l. 3 agosto 2017 n. 123 e tale somma può essere considerata un acconto alla luce del disposto di cui al punto 2.3 stessa disposizione che come sopra riportato recita: "Al completamento dell'esame delle istanze di rimborso da parte degli uffici dell'Agenzia delle entrate territorialmente competenti e all'effettuazione dei rimborsi con la riduzione del 50 per cento degli importi risultanti dovuti, qualora eccedano risorse finanziarie rispetto ai limiti di spesa autorizzati, le somme residue sono erogate proporzionalmente al valore degli importi liquidati, ai sensi del punto 1.1".

D'altronde, se è più o meno condivisibile, che il limite introdotto dalla sopravvenuta norma con riduzione al 50% delle somme spettanti non incide sul titolo della ripetizione, è innegabile che proprio in questa sede, in cui si contesta l'esecuzione della sentenza, lo stesso debba trovare applicazione e dunque osservanza per scongiurare la violazione di legge.

Per i motivi esposti, l'Ufficio chiede a codesta onorevole Commissione Tributaria Provinciale:

- 1) La cessazione della materia del contendere avendo, l'Ufficio, interamente eseguito la sentenza con la convalida del rimborso; unico adempimento rientrante nella propria sfera di competenza;
- 2) La compensazione delle spese, considerato che si è già provveduto alla liquidazione delle somme spettanti.

...

con memoria depositata il 5.11.2018 il Fazzino ha replicato per l'inapplicabilità dell'art. 16. octies d.l. 91 cit. inerente la fase amministrativa e non anche l'accertamento giurisdizionale, giusta la pronuncia n. 2249/2019 della C.T.R. Sicilia - Sezione staccata Siracusa; insisteva per il saldo di euro 5.563,15 (così implicitamente aderendo alla determinazione della sorte per euro 11.126,13 in luogo di euro 11.687,68 di cui sub c.1);

all'udienza del 20.1.2020 l'Ufficio ha disposto rinvio - in attesa della conversione del d.l. 30.12.2019 n.162 di cui *infra* (sub 5.2) - all'udienza del 20.4.2020, non tenutasi per l'emergenza Covid-19, con ulteriore rinvio all'udienza del 7.9.2020

considerata la propria competenza (art. 70 co. 10.bis d.to l.vo 546/1992);

considerato che deve dubitarsi della costituzionalità dell'art. 1 comma 665 legge 21.12.2014 n. 190 e succ. mod. per contrasto con l'art. 3 co. 1° e con l'art. 23 Cost.

I termini della questione sono i seguenti:

1. Nel 1990 il territorio delle Province di Catania, Ragusa e Siracusa è stato colpito da sisma, e sono state emanate ordinanze per la sospensione degli obblighi tributari (esclusi i contribuenti assoggettati alla ritenuta alla fonte : *sic*) sino all'emanazione della legge che segue.

2. L'art. 9 co. 17 legge 27.2.2002 n. 289 ha disposto che : I soggetti colpiti dal sisma del 13 e 16 dicembre 1990, che ha interessato le province di Catania, Ragusa e Siracusa, individuati ai sensi dell'articolo 3 dell'ordinanza del Ministro per il coordinamento della protezione civile del 21 dicembre 1990, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 299 del 21 dicembre 1990, destinatari dei provvedimenti agevolativi in materia di versamento delle somme dovute a titolo di tributi e contributi, possono definire in maniera automatica la propria posizione relativa agli anni 1990, 1991 e 1992. La definizione si perfeziona versando, entro il 16 marzo 2003, l'intero ammontare dovuto per ciascun tributo



a titolo di capitale, al netto dei versamenti già eseguiti a titolo di capitale ed interessi, diminuito al 10 per cento; il perfezionamento della definizione comporta gli effetti di cui al comma 10. Qualora gli importi da versare complessivamente ai sensi del presente comma eccedono la somma di 5.000 euro, gli importi eccedenti possono essere versati in un massimo di otto rate semestrali con l'applicazione degli interessi legali a decorrere dal 17 marzo 2003. L'omesso versamento delle predette eccedenze entro le scadenze delle rate semestrali non determina l'inefficacia della definizione automatica; per il recupero delle somme non corrisposte si applicano le disposizioni dell'articolo 14 del decreto del Presidente della Repubblica 29.9.1973 n. 602 e succ. modi e sono altresì dovuti una sanzione amministrativa pari al 30 per cento delle somme non versate, ridotta alla metà in caso di versamento eseguito entro i trenta giorni successivi alla scadenza medesima, e gli interessi legali.

3. Molti contribuenti che avevano assolto le imposte per il triennio 1990/1992, hanno avanzato istanza di rimborso nella misura del 90%, lamentando la palese disparità di trattamento;

4. La Corte di Cassazione, con le sentenze 1.20.2007 n. 20641, 12.6.2012 n. 9577, 13.7.2012 n. 12083, 20.12.2012 n. 23859, e con le ordinanze 12.6.2013 n. 9577, 11.12.2012 n. 22507, 2.5.2013 n. 10242, 2.10.2013 n. 22497, ha riconosciuto la fondatezza delle istanze, così elevando il rimborso a diritto vivente;

5. Il legislatore ha però circoscritto inizialmente il diritto *de quo* - limitando lo stanziamento a euro 30.000,00 per ciascuno degli anni 2015-2017 - mediante il comma 665 dell'art. 1 legge 23.12.2014 n. 190, che si trascrive:

I soggetti colpiti dal sisma del 13 e 16 dicembre 1990, che ha interessato le province di Catania, Ragusa e Siracusa, individuati ai sensi dell'articolo 3 dell'ordinanza del Ministro per il coordinamento della protezione civile 21.12.1990, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 299 del 24.12.1990, che hanno versato imposte per il triennio 1990-1992 per un importo superiore al 10 per cento previsto dall'articolo 9 co. 17 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, e successive modificazioni, compresi i titolari di redditi di lavoro dipendente, nonché i titolari di redditi equiparati e assimilati a quelli di lavoro dipendente in relazione alle ritenute subite, hanno diritto, con esclusione di quelli che svolgono attività d'impresa, per i quali l'applicazione dell'agevolazione è sospesa nelle more della verifica della compatibilità del beneficio con l'ordinamento dell'Unione europea, al rimborso di quanto indebitamente versato, nei limiti della spesa autorizzata dal presente comma, a condizione che abbiano presentato l'istanza di rimborso ai sensi dell'articolo 21 comma 2 del decreto legislativo 31 dicembre 1992 n. 546 e successive modificazioni.

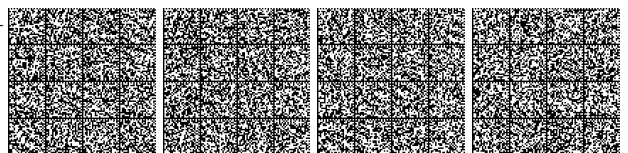
Il termine di due anni per la presentazione della suddetta istanza è calcolato a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge 28.2.2008 n. 31, di conversione del decreto-legge 31.12.2007 n. 248. A tal fine è autorizzata la spesa di 30 milioni di euro per ciascuno degli anni 2015-2017.

Il contribuente che abbia tempestivamente presentato un'istanza di rimborso generica ovvero priva di documentazione e, per gli anni d'imposta 1990, 1991 e 1992, non abbia presentato le dichiarazioni dei redditi, entro il 30 ottobre 2017 può integrare l'istanza già presentata con i dati necessari per il calcolo del rimborso. Successivamente al 30 ottobre 2017, gli uffici dell'Agenzia delle entrate richiedono i dati necessari per il calcolo del rimborso, che devono essere forniti entro sessanta giorni dalla richiesta, ai contribuenti che abbiano tempestivamente presentato un'istanza di rimborso generica ovvero priva di documentazione e, per gli anni d'imposta 1990, 1991 e 1992, non abbiano presentato le dichiarazioni dei redditi e non abbiano provveduto all'integrazione. Per i contribuenti titolari di redditi di lavoro dipendente nonché titolari di redditi equiparati e assimilati a quelli di lavoro dipendente che hanno presentato la dichiarazione dei redditi modello 740 per le stesse annualità, l'importo oggetto di rimborso viene calcolato direttamente dall'Agenzia delle entrate in funzione delle ritenute subite a titolo di lavoro dipendente in essa indicate. In relazione alle istanze di rimborso presentate, qualora l'ammontare delle stesse ecceda le complessive risorse stanziare dal presente comma, i rimborsi sono effettuati applicando la riduzione percentuale del 50 per cento sulle somme dovute; a seguito dell'esaurimento delle risorse stanziare dal presente comma non si procede all'effettuazione di ulteriori rimborsi. Con provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate, da emanare entro il 30 settembre 2017, sono stabilite le modalità e le procedure finalizzate ad assicurare il rispetto dei limiti di spesa stabiliti dal presente comma.

Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze sono stabiliti i criteri di assegnazione dei predetti fondi...".

5.1 Sul comma 665 dell'art. 1 appena citato il legislatore è intervenuto con l'art. 16 octies d.l. 20.6.2017 n. 91, conv. legge 3.8.2017 n. 123 (inserito, si badi, in sede di conversione), con il seguente nuovo testo dell'art. 9 co. 17 legge 282 cit. :

I soggetti colpiti dal sisma del 13 e 16 dicembre 1990, che ha interessato le province di Catania, Ragusa e Siracusa, individuati ai sensi dell'articolo 3 dell'ordinanza del Ministro per il coordinamento della protezione civile 21 dicembre 1990, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 299 del 24 dicembre 1990, che hanno versato imposte per il triennio 1990-1992 per un importo superiore al 10 per cento previsto dall'articolo 9, comma 17, della legge 27 dicembre 2002, n. 289, e successive modificazioni, compresi i titolari di redditi di lavoro dipendente, nonché i titolari di redditi equiparati e assimilati a quelli di lavoro dipendente in relazione alle ritenute subite, hanno diritto, con esclusione di quelli



che svolgono attività d'impresa, per i quali l'applicazione dell'agevolazione è sospesa nelle more della verifica della compatibilità del beneficio con l'ordinamento dell'Unione europea, al rimborso di quanto indebitamente versato, nei limiti della spesa autorizzata dal presente comma, a condizione che abbiano presentato l'istanza di rimborso ai sensi dell'articolo 21, comma 2, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, e successive modificazioni. Il termine di due anni per la presentazione della suddetta istanza è calcolato a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge 28 febbraio 2008, n. 31, di conversione del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248. Il contribuente che abbia tempestivamente presentato un'istanza di rimborso generica ovvero priva di documentazione e, per gli anni d'imposta 1990, 1991 e 1992, non abbia presentato le dichiarazioni dei redditi, entro il 30 ottobre 2017 può integrare l'istanza già presentata con i dati necessari per il calcolo del rimborso. Successivamente al 30 ottobre 2017, gli uffici dell'Agenzia delle entrate richiedono i dati necessari per il calcolo del rimborso, che devono essere forniti entro sessanta giorni dalla richiesta, ai contribuenti che abbiano tempestivamente presentato un'istanza di rimborso generica ovvero priva di documentazione e, per gli anni d'imposta 1990, 1991 e 1992, non abbiano presentato le dichiarazioni dei redditi e non abbiano provveduto all'integrazione. Per i contribuenti titolari di redditi di lavoro dipendente nonché titolari di redditi equiparati e assimilati a quelli di lavoro dipendente che hanno presentato la dichiarazione dei redditi modello 740 per le stesse annualità, l'importo oggetto di rimborso viene calcolato direttamente dall'Agenzia delle entrate in funzione delle ritenute subite a titolo di lavoro dipendente in essa indicate. In relazione alle istanze di rimborso presentate, qualora l'ammontare delle stesse ecceda le complessive risorse stanziare dal presente comma, i rimborsi sono effettuati applicando la riduzione percentuale del 50 per cento sulle somme dovute; a seguito dell'esaurimento delle risorse stanziare dal presente comma non si procede all'effettuazione di ulteriori rimborsi. Con provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate, da emanare entro il 30 settembre 2017, sono stabilite le modalità e le procedure finalizzate ad assicurare il rispetto dei limiti di spesa stabiliti dal presente comma. A tal fine è autorizzata la spesa di 30 milioni di euro per ciascuno degli anni 2015-2017. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze sono stabiliti i criteri di assegnazione dei predetti fondi. [Per l'anno 2015 il complesso delle spese finali per la regione Molise è determinato, sia in termini di competenza sia in termini di cassa, dalla somma delle spese correnti e in conto capitale risultanti dal consuntivo al netto di quelle effettuate per la ricostruzione e il ripristino dei danni causati dagli eventi sismici dell'ottobre e del novembre 2002.] L'esclusione opera nei limiti complessivi di 5 milioni di euro per l'anno 2015. Alla compensazione degli effetti finanziari sui saldi di finanza pubblica di cui al periodo precedente, pari a 5 milioni di euro per l'anno 2015, si provvede mediante corrispondente utilizzo del Fondo per la compensazione degli effetti finanziari non previsti a legislazione vigente conseguenti all'attualizzazione di contributi pluriennali di cui all'articolo 6, comma 2, del decreto-legge 7 ottobre 2008, n. 154, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 2008, n. 189, e successive modificazioni.

L'innovazione che interessa, è duplice : la limitazione del rimborso alla metà del dovuto e il diniego del residuo dovuto per l'esaurimento dello stanziamento già fissato dalla legge 190/2014 (Euro 30.000.000,00 per il 2015, euro 30.000.000,00 per il 2016 e euro 30.000. 000,00 per il 2017).

5.2 Il secondo intervento legislativo è recentissimo, mediante l'art. 29 di. 30.12.2019 n. 162, conv. legge 28.2.2020 n. 8, per cui l'art. 9 co. 17 legge 282 cit. è oggi il seguente :

I soggetti colpiti dal sisma del 13 e 16 dicembre 1990, che ha interessato le province di Catania, Ragusa e Siracusa, individuati ai sensi dell'articolo 3 dell'ordinanza del Ministro per il coordinamento della protezione civile 21 dicembre 1990, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 299 del 24 dicembre 1990, che hanno versato imposte per il triennio 1990-1992 per un importo superiore al 10 per cento previsto dall'articolo 9, comma 17, della legge 27 dicembre 2002, n. 289, e successive modificazioni, compresi i titolari di redditi di lavoro dipendente, nonché i titolari di redditi equiparati e assimilati a quelli di lavoro dipendente in relazione alle ritenute subite, hanno diritto, con esclusione di quelli che svolgono attività d'impresa, per i quali l'applicazione dell'agevolazione è sospesa nelle more della verifica della compatibilità del beneficio con l'ordinamento dell'Unione europea, al rimborso di quanto indebitamente versato, nei limiti della spesa autorizzata dal presente comma, a condizione che abbiano presentato l'istanza di rimborso ai sensi dell'articolo 21, comma 2, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, successive modificazioni. Il termine di due anni per la presentazione della suddetta istanza è calcolato a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge 28 febbraio 2008, n. 31, di conversione del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248. Il contribuente che abbia tempestivamente presentato un'istanza di rimborso generica ovvero priva di documentazione e, per gli anni d'imposta 1990, 1991 e 1992, non abbia presentato le dichiarazioni dei redditi, entro il 30 ottobre 2017 può integrare l'istanza già presentata con i dati necessari per il calcolo del rimborso. Successivamente al 30 ottobre 2017 gli uffici dell'Agenzia delle entrate richiedono i dati necessari per il calcolo del rimborso, che devono essere forniti entro sessanta giorni dalla richiesta, ai contribuenti che abbiano tempestivamente presentato un'istanza di rimborso generica ovvero priva di documentazione e, per gli anni d'imposta 1990, 1991 e 1992, non abbiano presentato le dichiarazioni dei redditi e non abbiano provveduto all'integrazione. Per i contribuenti titolari di redditi di lavoro dipendente nonché titolari di redditi equiparati e assi-



milati a quelli di lavoro dipendente che hanno presentato la dichiarazione dei redditi modello 740 per le stesse annualità, l'importo oggetto di rimborso viene calcolato direttamente dall'Agenzia delle entrate in funzione delle ritenute subite a titolo di lavoro dipendente in essa indicate. In relazione alle istanze di rimborso presentate, qualora l'ammontare delle stesse ecceda le complessive risorse stanziati dal presente comma, i rimborsi sono effettuati applicando la riduzione percentuale del 50 per cento sulle somme dovute; a seguito dell'esaurimento delle risorse stanziati dal presente comma non si procede all'effettuazione di ulteriori rimborsi. Con provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate, da emanare entro il 30 settembre 2017, sono stabilite le modalità e le procedure finalizzate ad assicurare il rispetto dei limiti di spesa stabiliti dal presente comma. Ai rimborsi si provvede mediante le risorse stanziati sugli ordinari capitoli di spesa utilizzati per il rimborso delle imposte sui redditi e dei relativi interessi, nel limite di 160 milioni di euro. Per l'anno 2015 il complesso delle spese finali per la regione Molise è determinato, sia in termini di competenza sia in termini di cassa, dalla somma delle spese correnti e in conto capitale risultanti dal consuntivo al netto di quelle effettuate per la ricostruzione e il ripristino dei danni causati dagli eventi sismici dell'ottobre e del novembre 2002. L'esclusione opera nei limiti complessivi di 5 milioni di euro per l'anno 2015. Alla compensazione degli effetti finanziari sui saldi di finanza pubblica di cui al periodo precedente, pari a 5 milioni di euro per l'anno 2015, si provvede mediante corrispondente utilizzo del Fondo per la compensazione degli effetti finanziari non previsti a legislazione vigente conseguenti all'attualizzazione di contributi pluriennali di cui all'articolo 6, comma 2, del decreto-legge 7 ottobre 2008, n. 154, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 2008, n. 189, e successive modificazioni.

Il legislatore da una parte ha confermato la limitazione del rimborso al 50% e l'esclusione del residuo all'esaurimento delle risorse; dall'altra parte ha elevato lo stanziamento da euro 90.000.000,00 ad euro 160.000.000,00, senza ripartizione annuale e ascrivendolo agli "ordinari capitoli di spesa utilizzati per il rimborso delle imposte sui redditi e dei relativi interessi".

6. Per consolidata esegesi di legittimità la riduzione introdotta dall'art. 1 co. 665 legge 190/2014 non investe l'an del diritto al rimborso, bensì la concreta realizzazione del rimborso.

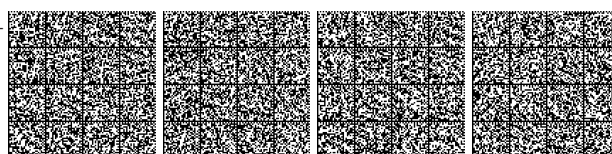
Si è statuito : ... La norma ha modificato la L. n. 190 del 2014, art. 1, comma 665, che attualmente prevede che "OMISSIS". Sennonché la norma, contenente una previsione di regolamentazione del rimborso per le categorie di contribuenti in essa contemplate, va non solo integrata con provvedimento del direttore della Agenzia delle entrate, ma le stesse modalità attuative sono vincolate a condizioni il cui verificarsi è del tutto incerto. In particolare la norma ha fissato un fondo di spesa (trenta milioni annui per tre anni), oltre il quale, se le domande dovessero richiedere impegni di spesa superiori a quella soglia, il rimborso è decurtato al 50%; e qualora esaurito il fondo, la integrale negazione del rimborso per incapienza. Trattasi allora, a ben vedere, di attività in tutto riservata alla fase esecutiva, anche quale concreta modalità di attuazione della medesima sentenza di ottemperanza. Rispetto ad essa non risultano neppure allegate dalla Amministrazione quali e quante domande di rimborso siano state presentate o integrate, sicché non è dato conoscere se i fondi messi a disposizione siano sufficienti a soddisfare per intero le richieste, oppure nella limitata misura del 50%, o addirittura, una volta del tutto esauriti, la richiesta di rimborso resti del tutto insoddisfatta.

In tal senso va condiviso quanto questa Corte ha già espresso in materia, affermando che in mancanza di disposizioni transitorie, non incide sui giudizi in corso l'introduzione di limiti quantitativi al procedimento di rimborso da parte di una legge sopravvenuta (nella specie, la L. n. 123 del 2017, art. 16.octies, comma 1, lett. b, di conv. del D.L. n. 91 del 2017), attuata con provvedimento amministrativo, in quanto la stessa non si riflette sul titolo del diritto alla ripetizione, che si forma nel relativo processo, ma esclusivamente sull'esecuzione del medesimo (cfr. Cass., ord. n. 6213.2018; 8373/2015).

È peraltro consequenziale che, se la questione attiene alla fase esecutiva, qualunque sia il titolo del rimborso, compreso quello giudiziale, esso sarà sottoposto alle modalità regolamentate dalla L. n. 190 del 2014, art. 1, comma 665, come modificato dal D.L. n. 91 del 2017, art. 16.octies, convertito con L. n. 123 del 2017... (Cass. 15.3.2019 n. 7368; conf.: Cass. 20.3.2019 n. 7729, Cass. 12.4.2019 n. 10404 e 14405; Cass. 8.5.2019 n. 12214, Cass. 10.7.2019 n. 18495 e 18596; Cass. 7.8.2019 n. 21090; Cass. 26.9.2019 n. 24019; Cass. 14.10.2019 n. 25871, 25869 e 25868; Cass. 16.10.2019 n. 26130; Cass. 11.11.2019 n. 29041; Cass. 15.11.2019 n. 29769; Cass. 18.12.2019 n. 33657);

7. Avendo qui l'A.F. opposto di avere adempiuto per la metà del rimborso liquidato in sentenza, si pone l'interrogativo se lo Strazzulla possa immediatamente reclamare e quindi conseguire ai sensi dell'art. 70 d.to l.vo 546 cit. l'altra metà, o invece debba attendere l'avverarsi della condizione sospensiva - questo l'ovvio inquadramento dommatico - del superamento della soglia che, coerentemente all'esegesi sub 6), rileva oggi nella misura di euro 160.000.000,00.

La risposta ragionevole è nel primo senso per l'inecepibile e reiterato rilievo della giurisprudenza sub 6), e cioè l'inerzia dell'Amministrazione finanziaria sul numero e sull'ammontare complessivi delle istanze di rimborso: nonostante la vigenza del tetto dei 90.000.000,00 dall'1.1.2015 (art. 1 co. 665 legge 190 cit.) e quella dello sbarramento del 50% dal 13.8.2017 (giorno successivo alla pubblicazione della legge 123/2013 nella G.U. 12.8.2017 n. 188).



Invero, nessun dato normativo legittima l'actio interrogatoria per indurre l'A.F. a provvedere, per cui il contribuente che vanti - come nel caso in esame - il diritto, resterebbe esposto all'incertezza per il soddisfacimento della quota (50%) per un tempo imprevedibile.

Ora, questa incertezza conculca all'evidenza il diritto in esame riguardo l'art. 23 Cost. Ne discende che il primo e censurabile profilo del comma 665 dell'art. 1 legge 190/2014 (non modificato sul punto né dall'art. 16 octies di. 91/2017 cit., né dall'art. 29 d.l. 162/2019 cit.) è l'omessa prescrizione di una scadenza all'Amministrazione finanziaria per la resocontazione delle istanze di rimborso, in vista della liquidazione oltre la metà oppure della ulteriore riduzione del dovuto sino - lo ha evidenziato la Corte di Cassazione - alla sua vanificazione.

E non sembra che il Giudice delle leggi possa rimediare alla lacuna mediante sentenza cd. additiva.

In secondo luogo, la limitazione denunciata dal Fazzino non è superabile mediante ottemperanza a cura di commissario *ad acta*, il cui intervento confliggerebbe con la disposizione in esame, e cioè con la norma che ha subordinato il soddisfacimento del residuo (metà) del rimborso alla ricapitolazione (per numero e importi) di tutte le istanze e al loro soddisfacimento per l'altra metà in misura proporzionale (o in nessuna misura).

Pertanto la via della questione di incostituzionalità è obbligata.

In ogni caso, non si ravvisano ostacoli alla declaratoria di illegittimità costituzionale di cui *infra* in via condizionata, e cioè nella parte in cui la disposizione possa implicare il diniego - in tutto o in parte - della quota della residua metà del rimborso.

8. Le osservazioni sub 7) comprovano la rilevanza dell'eccezione prospettata.

9. Riguardo la sua non-manifesta infondatezza, occorre muovere dalla norma che ha originato il conflitto e ha fatto riversare numerosissimi ricorsi nelle CC.TT.PP. di Catania, Ragusa e Siracusa, e cioè l'art. 9 co. 17° legge 289 cit. (v. sub 2).

La Corte di Cassazione, adita per la prima volta da un contribuente che non si era avvalso delle sospensioni e che agiva per la restituzione del 90% delle imposte pagate, ha statuito che la definizione automatica per gli anni progressi prevista, mediante il pagamento del dieci per cento dei tributi dovuti, dall'art. 9, comma 17, L. 27 dicembre 2002 n. 289, a favore dei soggetti colpiti dal sisma del 13 e 16 dicembre 1990, che ha interessato le province di Catania, Ragusa e Siracusa, legittima i contribuenti che abbiano già assolto per intero il debito di imposta a ripetere il novanta per cento di quanto versato.

Questo il passaggio centrale della motivazione:

... L'introduzione di una innovazione legislativa di carattere agevolativo per il contribuente, incontestabilmente, ha un senso storico-normativo se l'esegesi applicativa trova la più ampia platea di fruitori, ovviamente sempre nella completa verifica dei presupposti richiesti.

Intendiamo dire che se la L. n. 289 del 2002, con l'art. 9, comma 17, disciplinava la possibilità di definizione automatica della posizione fiscale del contribuente "relativa agli anni 1990, 1991 e 1992" (e siamo ad oltre un decennio precedente la Legge Finanziaria 2003) aveva - già *ex se* - per così dire una valenza retroattiva: in sintesi, la possibilità di definizione doveva intervenire entro il "16 marzo 2003" e, dunque, come di ordinario, disponeva per il Muro quanto all'individuazione dell'arco temporale di attuazione, ma riguardava il passato, agevolando la definizione per gli anni 1990-1991-1992 con il beneficio del versamento ridotto ad un decimo del dovuto riguardante solo detto triennio.

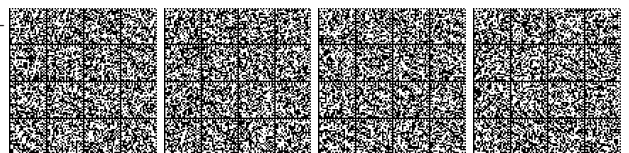
Questo arco di tempo veniva privilegiato fiscalmente per riequilibrare - in forza del principio di solidarietà sociale - le negative conseguenze patrimoniali dell'eccezionale evento sismico del dicembre 1990.

D'altronde, va ribadito che è alquanto significativo che la rubrica della disposizione - come si è già detto individua l'oggetto della disciplina come: "Definizione automatica per gli anni pregressi".

3.2 - La validità della prospettata esegesi ha l'ulteriore conferma di risultare ascrivibile in un'ottica adeguatrice ai principi costituzionali, in particolare a quello di parità di trattamento in situazioni uguali (art. 3): ottica certamente da preferire per risolvere ogni dubbio esegetico. Infatti, diversamente opinando, si realizzerebbe una ingiustificata disparità di trattamento - peraltro, assolutamente iniqua, in quanto (assurdamente) a tutto danno del contribuente più diligentemente osservante della legge - tra soggetti passivi della medesima fattispecie tributaria: in modo specifico, tra chi non ha pagato e chi ha pagato.

Invece, in maniera più coerente anche con gli immanenti principi di ragionevolezza, deve ritenersi che spetti a tutti il beneficio della riduzione del carico fiscale *de quo* ad un decimo.

Beneficio che si attua concretamente secondo due simmetriche possibilità di definizione: in favore di chi non ha ancora pagato, mediante il pagamento solo del 10% del dovuto da effettuarsi entro il 16/03/2003; in favore di chi ha già pagato, attraverso il rimborso del 90% di quanto versato al medesimo titolo, ancorché risultato parzialmente non dovuto *ex post*, per effetto dell'intervento normativo, cui va riconosciuto il carattere di *ius superveniens* favorevole al contribuente, nel contesto di un indebito sorto *ex lege*. E quest'ultima alternativa ricorre, appunto, nel caso che ci occupa... *



La Suprema Corte, pertanto, ha ammesso *de plano* la violazione dell'art. 3 co. 1° Cost., ribadendola con le pronunce successive (v. sub 4).

Si trascrive il passaggio conclusivo della motivazione : "...deve ritenersi che spetti a tutti il beneficio della riduzione del carico fiscale *de quo* ad un decimo. Beneficio che si attua concretamente secondo due simmetriche possibilità di definizione: in favore di chi non ha ancora pagato, mediante il pagamento solo del 10% del dovuto.; in favore di chi ha già pagato, attraverso il rimborso del 90% di quanto versato al medesimo titolo, ancorché risultato parzialmente non dovuto *ex post*...".

E però l'operazione ermeneutica della Corte è sorprendente pur nella varietà del formante giudiziario.

Invero, dal comma 17 dell'art. 9 in esame non era (e non è) argomentabile - nonostante il più formidabile impegno - il diritto al rimborso per il contribuente che abbia adempiuto.: sia per la lettera sia per la *ratio* della disposizione, giusta anche il limpido titolo dell'art. 9: definizione automatica per gli anni pregressi.

Sul piano della teoria generale è ormai acquisita la distinzione fra disposizione e norma (Crisafulli), fra enunciato normativo e regola (Bobbio), fra testo quale costante e norma quale variabile (Cordero), e però nel caso in esame il diritto al rimborso non è suffragato né è suffragabile da alcunché, e la disuguaglianza - clamorosa, lo si ribadisce - è stata superata espropriando di fatto i poteri del Giudice delle leggi, e cioè violando il riparto della giurisdizione.

In altre parole, è arduo negare che la disposizione non offre il minimo appiglio per ricavarne il diverso e nuovo precetto sul rimborso in esame, e quindi non è implausibile il dubbio sul travalicamento della funzione giurisdizionale e l'invasione della funzione legislativa.

Ma il punto di maggior rilievo è un altro.

L'omissione del pur lineare incidente di costituzionalità da parte della Suprema Corte ha consentito all'Amministrazione finanziaria di perseverare in generale nel rifiuto dei rimborsi, costantemente adducendosi (in spregio dell'art. 97 Cost.) la non-vincolatività degli arresti invocati oltre il caso deciso.

In secondo luogo, l'opzione della Suprema Corte ha involontariamente aperto il varco al legislatore, che ha emanato prima il comma 665 dell'art. 1 legge 190 per lo stanziamento di euro 90.000.000,00 nel triennio 2015/2017, senza alcuna verifica preventiva e quindi a prescindere dalla sua sufficienza; poi l'art. 16 octies d.l. 91 cit. per il soddisfacimento della metà del rimborso, così limitando la tutela del contribuente, e indirettamente avallando la strenua resistenza dell'Amministrazione finanziaria.

E il caso in esame è esemplare.

Dovendosi concludere allora sul requisito della non-manifesta infondatezza, per economia si richiama Cass. 20641/2007 sub 9), che va integrata con il canone dell'art. 23 Cost., tenuto conto altresì che la disparità di trattamento *de qua* è formidabile.

Invero, i contribuenti che hanno fruito delle sospensioni, hanno conseguito un doppio vantaggio: conservando la disponibilità delle somme dovute per le imposte per oltre un decennio e adempiendo poi nella misura - scandalosamente modesta - del 10% : addirittura rateizzabile.

Per i contribuenti che hanno assolto le imposte (perché assoggettati alla ritenuta alla fonte o per non essersi avvalsi delle sospensioni), il rimborso è stato seccamente circoscritto alla metà del 90% ed è stata resa incerta la corresponsione dell'altra metà.

I medesimi contribuenti hanno inoltre subito - per la metà loro riconosciuta - il pregiudizio collegato agli interessi, poiché le istanze di rimborso sono state presentate dopo la succitata Cass. 26041/2007; provvedendo d'ufficio;

P.Q.M.

- dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 comma 665 legge 23.12.2014 n. 190 e succ. mod. nella parte in cui limita il rimborso delle imposte ivi previste alla metà del dovuto e al contempo rende incerto - sino all'esclusione - il soddisfacimento dell'altra metà : per contrasto con gli artt. 3 co. 1° e 23 Cost.;

- rimette alla Corte Costituzionale la presente ordinanza con le notificazioni e le comunicazioni di cui infra, nonché copia di : 1) ricorso di Fazzino Giuseppe; 2) sentenza n. 1869/2018 di questa C.T.P.; 3) controdeduzioni dell'Agenzia delle Entrate di Siracusa



- sospende il giudizio ;
- dispone che la Cancelleria provveda alla notifica della presente ordinanza alle Parti e al Presidente del Consiglio dei Ministri, e alla sua comunicazione ai Presidenti del Senato e della Camera dei Deputati.

Manda alla Segreteria

Siracusa, 7 settembre 2020

Il giudice monocratico: SÀITO

21C00151

N. 104

Ordinanza del 9 ottobre 2020 della Commissione tributaria provinciale di Siracusa sul ricorso proposto da Bellistri Alfredo contro Agenzia delle entrate di Siracusa

Imposte e tasse - Erogazione dei rimborsi a favore dei soggetti colpiti dagli eventi sismici del dicembre 1990 nelle Province di Catania, Ragusa e Siracusa i quali abbiano versato imposte per il triennio 1990-1992 - Modalità e procedure.

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)”), art. 1, comma 665, e successive modificazioni.

COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE DI SIRACUSA

SEZIONE 1^a

Il Giudice monocratico, dott. Vincenzo Saito, letti gli atti del proc. n. 890/2019 promosso da Bellistri Alfredo nei confronti dell’Agenzia delle entrate di Siracusa per l’ottemperanza della sentenza n. 3077 datata 10 aprile - 4 luglio 2017 di questa CTP, con cui è stato accolto il ricorso iscritto al n. 4489/2011 nei confronti dell’Agenzia delle entrate di Siracusa, per il rimborso del 90 per cento delle imposte assolate nel 1990-1992 per complessivi euro 12.974,55;

Premesso che:

* il ricorrente ha dedotto:

a) la pronuncia è *res iudicata*;

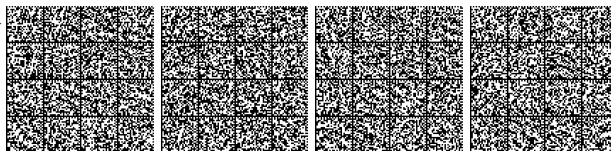
b) il 6 settembre 2018 ha notificato atto di messa in mora e di diffida ad adempiere ex art. 70, comma 2, decreto legislativo n. 546/1992;

c) l’A.F. ha corrisposto la metà della somma e cioè euro 6.041,26;

* l’Agenzia delle entrate si è costituita e ha resistito osservando:

d) erano stati versati — con bonifici bancari e successiva riscossione — complessivi euro 6.933,29 (* euro 1.628,19 di cui 257,08 interessi per il 1990; * euro 2.328,01 di cui 367,58 interessi per il 1991 ed * euro 2.977,09 di cui 470,07 interessi per il 1992), pari alla metà del dovuto: ai sensi dell’art. 16-*octies*, decreto-legge n. 91/2017, convertito nella legge n. 123/2017) e conformemente alle disposizioni datate 26 settembre 2017 del direttore dell’Agenzia delle entrate, che aveva appunto circoscritto al 50 per cento gli adempimenti degli uffici territorialmente competenti;

e) “... infatti, il tenore letterale dell’art. 1, comma 665, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, nella versione in vigore dal 13 agosto 2017 per effetto dell’art. 16-*octies*, legge 3 agosto 2017, n. 123 (“1. All’art. 1, comma 665, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, sono apportate le seguenti modificazioni: a) al primo periodo, dopo le parole: “art. 9, comma 17, della legge 27 dicembre 2002, n. 289, e successive modificazioni,” sono inserite le seguenti: “compresi i titolari di redditi di lavoro dipendente, nonché i titolari di redditi equiparati e assimilati a quelli di lavoro dipendente in relazione alle ritenute subite,” e dopo le parole: “al rimborso di quanto indebitamente versato,” sono inserite le seguenti: “nei limiti della spesa autorizzata dal presente comma, ”; b) dopo il secondo periodo sono inseriti i seguenti: “Il contribuente che abbia tempestivamente presentato un’istanza di rimborso generica ovvero priva di documentazione e, per gli anni d’imposta 1990, 1991 e 1992, non abbia presentato le dichiarazioni dei redditi, entro il 30 ottobre 2017 può



integrare l'istanza già presentata con i dati necessari per il calcolo del rimborso. Successivamente al 30 ottobre 2017, gli uffici dell'Agenzia delle entrate richiedono i dati necessari per il calcolo del rimborso, che devono essere forniti entro sessanta giorni dalla richiesta, ai contribuenti che abbiano tempestivamente presentato un'istanza di rimborso generica ovvero priva di documentazione e, per gli anni d'imposta 1990, 1991 e 1992, non abbiano presentato le dichiarazioni dei redditi e non abbiano provveduto all'integrazione. Per i contribuenti titolari di redditi di lavoro dipendente nonché titolari di redditi equiparati e assimilati a quelli di lavoro dipendente che hanno presentato la dichiarazione dei redditi modello 740 per le stesse annualità, l'importo oggetto di rimborso viene calcolato direttamente dall'Agenzia delle entrate in funzione delle ritenute subite a titolo di lavoro dipendente in essa indicate. In relazione alle istanze di rimborso presentate, qualora l'ammontare delle stesse ecceda le complessive risorse stanziato dal presente comma, i rimborsi sono effettuati applicando la riduzione percentuale del 50 per cento sulle somme dovute; a seguito dell'esaurimento delle risorse stanziato dal presente comma non si procede all'effettuazione di ulteriori rimborsi. Con provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate, da emanare entro il 30 settembre 2017, sono stabilite le modalità e le procedure finalizzate ad assicurare il rispetto dei limiti di spesa stabiliti dal presente comma". Il direttore dell'Agenzia delle entrate, in data 26 settembre 2017, ha emanato il provvedimento con il quale sono state stabilite le modalità e le procedure finalizzate ad assicurare il rispetto dei limiti di spesa stabiliti dall'articolo sopra richiamato. Nel provvedimento viene chiarito che "1.1. Ai fini dell'esecuzione dei rimborsi delle imposte versate per il triennio 1990-1992 dai soggetti colpiti dal sisma del 13 e 16 dicembre 1990 che ha interessato le Province di Catania, Ragusa e Siracusa, gli uffici dell'Agenzia delle entrate territorialmente competenti verificano, in base all'art. 1, comma 665, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, le istanze di rimborso presentate entro il 1° marzo 2010, secondo l'ordine cronologico di presentazione, e determinano le somme dovute. 2. Modalità e termini di esecuzione dei rimborsi. 2.1 Tenuto conto dei limiti di spesa autorizzati dall'art. 1, comma 665, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, nonché dell'importo riferibile alle istanze di rimborso presentate, l'Agenzia delle entrate effettua i rimborsi delle istanze validamente liquidate, ai sensi del punto 1.1, applicando la riduzione del 50 per cento sulle somme dovute. 2.2 L'Agenzia delle entrate provvede periodicamente ad erogare gli importi validamente liquidati, nella misura sopra indicata, a partire da quelli che si riferiscono alle istanze con data di presentazione più remota, fino a concorrenza delle somme stanziato. 2.3 Al completamento dell'esame delle istanze di rimborso da parte degli uffici dell'Agenzia delle entrate territorialmente competenti e all'effettuazione dei rimborsi con la riduzione del 50 per cento degli importi risultanti dovuti, qualora eccedano risorse finanziarie rispetto ai limiti di spesa autorizzati, le somme residue sono erogate proporzionalmente al valore degli importi liquidati, ai sensi del punto 1.1").

È bene osservare che, gli adempimenti dell'ufficio per l'esecuzione giudicato, cessano con la convalida informatica delle somme da rimborsare pari al 90 per cento delle imposte versate nel triennio 1990, 1991 e 1992. Successivamente l'erogazione delle stesse avviene a livello centrale da parte della DC Gestione Tributi Ufficio Rimborsi, a seguito della ricezione della convalida. In particolare il flusso monetario viene gestito dalla DC di Roma con predisposizione automatizzata del pagamento sulla base del capitolo di spesa e delle disposizioni normative richiamate. Pertanto, l'unico adempimento a carico di questa direzione è la convalida del rimborso e come dimostrano gli atti allegati è stato tempestivamente effettuato da questo ufficio.

Ne discende, da quanto rappresentato, che essendo stata rimborsata dall'Agenzia delle entrate, a seguito di sentenza della CTP, al sig. Ternullo Giuseppe somma di euro 5.328,11 con interessi, l'ufficio ha legittimamente operato in ottemperanza alla disposizione normativa di cui all'art. 16-*octies*, legge 3 agosto 2017, n. 123, e tale somma può essere considerata un acconto alla luce del disposto di cui al punto 2.3 stessa disposizione che come sopra riportato recita: "Al completamento dell'esame delle istanze di rimborso da parte degli uffici dell'Agenzia delle entrate territorialmente competenti e all'effettuazione dei rimborsi con la riduzione del 50 per cento degli importi risultanti dovuti, qualora eccedano risorse finanziarie rispetto ai limiti di spesa autorizzati, le somme residue sono erogate proporzionalmente al valore degli importi liquidati, ai sensi del punto 1.1".

D'altronde, se è più o meno condivisibile, che il limite introdotto dalla sopravvenuta norma con riduzione al 50 per cento delle somme spettanti non incide sul titolo della ripetizione, è innegabile che proprio in questa sede, in cui si contesta l'esecuzione del giudicato, lo stesso debba trovare applicazione e dunque osservanza per scongiurare la violazione di legge. Inoltre, con riferimento alla questione relativa all'applicabilità ai giudizi pendenti della norma che impone la riduzione dei rimborsi, la Corte di cassazione ha ritenuto con pronunce recentissime che non si ravvisano motivi per rimettere la questione alle sezioni unite e, richiamando precedenti conformi, ha nuovamente evidenziato che la norma sopravvenuta "si è limitata a precisare che il rimborso" spetta "nei limiti della spesa autorizzata" dalla norma stessa, nonché a prevedere la percentuale dei rimborsi spettante qualora l'ammontare delle istanze di rimborso "ecceda le complessive risorse stanziato".



La Suprema Corte ha, quindi, ritenuto che “lo *ius superveniens* invocato non incide sulla questione riguardante esclusivamente il diritto al rimborso spettante ai soggetti colpiti dal sisma del 1990, quale è il controricorrente, in quanto eventuali questioni che dovessero insorgere in ordine ai limiti delle risorse stanziare ed ai conseguenziali provvedimenti liquidatori attengono soltanto alla fase esecutiva e/o di ottemperanza” (Cass., ordinanza 22 febbraio 2019, n. 5300; Cass., sentenza 31 gennaio 2019, n. 2846).

Di conseguenza, il riconoscimento della spettanza del rimborso da parte del giudice di merito non comporta automaticamente l'erogazione della totalità delle somme, considerato che il comando giudiziale deve essere coordinato, in fase esecutiva, con la norma sopravvenuta, la quale risulta applicabile a tutti i rapporti pendenti. Tale norma, infatti, si è limitata a fissare dei limiti quantitativi alla materiale erogazione nell'eventualità in cui le somme chieste a rimborso superino il tetto delle risorse stanziare, senza disporre modifiche all'*an* e al *quantum* riconosciuto.

Chiede a codesta onorevole Commissione tributaria provinciale:

1) la cessazione della materia del contendere avendo l'ufficio scrivente interamente eseguito la sentenza con la convalida del rimborso, unico adempimento rientrante nella propria sfera di competenza;

2) la compensazione delle spese considerato che si è già provveduto alla liquidazione delle somme spettanti;

...

* all'udienza del 20 gennaio 2020 l'ufficio ha disposto rinvio — in attesa della conversione del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162, di cui *infra* (sub 5.2) — all'udienza del 20 aprile 2020, non tenutasi per l'emergenza COVID-19, con ulteriore rinvio all'udienza del 7 settembre 2020;

considerata la propria competenza (art. 70, comma 10-*bis*, decreto legislativo n. 546/1992);

considerato che deve dubitarsi della costituzionalità dell'art. 1, comma 665, legge 23 dicembre 2014, n. 190, e successive modificazioni per contrasto con l'art. 3, comma 1 e con l'art. 23 della Costituzione.

I termini della questione sono i seguenti:

1. Nel 1990 il territorio delle Province di Catania, Ragusa e Siracusa è stato colpito da sisma, e sono state emanate ordinanze per la sospensione degli obblighi tributari (esclusi i contribuenti assoggettati alla ritenuta alla fonte: *sic*) sino all'emanazione della legge che segue.

2. L'art. 9, comma 17, legge 27 febbraio 2002, n. 289, ha disposto che: * I soggetti colpiti dal sisma del 13 e 16 dicembre 1990, che ha interessato le Province di Catania, Ragusa e Siracusa, individuati ai sensi dell'art. 3 dell'ordinanza del Ministro per il coordinamento della protezione civile del 21 dicembre 1990, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 299 del 21 dicembre 1990, destinatari dei provvedimenti agevolativi in materia di versamento delle somme dovute a titolo di tributi e contributi, possono definire in maniera automatica la propria posizione relativa agli anni 1990, 1991 e 1992. La definizione si perfeziona versando, entro il 16 marzo 2003, l'intero ammontare dovuto per ciascun tributo a titolo di capitale, al netto dei versamenti già eseguiti a titolo di capitale ccl interessi, diminuito al 10 per cento; il perfezionamento della definizione comporta gli effetti di cui al comma 10. Qualora gli importi da versare complessivamente ai sensi del presente comma eccedono la somma di 5.000 euro, gli importi eccedenti possono essere versati in un massimo di otto rate semestrali con l'applicazione degli interessi legali a decorrere dal 17 marzo 2003. L'omesso versamento delle predette eccedenze entro le scadenze delle rate semestrali non determina l'inefficacia della definizione automatica; per il recupero delle somme non corrisposte si applicano le disposizioni dell'art. 14 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, e successive modificazioni, e sono altresì dovuti una sanzione amministrativa pari al 30 per cento delle somme non versate, ridotta alla metà in caso di versamento eseguito entro i trenta giorni successivi alla scadenza medesima, e gli interessi legali *.

3. Molti contribuenti che avevano assolto le imposte per il triennio 1990-1992, hanno avanzato istanza di rimborso nella misura del 90 per cento, lamentando la palese disparità di trattamento.

4. La Corte di cassazione, con le sentenze * 1° febbraio 2007, n. 20641, * 12 giugno 2012, n. 9577, * 13 luglio 2012, n. 12083, * 20 dicembre 2012, n. 23859, e con le ordinanze * 12 giugno 2013, n. 9577, * 11 dicembre 2012, n. 22507, * 2 maggio 2013, n. 10242, * 2 ottobre 2013, n. 22497, ha riconosciuto la fondatezza delle istanze, così elevando il rimborso a diritto vivente.

5. Il legislatore ha però circoscritto inizialmente il diritto *de quo* — limitando lo stanziamento ad euro 30.000,00 per ciascuno degli anni 2015-2017 — mediante il comma 665, dell'art. 1, legge 23 dicembre 2014, n. 190, che si trascrive:

“I soggetti colpiti dal sisma del 13 e 16 dicembre 1990, che ha interessato le Province di Catania, Ragusa e Siracusa, individuati ai sensi dell'art. 3 dell'ordinanza del Ministro per il coordinamento della protezione civile 21 dicembre 1990, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 299 del 24 dicembre 1990, che hanno versato imposte per il triennio 1990-1992 per un importo superiore al 10 per cento previsto dall'art. 9, comma 17, della legge 27 dicembre 2002,



n. 289, e successive modificazioni, compresi i titolari di redditi di lavoro dipendente, nonché i titolari di redditi equiparati e assimilati a quelli di lavoro dipendente in relazione alle ritenute subite, hanno diritto, con esclusione di quelli che svolgono attività d'impresa, per i quali l'applicazione dell'agevolazione è sospesa nelle more della verifica della compatibilità del beneficio con l'ordinamento dell'Unione europea, al rimborso di quanto indebitamente versato, nei limiti della spesa autorizzata dal presente comma, a condizione che abbiano presentato l'istanza di rimborso ai sensi dell'art. 21, comma 2, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, e successive modificazioni.

Il termine di due anni per la presentazione della suddetta istanza è calcolato a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge 28 febbraio 2008, n. 31, di conversione del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248. A tal fine è autorizzata la spesa di 30 milioni di euro per ciascuno degli anni 2015-2017.

Il contribuente che abbia tempestivamente presentato un'istanza di rimborso generica ovvero priva di documentazione e, per gli anni d'imposta 1990, 1991 e 1992, non abbia presentato le dichiarazioni dei redditi, entro il 30 ottobre 2017 può integrare l'istanza già presentata con i dati necessari per il calcolo del rimborso. Successivamente al 30 ottobre 2017, gli uffici dell'Agenzia delle entrate richiedono i dati necessari per il calcolo del rimborso, che devono essere forniti entro sessanta giorni dalla richiesta, ai contribuenti che abbiano tempestivamente presentato un'istanza di rimborso generica ovvero priva di documentazione e, per gli anni d'imposta 1990, 1991 e 1992, non abbiano presentato le dichiarazioni dei redditi e non abbiano provveduto all'integrazione. Per i contribuenti titolari di redditi di lavoro dipendente nonché titolari di redditi equiparati e assimilati a quelli di lavoro dipendente che hanno presentato la dichiarazione dei redditi modello 740 per le stesse annualità, l'importo oggetto di rimborso viene calcolato direttamente dall'Agenzia delle entrate in funzione delle ritenute subite a titolo di lavoro dipendente in essa indicate. In relazione alle istanze di rimborso presentate, qualora l'ammontare delle stesse ecceda le complessive risorse stanziolate dal presente comma, i rimborsi sono effettuati applicando la riduzione percentuale del 50 per cento sulle somme dovute; a seguito dell'esaurimento delle risorse stanziolate dal presente comma non si procede all'effettuazione di ulteriori rimborsi. Con provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate, da emanare entro il 30 settembre 2017, sono stabilite le modalità e le procedure finalizzate ad assicurare il rispetto dei limiti di spesa stabiliti dal presente comma.

Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze sono stabiliti i criteri di assegnazione dei predetti fondi...".

5.1 Sul comma 665, dell'art. 1 appena citato il legislatore è intervenuto con l'art. 16-*octies*, decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91, convertito nella legge 3 agosto 2017, n. 123 (inserito, si badi, in sede di conversione), con il seguente nuovo testo dell'art. 9, comma 17, legge n. 282 cit.:

"I soggetti colpiti dal sisma del 13 e 16 dicembre 1990, che ha interessato le Province di Catania, Ragusa e Siracusa, individuati ai sensi dell'art. 3 dell'ordinanza del Ministro per il coordinamento della protezione civile 21 dicembre 1990, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 299 del 24 dicembre 1990, che hanno versato imposte per il triennio 1990-1992 per un importo superiore al 10 per cento previsto dall'art. 9, comma 17, della legge 27 dicembre 2002, n. 289, e successive modificazioni, compresi i titolari di redditi di lavoro dipendente, nonché i titolari di redditi equiparati e assimilati a quelli di lavoro dipendente in relazione alle ritenute subite, hanno diritto, con esclusione di quelli che svolgono attività d'impresa, per i quali l'applicazione dell'agevolazione è sospesa nelle more della verifica della compatibilità del beneficio con l'ordinamento dell'Unione europea, al rimborso di quanto indebitamente versato, nei limiti della spesa autorizzata dal presente comma, a condizione che abbiano presentato l'istanza di rimborso ai sensi dell'art. 21, comma 2, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, e successive modificazioni. Il termine di due anni per la presentazione della suddetta istanza è calcolato a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge 28 febbraio 2008, n. 31, di conversione del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248. Il contribuente che abbia tempestivamente presentato un'istanza di rimborso generica ovvero priva di documentazione e, per gli anni d'imposta 1990, 1991 e 1992, non abbia presentato le dichiarazioni dei redditi, entro il 30 ottobre 2017 può integrare l'istanza già presentata con i dati necessari per il calcolo del rimborso. Successivamente al 30 ottobre 2017, gli uffici dell'Agenzia delle entrate richiedono i dati necessari per il calcolo del rimborso, che devono essere forniti entro sessanta giorni dalla richiesta, ai contribuenti che abbiano tempestivamente presentato un'istanza di rimborso generica ovvero priva di documentazione e, per gli anni d'imposta 1990, 1991 e 1992, non abbiano presentato le dichiarazioni dei redditi e non abbiano provveduto all'integrazione. Per i contribuenti titolari di redditi di lavoro dipendente nonché i titolari di redditi equiparati e assimilati a quelli di lavoro dipendente che hanno presentato la dichiarazione dei redditi modello 740 per le stesse annualità, l'importo oggetto di rimborso viene calcolato direttamente dall'Agenzia delle entrate in funzione delle ritenute subite a titolo di lavoro dipendente in essa indicate. In relazione alle istanze di rimborso presentate, qualora l'ammontare delle stesse ecceda le complessive risorse stanziolate dal presente comma, i rimborsi sono effettuati applicando la riduzione percentuale del 50 per cento sulle somme dovute; a seguito dell'esaurimento delle risorse stanziolate dal presente comma non si procede all'effettuazione di ulteriori rimborsi. Con provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate, da emanare entro il 30 settembre 2017, sono stabilite le modalità e le procedure finalizzate ad assicurare il rispetto dei limiti di



spesa stabiliti dal presente comma. A tal fine è autorizzata la spesa di 30 milioni di euro per ciascuno degli anni 2015-2017. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze sono stabiliti i criteri di assegnazione dei predetti fondi. [Per l'anno 2015 il complesso delle spese finali per la Regione Molise è determinato, sia in termini di competenza sia in termini di cassa, dalla somma delle spese correnti e in conto capitale risultanti dal consuntivo al netto di quelle effettuate per la ricostruzione e il ripristino dei danni causati dagli eventi sismici dell'ottobre e del novembre 2002.] L'esclusione opera nei limiti complessivi di 5 milioni di euro per l'anno 2015. Alla compensazione degli effetti finanziari sui saldi di finanza pubblica di cui al periodo precedente, pari a 5 milioni di euro per l'anno 2015, si provvede mediante corrispondente utilizzo del Fondo per la compensazione degli effetti finanziari non previsti a legislazione vigente conseguenti all'attualizzazione di contributi pluriennali di cui all'art. 6, comma 2, del decreto-legge 7 ottobre 2008, n. 154, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 2008, n. 189, e successive modificazioni".

L'innovazione che interessa, è duplice: la limitazione del rimborso alla metà del dovuto e il diniego del residuo dovuto per l'esaurimento dello stanziamento già fissato dalla legge n. 190/2014 (euro 30.000.000,00 per il 2015, euro 30.000.000,00 per il 2016 ed euro 30.000.000,00 per il 2017).

5.2 Il secondo intervento legislativo è recentissimo, mediante l'art. 29, decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162, convertito nella legge 28 febbraio 2020, n. 8, per cui l'art. 9, comma 17, legge n. 282 cit. è oggi il seguente:

"I soggetti colpiti dal sisma del 13 e 16 dicembre 1990, che ha interessato le Province di Catania, Ragusa e Siracusa, individuati ai sensi dell'art. 3 dell'ordinanza del Ministro per il coordinamento della protezione civile 21 dicembre 1990, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 299 del 24 dicembre 1990, che hanno versato imposte per il triennio 1990-1992 per un importo superiore al 10 per cento previsto dall'art. 9, comma 17, della legge 27 dicembre 2002, n. 289, e successive modificazioni, compresi i titolari di redditi di lavoro dipendente, nonché i titolari di redditi equiparati e assimilati a quelli di lavoro dipendente in relazione alle ritenute subite, hanno diritto, con esclusione di quelli che svolgono attività d'impresa, per i quali l'applicazione dell'agevolazione è sospesa nelle more della verifica della compatibilità del beneficio con l'ordinamento dell'Unione europea, al rimborso di quanto indebitamente versato, nei limiti della spesa autorizzata dal presente comma, a condizione che abbiano presentato l'istanza di rimborso ai sensi dell'art. 21, comma 2, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, e successive modificazioni. Il termine di due anni per la presentazione della suddetta istanza è calcolato a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge 28 febbraio 2008, n. 31, di conversione del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248. Il contribuente che abbia tempestivamente presentato un'istanza di rimborso generica ovvero priva di documentazione e, per gli anni d'imposta 1990, 1991 e 1992, non abbia presentato le dichiarazioni dei redditi, entro il 30 ottobre 2017 può integrare l'istanza già presentata con i dati necessari per il calcolo del rimborso. Successivamente al 30 ottobre 2017, gli uffici dell'Agenzia delle entrate richiedono i dati necessari per il calcolo del rimborso, che devono essere forniti entro sessanta giorni dalla richiesta, ai contribuenti che abbiano tempestivamente presentato un'istanza di rimborso generica ovvero priva di documentazione e, per gli anni d'imposta 1990, 1991 e 1992, non abbiano presentato le dichiarazioni dei redditi e non abbiano provveduto all'integrazione. Per i contribuenti titolari di redditi di lavoro dipendente nonché titolari di redditi equiparati e assimilati a quelli di lavoro dipendente che hanno presentato la dichiarazione dei redditi modello 740 per le stesse annualità, l'importo oggetto di rimborso viene calcolato direttamente dall'Agenzia delle entrate in funzione delle ritenute subite a titolo di lavoro dipendente in essa indicate. In relazione alle istanze di rimborso presentate, qualora l'ammontare delle stesse ecceda le complessive risorse stanziate dal presente comma, i rimborsi sono effettuati applicando la riduzione percentuale del 50 per cento sulle somme dovute; a seguito dell'esaurimento delle risorse stanziate dal presente comma non si procede all'effettuazione di ulteriori rimborsi. Con provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate, da emanare entro il 30 settembre 2017, sono stabilite le modalità e le procedure finalizzate ad assicurare il rispetto dei limiti di spesa stabiliti dal presente comma. Ai rimborsi si provvede mediante le risorse stanziate sugli ordinari capitoli di spesa utilizzati per il rimborso delle imposte sui redditi e dei relativi interessi, nel limite di 160 milioni di euro. Per l'anno 2015 il complesso delle spese finali per la Regione Molise è determinato, sia in termini di competenza sia in termini di cassa, dalla somma delle spese correnti e in conto capitale risultanti dal consuntivo al netto di quelle effettuate per la ricostruzione e il ripristino dei danni causati dagli eventi sismici dell'ottobre e del novembre 2002. L'esclusione opera nei limiti complessivi di 5 milioni di euro per l'anno 2015. Alla compensazione degli effetti finanziari sui saldi di finanza pubblica di cui al periodo precedente, pari a 5 milioni di euro per l'anno 2015, si provvede mediante corrispondente utilizzo del Fondo per la compensazione degli effetti finanziari non previsti a legislazione vigente conseguenti all'attualizzazione di contributi pluriennali di cui all'art. 6, comma 2, del decreto-legge 7 ottobre 2008, n. 154, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 2008, n. 189, e successive modificazioni".

Il legislatore da una parte ha confermato la limitazione del rimborso al 50 per cento e l'esclusione del residuo all'esaurimento delle risorse; dall'altra parte ha elevato lo stanziamento da euro 90.000.000,00 ad euro 160.000.000,00, senza ripartizione annuale e ascrivendolo agli "ordinari capitoli di spesa utilizzati per il rimborso delle imposte sui redditi e dei relativi interessi".



6. Per consolidata esegesi di legittimità la riduzione introdotta dall'art. 1, comma 665, legge n. 190/2014 non investe l'an del diritto al rimborso, bensì la concreta realizzazione del rimborso.

Si è statuito: * ...La norma ha modificato la legge n. 190 del 2014, art. 1, comma 665, che attualmente prevede che “*Omissis*”. Sennonché la norma, contenente una previsione di regolamentazione del rimborso per le categorie di contribuenti in essa contemplate, va non solo integrata con provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate, ma le stesse modalità attuative sono vincolate a condizioni il cui verificarsi è del tutto incerto. In particolare la norma ha fissato un fondo di spesa (trenta milioni annui per tre anni), oltre il quale, se le domande dovessero richiedere impegni di spesa superiori a quella soglia, il rimborso è decurtato al 50 per cento; e qualora esaurito il fondo, la integrale negazione del rimborso per incapienza. Trattasi allora, a ben vedere, di attività in tutto riservata alla fase esecutiva, anche quale concreta modalità di attuazione della medesima sentenza di ottemperanza. Rispetto ad essa non risultano neppure allegate dalla amministrazione quali e quante domande di rimborso siano state presentate o integrate, sicché non è dato conoscere se i fondi messi a disposizione siano sufficienti a soddisfare per intero le richieste, oppure nella limitata misura del 50 per cento, o addirittura, una volta del tutto esauriti, la richiesta di rimborso resti del tutto insoddisfatta.

In tal senso va condiviso quanto questa Corte ha già espresso in materia, affermando che in mancanza di disposizioni transitorie, non incide sui giudizi in corso l'introduzione di limiti quantitativi al procedimento di rimborso da parte di una legge sopravvenuta (nella specie, la legge n. 123 del 2017, art. 16-*octies*, comma 1, lettera b), di conversione del decreto-legge n. 91 del 2017), attuata con provvedimento amministrativo, in quanto la stessa non si riflette sul titolo del diritto alla ripetizione, che si forma nel relativo processo, ma esclusivamente sull'esecuzione del medesimo (cfr. Cass., ordinanza n. 6213/2018; n. 8373/2015).

È peraltro consequenziale che, se la questione attiene alla fase esecutiva, qualunque sia il titolo del rimborso, compreso quello giudiziale, esso sarà sottoposto alle modalità regolamentate dalla legge n. 190 del 2014, art. 1, comma 665, come modificato dal decreto-legge n. 91 del 2017, art. 16-*octies*, convertito con legge n. 123 del 2017 ...* (Cass. 15 marzo 2019, n. 7368; conf.: Cass. 20 marzo 2019, n. 7729, Cass. 12 aprile 2019, n. 10404 e n. 14405; Cass. 8 maggio 2019, n. 12214, Cass. 10 luglio 2019, n. 18495 e n. 18596; Cass. 7 agosto 2019, n. 21090; Cass. 26 settembre 2019, n. 24019; Cass. 14 ottobre 2019, n. 25871, n. 25869 e n. 25868; Cass. 16 ottobre 2019, n. 26130; Cass. 11 novembre 2019, n. 29041; Cass. 15 novembre 2019, n. 29769; Cass. 18 dicembre 2019, n. 33657).

7. Avendo qui l'A.F. opposto di avere adempiuto per la metà del rimborso liquidato in sentenza, si pone l'interrogativo se il Bellistri possa immediatamente reclamare e quindi conseguire ai sensi dell'art. 70, decreto legislativo n. 546 cit. l'altra metà, o invece debba attendere l'avverarsi della condizione sospensiva — questo l'ovvio inquadramento dommatico — del superamento della soglia che, coerentemente all'esegesi *sub* 6), rileva oggi nella misura di euro 160.000.000,00.

La risposta ragionevole è nel primo senso, per l'ineccepibile e reiterato rilievo della giurisprudenza *sub* 6), e cioè l'inerzia dell'amministrazione finanziaria sul numero e sull'ammontare complessivi delle istanze di rimborso: nonostante la vigenza del tetto dei 90.000.000,00 dal 1° gennaio 2015 (art. 1, comma 665, legge n. 190 cit.) e quella dello sbarramento del 50 per cento dal 13 agosto 2017 (giorno successivo alla pubblicazione della legge n. 123/2013, nella *Gazzetta Ufficiale* 12 agosto 2017, n. 188).

Invero, nessun dato normativo legittima l'*actio interrogatoria* per indurre l'A.F. a provvedere, per cui il contribuente che vanti — come nel caso in esame — il diritto per giudicato, resterebbe esposto all'incertezza per il soddisfacimento della quota (50 per cento) per un tempo imprevedibile.

Ora, questa incertezza conculca all'evidenza il diritto *de quo* riguardo l'art. 23 della Costituzione.

Né discende che il primo e censurabile profilo del comma 665, dell'art. 1, legge n. 190/2014 (non modificato sul punto né dall'art. 16-*octies*, decreto-legge n. 91/2017 cit., né dall'art. 29, decreto-legge n. 162/2019 cit.) è l'omessa prescrizione del termine all'amministrazione finanziaria per la resocontazione delle istanze di rimborso, in vista della liquidazione oltre la metà oppure della ulteriore riduzione del dovuto sino — lo ha evidenziato la Corte di cassazione — alla sua vanificazione.

E non sembra che il giudice delle leggi possa rimediare alla lacuna mediante sentenza cd. additiva.

In secondo luogo, la limitazione denunciata dal Bellistri non è superabile mediante ottemperanza a cura di commissario *ad acta*, il cui intervento confliggerebbe con la disposizione in esame, e cioè con la norma che ha subordinato il soddisfacimento del residuo (metà) del rimborso alla ricapitolazione (per numero e importi) di tutte le istanze e al loro soddisfacimento per l'altra metà in misura proporzionale (o in nessuna misura).

Pertanto la via della questione di incostituzionalità è obbligata.



In ogni caso, non si ravvisano ostacoli alla declaratoria di illegittimità costituzionale di cui *infra* in via condizionata, e cioè nella parte in cui la disposizione possa implicare il diniego — in tutto o in parte — della quota della residua metà del rimborso.

8. Le osservazioni *sub* 7) comprovano la rilevanza dell'eccezione prospettata.

9. Riguardo la sua non manifesta infondatezza, occorre muovere dalla norma che ha originato il conflitto e ha fatto riversare numerosissimi ricorsi nelle CTP di Catania, Ragusa e Siracusa, e cioè l'art. 9, comma 17, legge n. 289 cit. (v. *sub* 2).

La Corte di cassazione, adita per la prima volta da un contribuente che non si era avvalso delle sospensioni e che agiva per la restituzione del 90 per cento delle imposte pagate, ha statuito che * la definizione automatica per gli anni pregressi prevista, mediante il pagamento del dieci per cento dei tributi dovuti, dall'art. 9, comma 17, legge 27 dicembre 2002, n. 289, a favore dei soggetti colpiti dal sisma del 13 e 16 dicembre 1990, che ha interessato le Province di Catania, Ragusa e Siracusa, legittima i contribuenti che abbiano già assolto per intero il debito di imposta a ripetere il novanta per cento di quanto versato *.

Questo il passaggio centrale della motivazione:

*... L'introduzione di una innovazione legislativa di carattere agevolativo per il contribuente, incontestabilmente, ha un senso storico-normativo se l'esegesi applicativa trova la più ampia platea di fruitori, ovviamente sempre nella completa verifica dei presupposti richiesti.

Intendiamo dire che se la legge n. 289 del 2002, con l'art. 9, comma 17, disciplinava la possibilità di definizione automatica della posizione fiscale del contribuente "relativa agli anni 1990, 1991 e 1992" (e siamo ad oltre un decennio precedente la legge finanziaria 2003) aveva — già *ex se* — per così dire una valenza retroattiva: in sintesi, la possibilità di definizione doveva intervenire entro il "16 marzo 2003" e, dunque, come di ordinario, disponeva per il futuro quanto all'individuazione dell'arco temporale di attuazione, ma riguardava il passato, agevolando la definizione per gli anni 1990, 1991 e 1992 con il beneficio del versamento ridotto ad un decimo del dovuto riguardante solo detto triennio.

Questo arco di tempo veniva privilegiato fiscalmente per riequilibrare — in forza del principio di solidarietà sociale — le negative conseguenze patrimoniali dell'eccezionale evento sismico del dicembre 1990.

D'altronde, va ribadito che è alquanto significativo che la rubrica della disposizione — come si è già detto individua l'oggetto della disciplina come: "Definizione automatica per gli anni pregressi".

3.2 La validità della prospettata esegesi ha l'ulteriore conferma di risultare iscrivibile in un'ottica adeguatrice ai principi costituzionali, in particolare a quello di parità di trattamento in situazioni uguali (art. 3): ottica certamente da preferire per risolvere ogni dubbio esegetico. Infatti, diversamente opinando, si realizzerebbe una ingiustificata disparità di trattamento — peraltro, assolutamente iniqua, in quanto (assurdamente) a tutto danno del contribuente più diligentemente osservante della legge — tra soggetti passivi della medesima fattispecie tributaria: in modo specifico, tra chi non ha pagato e chi ha pagato.

Invece, in maniera più coerente anche con gli immanenti principi di ragionevolezza, deve ritenersi che spetti a tutti il beneficio della riduzione del carico fiscale *de quo* ad un decimo.

Beneficio che si attua concretamente secondo due simmetriche possibilità di definizione: in favore di chi non ha ancora pagato, mediante il pagamento solo del 10 per cento del dovuto da effettuarsi entro il 16 marzo 2003; in favore di chi ha già pagato, attraverso il rimborso del 90 per cento di quanto versato al medesimo titolo, ancorché risultato parzialmente non dovuto *ex post*, per effetto dell'intervento normativo, cui va riconosciuto il carattere di *ius superveniens* favorevole al contribuente, nel contesto di un indebito sorto *ex lege*. E quest'ultima alternativa ricorre, appunto, nel caso che ci occupa ...*.

La Suprema Corte, pertanto, ha ammesso *de plano* la violazione dell'art. 3, comma 1 della Costituzione, ribadendola con le pronunce successive (v. *sub* 4).

Si trascrive il passaggio conclusivo della motivazione: "... deve ritenersi che spetti a tutti il beneficio della riduzione del carico fiscale *de quo* ad un decimo. Beneficio che si attua concretamente secondo due simmetriche possibilità di definizione: in favore di chi non ha ancora pagato, mediante il pagamento solo del 10 per cento del dovuto ...; in favore di chi ha già pagato, attraverso il rimborso del 90 per cento di quanto versato al medesimo titolo, ancorché risultato parzialmente non dovuto *ex post* ...".

E però l'operazione ermeneutica della Corte è sorprendente pur nella varietà del formante giudiziario.

Invero, dal comma 17, dell'art. 9 in esame non era (e non è) argomentabile — nonostante il più formidabile impegno — il diritto al rimborso per il contribuente che abbia adempiuto: sia per la lettera sia per la *ratio* della disposizione, giusta anche il limpido titolo dell'art. 9: definizione automatica per gli anni pregressi.



Sul piano della teoria generale è ormai acquisita la distinzione fra disposizione e norma (Crisafulli), fra enunciato normativo e regola (Bobbio), fra testo quale costante e norma quale variabile (Cordero), e però nel caso in esame il diritto al rimborso non è suffragato né è suffragabile da alcunché, e la disuguaglianza — clamorosa, lo si ribadisce — è stata superata espropriando di fatto i poteri del giudice delle leggi, e cioè violando il riparto della giurisdizione.

In altre parole, è arduo negare che la disposizione non offre il minimo appiglio per ricavarne il diverso e nuovo precetto sul rimborso in esame, e quindi non è implausibile il dubbio sul travalicamento della funzione giurisdizionale e l'invasione della funzione legislativa.

Ma il punto di maggior rilievo è un altro.

L'omissione del pur lineare incidente di costituzionalità da parte della Suprema Corte ha consentito all'amministrazione finanziaria di perseverare in generale nel rifiuto dei rimborsi, costantemente adducendosi (in spregio dell'art. 97 della Costituzione) la non vincolatività degli arresti invocati oltre il caso deciso.

In secondo luogo, l'opzione della Suprema Corte ha involontariamente aperto il varco al legislatore, che ha emanato prima il comma 665, dell'art. 1, legge n. 190 per lo stanziamento di euro 90.000.000,00 nel triennio 2015-2017, senza alcuna verifica preventiva e quindi a prescindere dalla sua sufficienza; poi l'art. 16-*octies*, decreto-legge n. 91 cit. per il soddisfacimento della metà del rimborso, così limitando la tutela del contribuente, e indirettamente avallando la strenua resistenza dell'amministrazione finanziaria.

E il caso in esame è esemplare.

Dovendosi concludere allora sul requisito della non manifesta infondatezza, per economia si richiama Cass. n. 20641/2007 *sub* 9), che va integrata con il canone dell'art. 23 della Costituzione, tenuto conto altresì che la disparità di trattamento *de qua* è formidabile.

Invero, i contribuenti che hanno fruito delle sospensioni, hanno conseguito un doppio vantaggio: conservando la disponibilità delle somme dovute per le imposte per oltre un decennio e adempiendo poi nella misura — scandalosamente modesta — del 10 per cento: addirittura rateizzabile.

Per i contribuenti che hanno assolto le imposte (perché assoggettati alla ritenuta alla fonte o per non essersi avvalsi delle sospensioni), il rimborso è stato seccamente circoscritto alla metà del 90 per cento ed è stata resa incerta la corresponsione dell'altra metà.

I medesimi contribuenti hanno inoltre subito — per la metà loro riconosciuta — il pregiudizio collegato agli interessi, poiché le istanze di rimborso sono state presentate dopo la succitata Cass. n. 26041/2007.

Provvedendo d'ufficio.

P. Q. M.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 665, legge 23 dicembre 2014, n. 190, e successive modificazioni, nella parte in cui limita il rimborso delle imposte ivi previste alla metà del dovuto e al contempo rende incerto — sino all'esclusione — il soddisfacimento dell'altra metà: per contrasto con gli artt. 3, comma 1 e 23 della Costituzione.

Rimette alla Corte costituzionale la presente ordinanza con le notificazioni e le comunicazioni di cui infra, nonché copia di: 1) ricorso di Bellistri Alfredo; 2) sentenza n. 3077/2017 di questa CTP; 3) controdeduzioni dell'Agenzia delle entrate di Siracusa.

Sospende il giudizio.

Dispone che la cancelleria provveda alla notifica della presente ordinanza alle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri, e alla sua comunicazione ai Presidenti del Senato e della Camera dei deputati.

Manda alla Segreteria.

Siracusa, 7 settembre 2020

Il giudice monocratico: SAITO



N. 105

Ordinanza del 9 ottobre 2020 della Commissione tributaria provinciale di Siracusa sul ricorso proposto da Ternullo Giuseppe c/Agenzia delle entrate di Siracusa.

Imposte e tasse - Erogazione dei rimborsi a favore dei soggetti colpiti dagli eventi sismici del dicembre 1990 nelle Province di Catania, Ragusa e Siracusa i quali abbiano versato imposte per il triennio 1990-1992 - Modalità e procedure.

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)”), art. 1, comma 665, e successive modificazioni.

COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE DI SIRACUSA

SEZIONE PRIMA

Il Giudice monocratico, dott. Vincenzo Sàito,

Letti gli atti del proc. n. 892/2019 promosso da Ternullo Giuseppe nei confronti dell’Agenzia delle entrate di Siracusa per l’ottemperanza della sentenza n. 3075 datata 10 aprile - 4 luglio 2017 di questa C.T.P., con cui è stato accolto il ricorso iscritto al n. 4487/2011 nei confronti dell’Agenzia delle entrate di Siracusa, per il rimborso del 90% delle imposte assolte nel 1990/1992 per complessivi euro 10.981,04;

Premesso che:

il ricorrente ha dedotto:

a) la pronuncia è *res iudicata*;

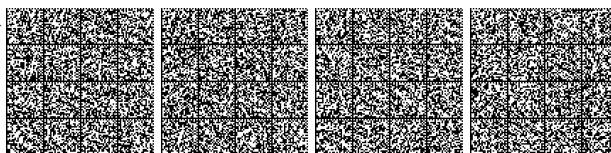
b) il 6 settembre 2018 ha notificato atto di messa in mora e di diffida ad adempiere ex art. 70, secondo comma, decreto legislativo n. 546/1992;

c) l’A.F. aveva corrisposto la metà della somma e cioè euro 5.653,43;

l’Agenzia delle entrate si è costituita e ha resistito osservando:

d) erano stati versati - con bonifici bancari e successiva riscossione - complessivi euro 5.328,11 (euro 1.450,42 + euro 229,01 interessi per il 1990; euro 1.758,68 + euro 277,69 per il 1991 e euro 2.119,01 + euro 334,58 per il 1992), pari alla metà del dovuto: ai sensi dell’art. 16-*octies*, decreto-legge n. 91/2017, conv. legge n. 123/ 2017) e conformemente alle disposizioni 26 settembre 2017 del direttore dell’Agenzia delle entrate, che aveva appunto circoscritto al 50% gli adempimenti degli uffici territorialmente competenti.

e) «... infatti, il tenore letterale dell’art. 1, comma 665, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 nella versione in vigore dal 13 agosto 2017 per effetto dell’art. 16-*octies*, legge 3 agosto 2017, n. 123 (“1. All’art. 1, comma 665, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, sono apportate le seguenti modificazioni: a) al primo periodo, dopo le parole: “art. 9, comma 17, della legge 27 dicembre 2002, n. 289, e successive modificazioni,” sono inserite le seguenti: “compresi i titolari di redditi di lavoro dipendente, nonché i titolari di redditi equiparati e assimilati a quelli di lavoro dipendente in relazione alle ritenute subite,” e dopo le parole: “al rimborso di quanto indebitamente versato,” sono inserite le seguenti: “nei limiti della spesa autorizzata dal presente comma,”; b) dopo il secondo periodo sono inseriti i seguenti: “Il contribuente che abbia tempestivamente presentato un’istanza di rimborso generica ovvero priva di documentazione e, per gli anni d’imposta 1990, 1991 e 1992, non abbia presentato le dichiarazioni dei redditi, entro il 30 ottobre 2017 può integrare l’istanza già presentata con i dati necessari per il calcolo del rimborso. Successivamente al 30 ottobre 2017, gli uffici dell’Agenzia delle entrate richiedono i dati necessari per il calcolo del rimborso, che devono essere forniti entro sessanta giorni dalla richiesta, ai contribuenti che abbiano tempestivamente presentato un’istanza di rimborso generica ovvero priva di documentazione e, per gli anni d’imposta 1990, 1991 e 1992, non abbiano presentato le dichiarazioni dei redditi e non abbiano provveduto all’integrazione. Per i contribuenti titolari di redditi di lavoro dipendente nonché titolari di redditi equiparati e assimilati a quelli di lavoro dipendente che hanno presentato la dichiarazione dei redditi modello 740 per le stesse annualità, l’importo oggetto di rimborso viene calcolato direttamente dall’Agenzia delle entrate in funzione delle ritenute subite a titolo di lavoro dipendente in essa indicate. In relazione alle istanze di rimborso presentate, qualora l’ammontare delle stesse ecceda le complessive risorse stanziare dal presente comma, i rimborsi sono effettuati applicando la riduzione percentuale del 50 per cento sulle somme dovute; a seguito dell’esaurimento delle risorse stanziare dal presente comma non si procede all’effettuazione di ulteriori rimborsi. Con provve-



dimento del direttore dell'Agenzia delle entrate, da emanare entro il 30 settembre 2017, sono stabilite le modalità e le procedure finalizzate ad assicurare il rispetto dei limiti di spesa stabiliti dal presente comma». Il direttore dell'Agenzia delle entrate, in data 26 settembre 2017, ha emanato il provvedimento con il quale sono state stabilite le modalità e le procedure finalizzate ad assicurare il rispetto dei limiti di spesa stabiliti dall'articolo sopra richiamato. Nel provvedimento viene chiarito che «1.1. ai fini dell'esecuzione dei rimborsi delle imposte versate per il triennio 1990-1992 dai soggetti colpiti dal sisma del 13 e 16 dicembre 1990 che ha interessato le Province di Catania, Ragusa e Siracusa, gli uffici dell'Agenzia delle entrate territorialmente competenti verificano, in base all'art. 1, comma 665, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, le istanze di rimborso presentate entro il primo marzo 2010, secondo l'ordine cronologico di presentazione, e determinano le somme dovute; 2. modalità e termini di esecuzione dei rimborsi; 2.1 tenuto conto dei limiti di spesa autorizzati dall'art. 1, comma 665, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, nonché dell'importo riferibile alle istanze di rimborso presentate, l'Agenzia delle entrate effettua i rimborsi delle istanze validamente liquidate, ai sensi del punto 1.1, applicando la riduzione del 50 per cento sulle somme dovute; 2.2 l'Agenzia delle entrate provvede periodicamente ad erogare gli importi validamente liquidati, nella misura sopra indicata, a partire da quelli che si riferiscono alle istanze con data di presentazione più remota, fino a concorrenza delle somme stanziare; 2.3 al completamento dell'esame delle istanze di rimborso da parte degli uffici dell'Agenzia delle entrate territorialmente competenti e all'effettuazione dei rimborsi con la riduzione del 50 per cento degli importi risultanti dovuti, qualora eccedano risorse finanziarie rispetto ai limiti di spesa autorizzati, le somme residue sono erogate proporzionalmente al valore degli importi liquidati, ai sensi del punto 1.1».

È bene osservare che, gli adempimenti dell'ufficio per l'esecuzione giudicato, cessano con la convalida informatica delle somme da rimborsare pari al 90% delle imposte versate nel triennio 90-91 e 92. Successivamente l'erogazione delle stesse avviene a livello centrale da parte della DC Gestione tributi ufficio rimborsi, a seguito della ricezione della convalida. In particolare il flusso monetario viene gestito dalla DC di Roma con predisposizione automatizzata del pagamento sulla base del capitolo di spesa e delle disposizioni normative richiamate. Pertanto, l'unico adempimento a carico di questa Direzione è la convalida del rimborso e come dimostrano gli atti allegati è stato tempestivamente effettuato da questo ufficio.

Ne discende, da quanto rappresentato, che essendo stata rimborsata dall'Agenzia delle entrate, a seguito di sentenza della CTP, al sig. Ternullo Giuseppe somma di euro 5,328,11 con interessi, l'Ufficio ha legittimamente operato in ottemperanza alla disposizione normativa di cui all'art. 16-*octies*, legge 3 agosto 2017, n. 123 e tale somma può essere considerata un acconto alla luce del disposto di cui al punto 2.3 stessa disposizione che come sopra riportato recita: «al completamento dell'esame delle istanze di rimborso da parte degli uffici dell'Agenzia delle entrate territorialmente competenti e all'effettuazione dei rimborsi con la riduzione del 50 per cento degli importi risultanti dovuti, qualora eccedano risorse finanziarie rispetto ai limiti di spesa autorizzati, le somme residue sono erogate proporzionalmente al valore degli importi liquidati, ai sensi del punto 1.1».

D'altronde, se è più o meno condivisibile, che il limite introdotto dalla sopravvenuta norma con riduzione al 50% delle somme spettanti non incide sul titolo della ripetizione, è innegabile che proprio in questa sede, in cui si contesta l'esecuzione del giudicato, lo stesso debba trovare applicazione e dunque osservanza per scongiurare la violazione di legge inoltre, con riferimento alla questione relativa all'applicabilità ai giudizi pendenti della norma che impone la riduzione dei rimborsi, la Corte di cassazione ha ritenuto con pronunce recentissime che non si ravvisano motivi per rimettere la questione alle sezioni unite e, richiamando precedenti conformi, ha nuovamente evidenziato che la norma sopravvenuta «si è limitata a precisare che il rimborso» spetta «nei limiti della spesa autorizzata» dalla norma stessa, nonché a prevedere la percentuale dei rimborsi spettante qualora l'ammontare delle istanze di rimborso «ecceda le complessive risorse stanziare».

La Suprema Corte ha, quindi, ritenuto che «lo *ius superveniens* invocato non incide sulla questione riguardante esclusivamente il diritto al rimborso spettante ai soggetti colpiti dal sisma del 1990, quale è il controricorrente, in quanto eventuali questioni che dovessero insorgere in ordine ai limiti delle risorse stanziare ed ai conseguenziali provvedimenti liquidatori attengono soltanto alla fase esecutiva e/o di ottemperanza» (Cassazione, ordinanza 22 febbraio 2019, n. 5300; Cassazione, sentenza 31 gennaio 2019, n. 2846).

Di conseguenza, il riconoscimento della spettanza del rimborso da parte del giudice di merito non comporta automaticamente l'erogazione della totalità delle somme, considerato che il comando giudiziale deve essere coordinato, in fase esecutiva, con la norma sopravvenuta, la quale risulta applicabile a tutti i rapporti pendenti. Tale norma, infatti, si è limitata a fissare dei limiti quantitativi alla materiale erogazione nell'eventualità in cui le somme chieste a rimborso superino il tetto delle risorse stanziare, senza disporre modifiche all'*an* e al *quantum* riconosciuto.



Chiede a codesta onorevole Commissione tributaria provinciale:

1) la cessazione della materia del contendere avendo l'Ufficio scrivente interamente eseguito la sentenza con la convalida del rimborso, unico adempimento rientrante nella propria sfera di competenza;

2) la compensazione delle spese considerato che si è già provveduto alla liquidazione delle somme spettanti.

all'udienza del 20 gennaio 2020 l'Ufficio ha disposto rinvio - in attesa della conversione del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162 di cui *infra* (sub 5.2) - all'udienza del 20 aprile 2020, non tenutasi per l'emergenza COVID-19, con ulteriore rinvio all'udienza del 7 settembre 2020;

considerata la propria competenza (art. 70, comma 10-bis, decreto legislativo n. 546/1992);

considerato che deve dubitarsi della costituzionalità dell'art. 1, comma 665, legge 23 dicembre 2014, n. 190 e successive modificazioni per contrasto con l'art. 3, comma 1° e con l'art. 23, della Costituzione.

I termini della questione sono i seguenti:

1. nel 1990 il territorio delle Province di Catania, Ragusa e Siracusa è stato colpito da sisma, e sono state emanate ordinanze per la sospensione degli obblighi tributari (esclusi i contribuenti assoggettati alla ritenuta alla fonte: *sic*) sino all'emanazione della legge che segue;

2. l'art. 9, comma 17, legge 27 febbraio 2002, n. 289 ha disposto che: i soggetti colpiti dal sisma del 13 e 16 dicembre 1990, che ha interessato le province di Catania, Ragusa e Siracusa, individuati ai sensi dell'art. 3 dell'ordinanza del Ministro per il coordinamento della protezione civile del 21 dicembre 1990, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 299 del 21 dicembre 1990, destinatari dei provvedimenti agevolativi in materia di versamento delle somme dovute a titolo di tributi e contributi, possono definire in maniera automatica la propria posizione relativa agli anni 1990, 1991 e 1992. La definizione si perfeziona versando, entro il 16 marzo 2003, l'intero ammontare dovuto per ciascun tributo a titolo di capitale, al netto dei versamenti già eseguiti a titolo di capitale ccl interessi, diminuito al 10 per cento; il perfezionamento della definizione comporta gli effetti di cui al comma 10. Qualora gli importi da versare complessivamente ai sensi del presente comma eccedono la somma di 5.000 euro, gli importi eccedenti possono essere versati in un massimo di otto rate semestrali con l'applicazione degli interessi legali a decorrere dal 17 marzo 2003. L'omesso versamento delle predette eccedenze entro le scadenze delle rate semestrali non determina l'inefficacia della definizione automatica; per il recupero delle somme non corrisposte si applicano le disposizioni dell'art. 14 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602 e successive modificazioni, e sono altresì dovuti una sanzione amministrativa pari al 30 per cento delle somme non versate, ridotta alla metà in caso di versamento eseguito entro i trenta giorni successivi alla scadenza medesima, e gli interessi legali;

3. molti contribuenti che avevano assolto le imposte per il triennio 1990/1992, hanno avanzato istanza di rimborso nella misura del 90%, lamentando la palese disparità di trattamento;

4. la Corte di cassazione, con le sentenze 1.20.2007, n. 20641 - 12 giugno 2012, n. 9577 - 13 luglio 2012, n. 12083 - 20 dicembre 2012, n. 23859, e con le ordinanze 12 giugno 2013, n. 9577 - 11 dicembre 2012, n. 22507 - 2 maggio 2013, n. 10242 - 2 ottobre 2013, n. 22497, ha riconosciuto la fondatezza delle istanze, così elevando il rimborso a diritto vivente;

5. Il legislatore ha però circoscritto inizialmente il diritto *de quo* - limitando lo stanziamento a 30.000,00 per ciascuno degli anni 2015-2017 - mediante il comma 665 dell'art. 1, legge 23 dicembre 2014, n. 190, che si trascrive:

i soggetti colpiti dal sisma del 13 e 16 dicembre 1990, che ha interessato le Province di Catania, Ragusa e Siracusa, individuati ai sensi dell'art. 3 dell'ordinanza del Ministro per il coordinamento della protezione civile 21 dicembre 1990, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 299 del 24 dicembre 1990, che hanno versato imposte per il triennio 1990-1992 per un importo superiore al 10 per cento previsto dall'art. 9, comma 17 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, e successive modificazioni, compresi i titolari di redditi di lavoro dipendente, nonché i titolari di redditi equiparati e assimilati a quelli di lavoro dipendente in relazione alle ritenute subite, hanno diritto, con esclusione di quelli che svolgono attività d'impresa, per i quali l'applicazione dell'agevolazione è sospesa nelle more della verifica della compatibilità del beneficio con l'ordinamento dell'Unione europea, al rimborso di quanto indebitamente versato, nei limiti della spesa autorizzata dal presente comma, a condizione che abbiano presentato l'istanza di rimborso ai sensi dell'art. 21, comma 2 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 e successive modificazioni.

Il termine di due anni per la presentazione della suddetta istanza è calcolato a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge 28 febbraio 2008, n. 31, di conversione del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248. A tal fine è autorizzata la spesa di 30 milioni di euro per ciascuno degli anni 2015-2017.

Il contribuente che abbia tempestivamente presentato un'istanza di rimborso generica ovvero priva di documentazione e, per gli anni d'imposta 1990, 1991 e 1992, non abbia presentato le dichiarazioni dei redditi, entro il 30 ottobre 2017 può integrare l'istanza già presentata con i dati necessari per il calcolo del rimborso. Successivamente al



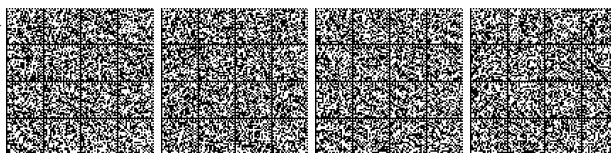
30 ottobre 2017, gli uffici dell'Agenzia delle entrate richiedono i dati necessari per il calcolo del rimborso, che devono essere forniti entro sessanta giorni dalla richiesta, ai contribuenti che abbiano tempestivamente presentato un'istanza di rimborso generica ovvero priva di documentazione e, per gli anni d'imposta 1990, 1991 e 1992, non abbiano presentato le dichiarazioni dei redditi e non abbiano provveduto all'integrazione. Per i contribuenti titolari di redditi di lavoro dipendente nonché titolari di redditi equiparati e assimilati a quelli di lavoro dipendente che hanno presentato la dichiarazione dei redditi modello 740 per le stesse annualità, l'importo oggetto di rimborso viene calcolato direttamente dall'Agenzia delle entrate in funzione delle ritenute subite a titolo di lavoro dipendente in essa indicate. In relazione alle istanze di rimborso presentate, qualora l'ammontare delle stesse ecceda le complessive risorse stanziare dal presente comma, i rimborsi sono effettuati applicando la riduzione percentuale del 50 per cento sulle somme dovute; a seguito dell'esaurimento delle risorse stanziare dal presente comma non si procede all'effettuazione di ulteriori rimborsi. Con provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate, da emanare entro il 30 settembre 2017, sono stabilite le modalità e le procedure finalizzate ad assicurare il rispetto dei limiti di spesa stabiliti dal presente comma.

Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze sono stabiliti i criteri di assegnazione dei predetti fondi...»;

5.1 Sul comma 665 dell'art. 1 appena citato il legislatore è intervenuto con l'art. 16-octies, decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91, conv. legge 3 agosto 2017, n. 123 (inserito, si badi, in sede di conversione), con il seguente nuovo testo dell'art. 9, comma 17, legge 282 cit.:

i soggetti colpiti dal sisma del 13 e 16 dicembre 1990, che ha interessato le Province di Catania, Ragusa e Siracusa, individuati ai sensi dell'art. 3 dell'ordinanza del Ministro per il coordinamento della protezione civile 21 dicembre 1990, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 299 del 24 dicembre 1990, che hanno versato imposte per il triennio 1990-1992 per un importo superiore al 10 per cento previsto dall'art. 9, comma 17 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, e successive modificazioni, compresi i titolari di redditi di lavoro dipendente, nonché i titolari di redditi equiparati e assimilati a quelli di lavoro dipendente in relazione alle ritenute subite, hanno diritto, con esclusione di quelli che svolgono attività d'impresa, per i quali l'applicazione dell'agevolazione è sospesa nelle more della verifica della compatibilità del beneficio con l'ordinamento dell'Unione europea, al rimborso di quanto indebitamente versato, nei limiti della spesa autorizzata dal presente comma, a condizione che abbiano presentato l'istanza di rimborso ai sensi dell'art. 21, comma 2, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, e successive modificazioni. Il termine di due anni per la presentazione della suddetta istanza è calcolato a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge 28 febbraio 2008, n. 31, di conversione del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248. Il contribuente che abbia tempestivamente presentato un'istanza di rimborso generica ovvero priva di documentazione e, per gli anni d'imposta 1990, 1991 e 1992, non abbia presentato le dichiarazioni dei redditi, entro il 30 ottobre 2017 può integrare l'istanza già presentata con i dati necessari per il calcolo del rimborso. Successivamente al 30 ottobre 2017, gli uffici dell'Agenzia delle entrate richiedono i dati necessari per il calcolo del rimborso, che devono essere forniti entro sessanta giorni dalla richiesta, ai contribuenti che abbiano tempestivamente presentato un'istanza di rimborso generica ovvero priva di documentazione e, per gli anni d'imposta 1990, 1991 e 1992, non abbiano presentato le dichiarazioni dei redditi e non abbiano provveduto all'integrazione. Per i contribuenti titolari di redditi di lavoro dipendente nonché titolari di redditi equiparati e assimilati a quelli di lavoro dipendente che hanno presentato la dichiarazione dei redditi modello 740 per le stesse annualità, l'importo oggetto di rimborso viene calcolato direttamente dall'Agenzia delle entrate in funzione delle ritenute subite a titolo di lavoro dipendente in essa indicate. In relazione alle istanze di rimborso presentate, qualora l'ammontare delle stesse ecceda le complessive risorse stanziare dal presente comma, i rimborsi sono effettuati applicando la riduzione percentuale del 50 per cento sulle somme dovute; a seguito dell'esaurimento delle risorse stanziare dal presente comma non si procede all'effettuazione di ulteriori rimborsi. Con provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate, da emanare entro il 30 settembre 2017, sono stabilite le modalità e le procedure finalizzate ad assicurare il rispetto dei limiti di spesa stabiliti dal presente comma. A tal fine è autorizzata la spesa di 30 milioni di euro per ciascuno degli anni 2015-2017. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze sono stabiliti i criteri di assegnazione dei predetti fondi. [Per l'anno 2015 il complesso delle spese finali per la Regione Molise è determinato, sia in termini di competenza sia in termini di cassa, dalla somma delle spese correnti e in conto capitale risultanti dal consuntivo al netto di quelle effettuate per la ricostruzione e il ripristino dei danni causati dagli eventi sismici dell'ottobre e del novembre 2002.] L'esclusione opera nei limiti complessivi di 5 milioni di euro per l'anno 2015. Alla compensazione degli effetti finanziari sui saldi di finanza pubblica di cui al periodo precedente, pari a 5 milioni di euro per l'anno 2015, si provvede mediante corrispondente utilizzo del Fondo per la compensazione degli effetti finanziari non previsti a legislazione vigente conseguenti all'attualizzazione di contributi pluriennali di cui all'art. 6, comma 2, del decreto-legge 7 ottobre 2008, n. 154, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 2008, n. 189, e successive modificazioni.

L'innovazione che interessa, è duplice: la limitazione del rimborso alla metà del dovuto e il diniego del residuo dovuto per l'esaurimento dello stanziamento già fissato dalla legge n. 190/2014 (euro 30.000.000,00 per il 2015, e 30.000.000,00 per il 2016 e euro 30.000.000,00 per il 2017);



5.2 il secondo intervento legislativo è recentissimo, mediante l'art. 29, decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162, conv. legge 28 febbraio 2020, n. 8, per cui l'art. 9, comma 17, legge 282 cit. è oggi il seguente:

i soggetti colpiti dal sisma del 13 e 16 dicembre 1990, che ha interessato le Province di Catania, Ragusa e Siracusa, individuati ai sensi dell'art. 3 dell'ordinanza del Ministro per il coordinamento della protezione civile 21 dicembre 1990, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 299 del 24 dicembre 1990, che hanno versato imposte per il triennio 1990-1992 per un importo superiore al 10 per cento previsto dall'art. 9, comma 17, della legge 27 dicembre 2002, n. 289, e successive modificazioni, compresi i titolari di redditi di lavoro dipendente, nonché i titolari di redditi equiparati e assimilati a quelli di lavoro dipendente in relazione alle ritenute subite, hanno diritto, con esclusione di quelli che svolgono attività d'impresa, per i quali l'applicazione dell'agevolazione è sospesa nelle more della verifica della compatibilità del beneficio con l'ordinamento dell'Unione europea, al rimborso di quanto indebitamente versato, nei limiti della spesa autorizzata dal presente comma, a condizione che abbiano presentato l'istanza di rimborso ai sensi dell'art. 21, comma 2, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, e successive modificazioni. Il termine di due anni per la presentazione della suddetta istanza è calcolato a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge 28 febbraio 2008, n. 31, di conversione del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248. Il contribuente che abbia tempestivamente presentato un'istanza di rimborso generica ovvero priva di documentazione e, per gli anni d'imposta 1990, 1991 e 1992, non abbia presentato le dichiarazioni dei redditi, entro il 30 ottobre 2017 può integrare l'istanza già presentata con i dati necessari per il calcolo del rimborso. Successivamente al 30 ottobre 2017, gli uffici dell'Agenzia delle entrate richiedono i dati necessari per il calcolo del rimborso, che devono essere forniti entro sessanta giorni dalla richiesta, ai contribuenti che abbiano tempestivamente presentato un'istanza di rimborso generica ovvero priva di documentazione e, per gli anni d'imposta 1990, 1991 e 1992, non abbiano presentato le dichiarazioni dei redditi e non abbiano provveduto all'integrazione. Per i contribuenti titolari di redditi di lavoro dipendente nonché titolari di redditi equiparati e assimilati a quelli di lavoro dipendente che hanno presentato la dichiarazione dei redditi modello 740 per le stesse annualità, l'importo oggetto di rimborso viene calcolato direttamente dall'Agenzia delle entrate in funzione delle ritenute subite a titolo di lavoro dipendente in essa indicate. In relazione alle istanze di rimborso presentate, qualora l'ammontare delle stesse ecceda le complessive risorse stanziare dal presente comma, i rimborsi sono effettuati applicando la riduzione percentuale del 50 per cento sulle somme dovute; a seguito dell'esaurimento delle risorse stanziare dal presente comma non si procede all'effettuazione di ulteriori rimborsi. Con provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate, da emanare entro il 30 settembre 2017, sono stabilite le modalità e le procedure finalizzate ad assicurare il rispetto dei limiti di spesa stabiliti dal presente comma. Ai rimborsi si provvede mediante le risorse stanziare sugli ordinari capitoli di spesa utilizzati per il rimborso delle imposte sui redditi e dei relativi interessi, nel limite di 160 milioni di euro. Per l'anno 2015 il complesso delle spese finali per la regione Molise è determinato, sia in termini di competenza sia in termini di cassa, dalla somma delle spese correnti e in conto capitale risultanti dal consuntivo al netto di quelle effettuate per la ricostruzione e il ripristino dei danni causati dagli eventi sismici dell'ottobre e del novembre 2002. L'esclusione opera nei limiti complessivi di 5 milioni di euro per l'anno 2015. Alla compensazione degli effetti finanziari sui saldi di finanza pubblica di cui al periodo precedente, pari a 5 milioni di euro per l'anno 2015, si provvede mediante corrispondente utilizzo del Fondo per la compensazione degli effetti finanziari non previsti a legislazione vigente conseguenti all'attualizzazione di contributi pluriennali di cui all'art. 6, comma 2, del decreto-legge 7 ottobre 2008, n. 154, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 2008, n. 189, e successive modificazioni.

Il legislatore da una parte ha confermato la limitazione del rimborso al 50% e l'esclusione del residuo all'esaurimento delle risorse; dall'altra parte ha elevato lo stanziamento da euro 90.000.000,00 ad euro 160.000.000,00, senza ripartizione annuale e ascrivendolo agli «ordinari capitoli di spesa utilizzati per il rimborso delle imposte sui redditi e dei relativi interessi».

6. Per consolidata esegesi di legittimità la riduzione introdotta dall'art. 1, comma 665, legge n. 190/2014 non investe l'an del diritto al rimborso, bensì la concreta realizzazione del rimborso.

Si è statuito: ...La norma ha modificato la legge n. 190 del 2014, art. 1, comma 665, che attualmente prevede che «*Omissis*». Sennonché la norma, contenente una previsione di regolamentazione del rimborso per le categorie di contribuenti in essa contemplate, va non solo integrata con provvedimento del direttore della Agenzia delle entrate, ma le stesse modalità attuative sono vincolate a condizioni il cui verificarsi è del tutto incerto. In particolare la norma ha fissato un fondo di spesa (trenta milioni annui per tre anni), oltre il quale, se le domande dovessero richiedere impegni di spesa superiori a quella soglia, il rimborso è decurtato al 50%; e qualora esaurito il fondo, la integrale negazione del rimborso per incapienza. Trattasi allora, a ben vedere, di attività in tutto riservata alla fase esecutiva, anche quale concreta modalità di attuazione della medesima sentenza di ottemperanza. Rispetto ad essa non risultano neppure allegate dalla Amministrazione quali e quante domande di rimborso siano state presentate o integrate, sicché non è dato conoscere se i fondi messi a disposizione siano sufficienti a soddisfare per intero le richieste, oppure nella limitata misura del 50%, o addirittura, una volta del tutto esauriti, la richiesta di rimborso resti del tutto insoddisfatta.



In tal senso va condiviso quanto questa Corte ha già espresso in materia, affermando che in mancanza di disposizioni transitorie, non incide sui giudizi in corso l'introduzione di limiti quantitativi al procedimento di rimborso da parte di una legge sopravvenuta (nella specie, la legge n. 123 del 2017, art. 16-*octies*, comma 1, lettera b, di conv. del decreto-legge n. 91 del 2017), attuata con provvedimento amministrativo, in quanto la stessa non si riflette sul titolo del diritto alla ripetizione, che si forma nel relativo processo, ma esclusivamente sull'esecuzione del medesimo (*cf.* Cassazione, ord. n. 6213/2018; 8373/2015).

È peraltro consequenziale che, se la questione attiene alla fase esecutiva, qualunque sia il titolo del rimborso, compreso quello giudiziale, esso sarà sottoposto alle modalità regolamentate dalla legge n. 190 del 2014, art. 1, comma 665, come modificato dal decreto-legge n. 91 del 2017, art. 16-*octies*, convertito con legge n. 123 del 2017... (Cassazione 15 marzo 2019, n. 7368; *conf.*: Cassazione 20 marzo 2019, n. 7729, Cassazione 12 aprile 2019, n. 10404 e 14405; Cassazione 8 maggio 2019, n. 12214, Cassazione 10 luglio 2019, n. 18495 e 18596; Cassazione 7 agosto 2019, n. 21090; Cassazione 26 settembre 2019, n. 24019; Cassazione 14 ottobre 2019, n. 25871, 25869 e 25868; Cassazione 16 ottobre 2019, n. 26130; Cassazione 11 novembre 2019, n. 29041; Cassazione 15 novembre 2019, n. 29769; Cassazione 18 dicembre 2019, n. 33657);

7. Avendo qui l'A.F. opposto di avere adempiuto per la metà del rimborso liquidato in sentenza, si pone l'interrogativo se il Ternullo possa immediatamente reclamare e quindi conseguire ai sensi dell'art. 70, decreto legislativo n. 546 cit. l'altra metà, o invece debba attendere l'avverarsi della condizione sospensiva - questo l'ovvio inquadramento dommatico - del superamento della soglia che, coerentemente all'esegesi sub 6), rileva oggi nella misura di euro 160.000.000,00.

La risposta ragionevole è nel primo senso per l'ineccepibile e reiterato rilievo della giurisprudenza sub 6), e cioè l'inerzia dell'Amministrazione finanziaria sul numero e sull'ammontare complessivi delle istanze di rimborso: nonostante la vigenza del tetto dei 90.000.000,00 dal 1° gennaio 2015 (art. 1, comma 665, legge 190 cit.) e quella dello sbarramento del 50% dal 13 agosto 2017 (giorno successivo alla pubblicazione della legge n. 123/2013 nella *Gazzetta Ufficiale* 12 agosto 2017, n. 188).

Invero, nessun dato normativo legittima l'*actio* interrogatoria per indurre l'A.F. a provvedere, per cui il contribuente che vanti - come nel caso in esame - il diritto per giudicato, resterebbe esposto all'incertezza per il soddisfacimento della quota (50%) per un tempo imprevedibile.

Ora, questa incertezza conculca all'evidenza il diritto in esame riguardo l'art. 23 della Costituzione. Ne discende che il primo e censurabile profilo del comma 665 dell'art. 1, legge n. 190/2014 (non modificato sul punto né dall'art. 16-*octies*, decreto-legge n. 91/2017 cit., né dall'art. 29, decreto-legge n. 162/2019 cit.) è l'omessa prescrizione del termine all'Amministrazione finanziaria per la resocontazione delle istanze di rimborso, in vista della liquidazione oltre la metà oppure della ulteriore riduzione del dovuto sino - lo ha evidenziato la Corte di cassazione - alla sua vanificazione.

E non sembra che il Giudice delle leggi possa rimediare alla lacuna mediante sentenza cd. additiva.

In secondo luogo, la limitazione denunciata dal Ternullo non è superabile mediante ottemperanza a cura di commissario ad acta, il cui intervento confliggerebbe con la disposizione in esame, e cioè con la norma che ha subordinato il soddisfacimento del residuo (metà) del rimborso alla ricapitolazione (per numero e importi) di tutte le istanze e al loro soddisfacimento per l'altra metà in misura proporzionale (o in nessuna misura).

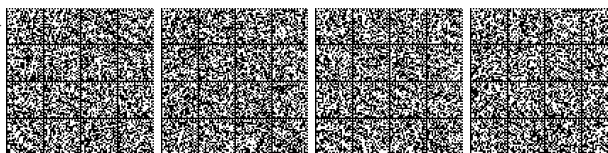
Pertanto la via della questione di incostituzionalità è obbligata.

In ogni caso, non si ravvisano ostacoli alla declaratoria di illegittimità costituzionale di cui *infra* in via condizionata, e cioè nella parte in cui la disposizione possa implicare il diniego - in tutto o in parte - della quota della residua metà del rimborso.

8. Le osservazioni sub 7) comprovano la rilevanza dell'eccezione prospettata.

9. Riguardo la sua non-manifesta infondatezza, occorre muovere dalla norma che ha originato il conflitto e ha fatto riversare numerosissimi ricorsi nelle CC.TT.PP. di Catania, Ragusa e Siracusa, e cioè l'art. 9, comma 17°, legge 289 cit. (v. sub 2).

La Corte di cassazione, adita per la prima volta da un contribuente che non si era avvalso delle sospensioni e che agiva per la restituzione del 90% delle imposte pagate, ha statuito che la definizione automatica per gli anni pregressi prevista, mediante il pagamento del dieci per cento dei tributi dovuti, dall'art. 9, comma 17, legge 27 dicembre 2002, n. 289, a favore dei soggetti colpiti dal sisma del 13 e 16 dicembre 1990, che ha interessato le Province di Catania, Ragusa e Siracusa, legittima i contribuenti che abbiano già assolto per intero il debito di imposta a ripetere il novanta per cento di quanto versato



Questo il passaggio centrale della motivazione:

... L'introduzione di una innovazione legislativa di carattere agevolativo per il contribuente, incontestabilmente, ha un senso storico-normativo se l'esegesi applicativa trova la più ampia platea di fruitori, ovviamente sempre nella completa verifica dei presupposti richiesti.

Intendiamo dire che se la legge n. 289 del 2002, con l'art. 9, comma 17, disciplinava la possibilità di definizione automatica della posizione fiscale del contribuente «relativa agli anni 1990, 1991 e 1992» (e siamo ad oltre un decennio precedente la legge finanziaria 2003) aveva - già *ex se* - per così dire una valenza retroattiva: in sintesi, la possibilità di definizione doveva intervenire entro il «16 marzo 2003» e, dunque, come di ordinario, disponeva per il futuro quanto all'individuazione dell'arco temporale di attuazione, ma riguardava il passato, agevolando la definizione per gli anni 1990 - 1991 - 1992 con il beneficio del versamento ridotto ad un decimo del dovuto riguardante solo detto triennio.

Questo arco di tempo veniva privilegiato fiscalmente per riequilibrare - in forza del principio di solidarietà sociale - le negative conseguenze patrimoniali dell'eccezionale evento sismico del dicembre 1990.

D'altronde, va ribadito che è alquanto significativo che la rubrica della disposizione - come si è già detto individua l'oggetto della disciplina come: «Definizione automatica per gli anni pregressi»;

3.2 - La validità della prospettata esegesi ha l'ulteriore conferma di risultare iscrivibile un'ottica adeguatrice ai principi costituzionali, in particolare a quello di parità di trattamento in situazioni uguali (art. 3): ottica certamente da preferire per risolvere ogni dubbio esegetico. Infatti, diversamente opinando, si realizzerebbe una ingiustificata disparità di trattamento - peraltro, assolutamente iniqua, in quanto (assurdamente) a tutto danno del contribuente più diligentemente osservante della legge - tra soggetti passivi della medesima fattispecie tributaria: in modo specifico, tra chi non ha pagato e chi ha pagato.

Invece, in maniera più coerente anche con gli immanenti principi di ragionevolezza, deve ritenersi che spetti a tutti il beneficio della riduzione del carico fiscale *de quo* ad un decimo.

Beneficio che si attua concretamente secondo due simmetriche possibilità di definizione: in favore di chi non ha ancora pagato, mediante il pagamento solo del 10% del dovuto da effettuarsi entro il 16 marzo 2003; in favore di chi ha già pagato, attraverso il rimborso del 90% di quanto versato al medesimo titolo, ancorché risultato parzialmente non dovuto *ex post*, per effetto dell'intervento normativo, cui va riconosciuto il carattere di *ius superveniens* favorevole al contribuente, nel contesto di un indebito sorto *ex lege*. E quest'ultima alternativa ricorre, appunto, nel caso che ci occupa ...

La Suprema Corte, pertanto, ha ammesso *de plano* la violazione dell'art. 3, comma 1° della Costituzione, ribadendo con le pronunce successive (v. sub 4).

Si trascrive il passaggio conclusivo della motivazione: «...deve ritenersi che spetti a tutti il beneficio della riduzione del carico fiscale *de qua* ad un decimo. Beneficio che si attua concretamente secondo due simmetriche possibilità di definizione: in favore di chi non ha ancora pagato, mediante il pagamento solo del 10% del dovuto...; in favore di chi ha già pagato, attraverso il rimborso del 90% di quanto versato al medesimo titolo, ancorché risultato parzialmente non dovuto *ex post*...».

E però l'operazione ermeneutica della Corte è sorprendente pur nella varietà del formante giudiziario.

Invero, dal comma 17 dell'art. 9 in esame non era (e non è) argomentabile - nonostante il più formidabile impegno - il diritto al rimborso per il contribuente che abbia adempiuto: sia per la lettera sia per la *ratio* della disposizione, giusta anche il limpido titolo dell'art. 9: definizione automatica per gli anni pregressi.

Sul piano della teoria generale è ormai acquisita la distinzione fra disposizione e norma (Crisafulli), fra enunciato normativo e regola (Bobbio), fra testo quale costante e norma quale variabile (Cordero), e però nel caso in esame il diritto al rimborso non è suffragato né è suffragabile da alcunché, e la disuguaglianza - clamorosa, lo si ribadisce - è stata superata espropriando di fatto i poteri del Giudice delle leggi, e cioè violando il riparto della giurisdizione.

In altre parole, è arduo negare che la disposizione non offre il minimo appiglio per ricavarne il diverso e nuovo precetto sul rimborso in esame, e quindi non è implausibile il dubbio sul travalicamento della funzione giurisdizionale e l'invasione della funzione legislativa.

Ma il punto di maggior rilievo è un altro.

L'omissione del pur lineare incidente di costituzionalità da parte della Suprema corte ha consentito all'Amministrazione finanziaria di perseverare in generale nel rifiuto dei rimborsi, costantemente adducendosi (in spregio dell'art. 97 della Costituzione) la non-vincolatività degli arresti invocati oltre il caso deciso.

In secondo luogo, l'opzione della Suprema corte ha involontariamente aperto il varco al legislatore, che ha emanato prima il comma 665 dell'art. 1, legge n. 190 per lo stanziamento di euro 90.000.000,00 nel triennio 2015/2017, senza alcuna verifica preventiva e quindi a prescindere dalla sua sufficienza; poi l'art. 16-*octies*, decreto-legge n. 91 cit. per il soddisfacimento della metà del rimborso, così limitando la tutela del contribuente, e indirettamente avallando la strenua resistenza dell'Amministrazione finanziaria.



E il caso in esame è esemplare.

Dovendosi concludere allora sul requisito della non-manifesta infondatezza, per economia si richiama Cassazione 20641/2007, sub 9), che va integrata con il canone dell'art. 23 della Costituzione, tenuto conto altresì che la disparità di trattamento *de qua* è formidabile.

Invero, i contribuenti che hanno fruito delle sospensioni, hanno conseguito un doppio vantaggio: conservando la disponibilità delle somme dovute per le imposte per oltre un decennio e adempiendo poi nella misura - scandalosamente modesta - del 10%: addirittura rateizzatile.

Per i contribuenti che hanno assolto le imposte (perché assoggettati alla ritenuta alla fonte o per non essersi avvalsi delle sospensioni), il rimborso è stato seccamente circoscritto alla metà del 90% ed è stata resa incerta la corresponsione dell'altra metà.

I medesimi contribuenti hanno inoltre subito - per la metà loro riconosciuta - il pregiudizio collegato agli interessi, poiché le istanze di rimborso sono state presentate dopo la succitata Cassazione 26041/2007;

provvedendo d'ufficio;

P. Q. M.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 665, legge 23 dicembre 2014, n. 190 e successive modificazioni nella parte in cui limita il rimborso delle imposte ivi previste alla metà del dovuto e al contempo rende incerto sino all'esclusione - il soddisfacimento dell'altra metà: per contrasto con gli articoli 3, comma 1' e 23 della Costituzione;

Rimette alla Corte costituzionale la presente ordinanza con le notificazioni e le comunicazioni di cui infra, nonché copia di: 1) ricorso di Ternullo Giuseppe; 2) sentenza n. 3075/2017 di questa C.T.P.; 3) controdeduzioni dell'Agenzia delle entrate di Siracusa;

Sospende il giudizio;

Dispone che la Cancelleria provveda alla notifica della presente ordinanza alle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri, e alla sua comunicazione ai Presidenti del Senato e della Camera dei deputati.

Manda alla Segreteria

Siracusa, 7 settembre 2020

Il giudice monocratico: SÀITO

21C00153

N. 106

Ordinanza del 23 settembre 2020 della Commissione tributaria regionale per la Liguria sul ricorso proposto da Di Pede Adriano

Imposte e tasse - Imposta comunale sugli immobili (ICI) e imposta municipale propria (IMU) - Agevolazioni per l'abitazione principale - Requisiti - Dimora abituale e residenza anagrafica del contribuente e del nucleo familiare - Preclusione, in base all'interpretazione giurisprudenziale assunta come diritto vivente, della riduzione/esenzione dall'imposta per entrambi i coniugi, non legalmente separati, aventi residenza anagrafica e dimora abituale in immobili situati in Comuni differenti.

- Decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504 (Riordino della finanza degli enti territoriali, a norma dell'articolo 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), art. 8, comma 2, come modificato dall'art. 1, comma 173, lettera b), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 ("Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)"); decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 13, comma 2.



COMMISSIONE TRIBUTARIA REGIONALE DI LIGURIA

SEZIONE SECONDA

riunita con l'intervento dei signori:

Canepa Daniela - presidente;

Conati Renzo - relatori;

Chiti Alfredo - giudice;

ha emesso la seguente sentenza sull'appello n. 168/2018 depositato il 16 febbraio 2018 avverso la pronuncia sentenza n. 44/2018 Sezione 3 emessa dalla Commissione tributaria provinciale di Genova

contro: Comune di Lavagna, piazza della Libertà 47, 16033 Lavagna;

proposto dall'appellante: Di Pedè Adriano, corso Buenos Aires 52 B, int. 11, 16033 Lavagna (GE);

atti impugnati: avviso di accertamento n. 1365 del 12 aprile 2016 I.C.I. 2011

COMMISSIONE TRIBUTARIA REGIONALE DI LIGURIA

SEZIONE 2° - R.G.N. 168/18

(DI PEDE ADRIANO CONTRO COMUNE DI LAVAGNA)

Ordinanza di rimessione atti alla Corte costituzionale per questione di legittimità.

FATTO E SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

1) Con l'impugnata sentenza (n. 44/03/18) la C.T.P. di Genova respingeva il ricorso proposto da Di Pedè Adriano avverso l'avviso di accertamento (n. 1365/16) col quale il Comune di Lavagna gli contestava il mancato pagamento dell'ICI per l'anno 2011 (di euro 524,00) per l'appartamento di sua esclusiva proprietà sito in Lavagna, corso Buenos Ayres 52/B/11, dove lo stesso aveva «residenza anagrafica» ma, secondo l'Ufficio - non anche «dimora del nucleo familiare», in quanto la moglie sig.ra Castellazzi Luciana era residente, nello stesso anno, col figlio Di Pedè Marco, in Chiavari, via Sant'Andrea di Rovereto 15, in appartamento di sua esclusiva proprietà.

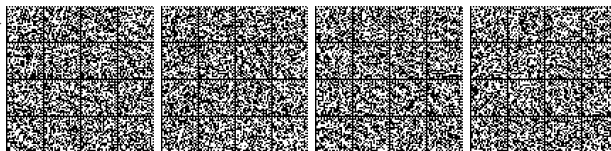
La presente controversia è parte di un contenzioso «seriale» del Contribuente contro gli accertamenti del Comune di Lavagna per ICI (dal 2007 al 2011) e IMU (dal 2012 in poi), tutti fondati sugli stessi presupposti di fatto, conclusi con giurisprudenza altalenante nei due gradi di giudizio di merito.

2) L'avviso di accertamento motivava: che la moglie usufruisce per la propria abitazione in Chiavari l'esenzione ICI; che la moglie e il figlio sono fiscalmente a carico del Ricorrente; che i consumi di energia elettrica nell'appartamento del Contribuente in Lavagna risultano bassi, incompatibili con l'uso costante dell'abitazione da parte del nucleo familiare; che pertanto «si ritiene che la dimora abituale del nucleo familiare sia in Chiavari», presso la residenza della moglie e che, di conseguenza, il Ricorrente abbia «usufruito dell'agevolazione ICI prima casa relativamente ad unità immobiliare non rispondente al domicilio abituale del Contribuente assieme al nucleo familiare».

3) Il ricorrente formulava alcune eccezioni preliminari, riproposte in appello, relativamente alla regolarità di svolgimento del preventivo contraddittorio endoprocedimentale, anche sotto il profilo dell'incompletezza della motivazione in violazione dell'art. 7, comma 2, legge n. 212/2000 (cd. Statuto del Contribuente).

4) Nel merito, riconosceva come pacifici alcuni fatti (i coniugi erano residenti in appartamenti di loro esclusiva proprietà, siti in due comuni liguri diversi, Lavagna e Chiavari, per i quali hanno sempre usufruito delle aliquote agevolate e, dal 2008, dell'esenzione nel versamento dell'ICI e poi dell'IMU, così come per l'anno 2011 (oggetto del presente giudizio).

5) Contestava viceversa gli altri fatti allegati dal Comune, assumendo: di essere «... separato di fatto dal 1993, in regime di separazione dei beni, con domicili e residenze in comuni diversi fin dal 1993 (io sempre a Lavagna e mia moglie prima a Milano e poi dal 2006 a Chiavari...)» (pag. 20 ricorso primo grado); che tutte le raccomandate indirizzate



al Contribuente presso l'indirizzo di Chiavari della moglie non erano mai state ritirate costituendo serio indizio, colà, di sua non dimora abituale; che esistevano tutte le usuali utenze domestiche allo stesso intestate in Lavagna con consistenza dei consumi rilevati compatibile con l'uso prevalente del piccolo appartamento da parte del nucleo familiare, senza prova contraria da parte del Comune; che in Lavagna aveva anche scelto il medico di famiglia e ha domicilio fiscale.

6) Il Comune controdeduceva, in sintesi, che nel caso di specie la prova, anche indiziaria, della residenza «effettiva» o «fittizia» del Ricorrente in Lavagna era inconferente e superflua il quanto la (pacifica) residenza della moglie, non legalmente separata, nel diverso Comune di Chiavari era, di per sé sola, in applicazione dell'art. 8 del decreto legislativo n. 504/1992, preclusiva dell'agevolazione ICI praticata dal marito in quanto prova inconfutabile della non convivenza nella «abitazione principale mila quale il contribuente e i suoi familiari dimorano abitualmente».

7) La Commissione tributaria provinciale - ritenute infondate tutte le eccezioni preliminari in quanto, allo stato della prevalente giurisprudenza, anche comunitaria, l'obbligatorietà del contraddittorio preventivo (dal quale poter far discendere la nullità dell'accertamento) vale solo per i tributi cd. armonizzati, esclusi quelli locali, a maggior ragione se effettuati «a tavolino», come nel caso di specie - con la sentenza appellata, respingeva il ricorso, compensando integralmente le spese del grado.

8) La prima sentenza (depositata il 12 febbraio 2018) superava - assorbendola nel merito - l'eccezione del Comune, che riteneva generalmente preclusivo del beneficio il (solo) fatto diversa residenza dei coniugi (con presunzione *juris et de jure* di «non convivenza nella abitazione principale») ma, al contempo, ne accoglieva la linea difensiva nel caso concreto, sulla base del seguente ragionamento logico-giuridico: la norma in esame ha natura «agevolatrice», quindi di «stretta interpretazione» e «nell'ipotesi di non coincidenza tra abitazione principale e residenza anagrafica soggetto passivo dell'imposta ha l'onere di fornire la prova rigorosa in merito... di avere effettivamente la residenza nell'appartamento a Lavagna in modo continuativo». Quindi, spetterebbe al Contribuente la prova, anche indiziaria, di coincidenza della propria residenza «effettiva» (e dimora abituale) con quella «anagrafica o, al contrario ma simmetricamente, che la propria residenza anagrafica non sia «fittizia».

9) Avverso tale sentenza proponeva tempestivo appello il Contribuente riproponendo e ulteriormente specificando le stesse eccezioni e difese, preliminari e di merito già formulate, sostenendo l'erroneità della decisione adottata, alle quali controdeduceva tempestivamente il Comune.

10) Questo collegio, a seguito di rinvio dell'udienza, dell'11 marzo 2020 per emergenza sanitaria COVID-19, all'udienza del 23 settembre 2020, svoltasi con le formalità di cui all'art. 34, decreto legislativo n. 546/92, ritenute infondate tutte le eccezioni preliminari, riproposte in appello dal Contribuente, relativamente alla regolarità di svolgimento del preventivo contraddittorio endoprocedimentale, nondimeno ritiene che il giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale che, per i motivi di seguiti illustrati, viene sollevata d'ufficio.

MOTIVI

11) S'impone a questa CTR, per decidere la presente controversia, di esprimersi sull'interpretazione adottata dal Comune di Lavagna, ai fini dell'esenzione dall'imposta, sotto il duplice profilo del valore probatorio (legale o sem-plice) della certificazione di residenza anagrafica e dell'onere probatorio (del Contribuente o del Comune) al fine della prova della residenza «effettiva» nella «abitazione principale/familiare».

Tale interpretazione, risulta ormai trasformata in «diritto vigente» dalla recente giurisprudenza di legittimità del 2020 che lo ha parzialmente confermato (ordinanze della Cassazione, sez. VI, nn. 4166/2020 e 4170/2020) e, non consentendo ormai diverse interpretazioni, pare presentare profili di legittimità costituzionale.

12) Ciò in quanto il Comune, nonostante la (pacifica) residenza anagrafica del Ricorrente in Lavagna, ha revocato (anche) per l'anno 2011 il beneficio dell'esenzione ICI (per «abitazione principale»), applicando la tassazione dell'immobile (per «casa a disposizione»), per il solo fatto della diversa residenza anagrafica della moglie nel Comune di Chiavari, ritenuta abitazione principale, da ciò presumendo che il Ricorrente fosse colà di fatto domiciliato/dimorante; con l'aggiunta, in via subordinata, che lo stesso non avrebbe comunque indicato «la dimora abituale del nucleo familiare ed individuato l'abitazione a cui applicare l'esenzione per abitazione principale» (cfr: nota all'avviso di accertamento).

13) L'art. 8, comma 2, del decreto legislativo n. 504/1992 in materia ICI, applicabile *ratione temporis*, per le agevolazioni/esenzioni fiscali, definisce «unità immobiliare adibita ad abitazione principale del soggetto passivo, ... salvo prova contraria, quella di residenza anagrafica... (aggiungendo infine che)...Per abitazione principale si intende quella nella quale il contribuente, che la possiede a titolo di proprietà, usufrutto o altro diritto reale, e i suoi familiari dimorano abitualmente».



14) L'interpretazione fornita dal Comune di Lavagna - sia per quanto concerne il valore probatorio della residenza anagrafica (legale o semplice) e sia circa l'onere probatorio (del Contribuente o del Comune) - non è l'unica possibile tanto che la Cassazione con alcune sentenze/ordinanze in materia (n. 18937/19, n. 15439/19, n. 8367/19, n. 5413/19, n. 20368/18, n. 13062/14, n. 14389/10) nell'intento di interpretare la norma (di non felice formulazione) scoraggiando comportamenti fraudolenti ed elusivi dell'obbligo di pagamento di ICI e IMU, aveva delineato i seguenti principi di diritto:

a) la residenza anagrafica di un coniuge vale come indizio di «abitazione principale» del Contribuente e del suo nucleo familiare, anche unipersonale, in quella abitazione, dove si presume abbia anche dimora abituale;

b) tale indizio deve però cedere di fronte alla prova sostanziale, anche indiziaria, fornita dalla parte onerata, che i due coniugi non sono conviventi in un'unica abitazione e che quella dell'altro coniuge costituisce «abitazione principale» del nucleo familiare, solo alla quale (ricorrendo le condizioni di legge), è applicabile il beneficio fiscale dell'esenzione, ancorché i due coniugi abbiano residenze anagrafiche diverse;

c) la diversa residenza (anagrafica) dei coniugi - magari per motivi di salute o lavoro - non esclude la convivenza che dovrebbe caratterizzare il rapporto affettivo di *coniugio* che viene meno solo con il verificarsi della insanabile frattura dei reciproci sentimenti e con la conseguente separazione.

La Cassazione ancora recentemente (ordinanza n. 15439/2019) dopo aver ribadito che la *ratio* della norma, è quella di impedire che la fittizia assunzione della dimora o della residenza in altro luogo da parte di uno dei coniugi crei la possibilità per il medesimo nucleo familiare di godere due volte dei benefici per la abitazione principale, ha chiarito che l'interpretazione dell'art. 8 citato «... deve tener conto che il concetto di “abitazione principale” richiama quello tradizionale di “residenza della famiglia”, desumibile dall'art. 144, comma 1 del codice civile, come inteso nell'elaborazione giurisprudenziale e, dunque, quale luogo di ubicazione della casa coniugale, perché tale luogo individua presuntivamente la residenza di tutti i componenti della famiglia, salvo che tale presunzione sia superata dalla prova che lo spostamento della propria dimora abituale sia stato causato dal verificarsi di una frattura del rapporto di convivenza...» (V. Cassazione sez. 5, 15 giugno 2010, n. 14389, cit. in motivazione). Ne deriva - prosegue la motivazione - che «... occorre distinguere l'ipotesi in cui il presupposto di fatto, in relazione al quale deve valutarsi l'applicabilità del beneficio per la casa principale, sia costituito dalla mera circostanza che due coniugi non separati legalmente abbiano la propria abitazione in due differenti immobili, da quella, ben diversa, in cui risulti accertato che il trasferimento della dimora abituale di uno dei coniugi sia avvenuto “per la frattura del rapporto di convivenza, cioè di una situazione di fatto consistente nella inconciliabilità della prosecuzione della coesistenza, sotto lo stesso tetto, delle persone legate dal rapporto coniugale, con conseguente superamento della presunzione di coincidenza tra casa coniugale e abitazione principale” (v. Cassazione, sez. 6-5, 17 maggio 2018, n. 12050, non massimata). Nel primo caso, infatti, il nucleo familiare (inteso come unità distinta ed autonoma rispetto ai suoi singoli componenti) resta unico, ed unica, pertanto, potrà essere anche l'abitazione principale” ad esso riferibile... nel secondo caso, invece, la frattura del rapporto di convivenza tra i coniugi, intesa quale separazione di fatto, comporta una disgregazione del nucleo familiare e, conseguentemente, l'abitazione principale” non potrà essere più identificata con la casa coniugale».

15) Fino a questo punto al giudicante sarebbe stata ancora consentita un'interpretazione - eventualmente difforme da quella adottata dal primo giudice - tendente a superare il dubbio di costituzionalità con un'interpretazione (ritenuta più) «costituzionalmente orientata», nel senso di limitare il beneficio ICI a un solo immobile sito nel comune di residenza di entrambi i soggetti costituenti il nucleo familiare, senza escluderlo a priori, per il soggetto residente in altro comune per esigenze personali, salva la prova, anche indiziaria, della parte onerata che la doppia residenza dei-coniugi avesse (o non avesse) finalità elusiva del pagamento dell'imposta in quanto la residenza anagrafica del Contribuente fosse «fittizia». Ciò in quanto, in presenza di una diversa residenza anagrafica certificata da due comuni diversi, che presuppone anche una diversa dimora abituale dei coniugi, può legittimamente presumersi che la cessazione della convivenza dipenda dalla frattura di fatto del rapporto coniugale (specialmente se tale circostanza è dichiarata anche da uno o entrambi i coniugi, che si aggiunge agli altri fatti indiziari), salva la prova contraria a carico della controparte interessata che può essere resa anche con altri fatti indiziari contrari e più convincenti al prudente apprezzamento del giudice.

In conclusione, questo collegio - sulla base dell'indirizzo che pareva essere stato tracciato dalla precedente giurisprudenza di legittimità - avrebbe potuto dare continuità alle precedenti sentenze di questa Commissione regionale, favorevoli ai Contribuenti (CTR Liguria n. 119/2020, nn. 818, 914, 1242, 1439/2019, e altre: CTR Bologna n. 914/2019, CTR Toscana n. 551/2017, CTR Roma n. 1524/09/2016), che non escludevano il doppio beneficio per coniugi residenti anagraficamente in comuni diversi, onerando (a seconda dell'impostazione accolta) il Contribuente o il Comune dell'onere della prova.



16) Tale conclusione interpretativa si fonda sulle seguenti considerazioni:

a) Alla normativa ICI si è sovrapposta dal 2012 quella IMU del 2012 per le parti espressamente modificate, rimanendo per il resto in vigore le precedenti disposizioni e le applicazioni di prassi.

b) L'interpretazione logico-sistematica dell'art. 8 del decreto legislativo n. 504/1992 in materia ICI non può non tener anche conto anche dell'art. 13, ultima parte, della legge n. 214/2012 in materia IMU (Nel caso in cui i componenti del nucleo familiare abbiano stabilito la dimora abituale e la residenza anagrafica in immobili diversi situati nel territorio comunale, le agevolazioni per l'abitazione principale e per le relative pertinenze in relazione al nucleo familiare si applicano per un solo immobile) e dell'interpretazione data dal MEF che, seppure non avente rango di «legge di interpretazione autentica» e, come tale, non gerarchicamente vincolante per il Comune, nondimeno costituisce autorevole indirizzo applicativo concreto avente efficacia generalizzata e vincolante a livello nazionale per tutti gli Uffici finanziari («Il legislatore non ha, però, stabilito la medesima limitazione nel caso in cui gli immobili destinati ad abitazione principale siano ubicati in comuni diversi, poiché in tale ipotesi il rischio di elusione della norma è bilanciato da effettive necessità di dover trasferire la residenza anagrafica e la dimora abituale in un altro comune, ad esempio, per esigenze lavorative»);

c) La disposizione normativa applicabile ai coniugi residenti nello stesso comune, come precisato dalla sopra ricordata circolare MEF del 2012, ha natura certamente «antielusiva» ma non «agevolatrice» (per entrambi, altrimenti entrambi sarebbero esclusi dal beneficio) non suscettibile di interpretazione estensiva, bensì «limitatrice» (a uno solo, altrimenti entrambi sarebbero ammessi al beneficio), ammessa a interpretazione estensiva. Limite che viene meno per i coniugi residenti in comuni diversi per i quali l'agevolazione spetta a entrambi, salva la prova del comportamento elusivo/abusivo del Contribuente.

La Cassazione ha chiarito che, ricorrendone le condizioni di legge, il beneficio ICI/IMU spetta (solo) al coniuge che possieda la «abitazione principale» (il beneficio dell'esenzione per l'abitazione principale, che spettano al possessore e al suo nucleo familiare che hanno residenza e dimora abituale in un determinato immobile, costituisce un vantaggio fiscale di natura eccezionale che per i coniugi non legalmente separati non può essere duplice. Cassazione n. 7436/2019).

d) L'interpretazione accolta dal giudice di primo grado porta (conseguentemente) a escludere senz'altro il beneficio per entrambi i coniugi con residenza anagrafica in comuni diversi, salva la prova, a carico del contribuente, della separazione legale o divorzio.

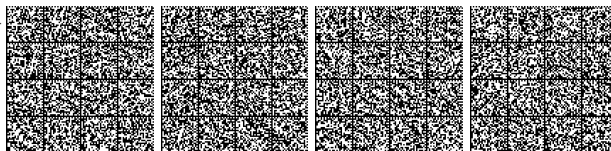
e) Così interpretando, il fondamento dell'esenzione dell'Imposta sarebbe la «rottura di fatto del rapporto coniugale», cioè un «motivo» soggettivo e personale (non formalizzato con la separazione legale o il divorzio in data certa), in contrasto con tutti i principi del diritto tributario che, viceversa, richiedono ai presupposti di qualsiasi imposta il carattere della precostituita oggettività.

Si aggiunge che la prova della separazione di fatto, per giustificare la non convivenza col coniuge, posta a carico del Ricorrente potrebbe scontrarsi con i principi posti a tutela della *privacy* non solo del Contribuente ma anche di soggetti terzi quali i componenti della famiglia nella più ampia accezione e che il requisito formalistico della «rottura di fatto del rapporto coniugale» sarebbe facilmente ottenibile dai coniugi con semplice dichiarazione di separazione consensuale, magari, «fittizia».

f) Inoltre l'interpretazione adottata - pur nella formale differenza delle situazioni raffrontate - porterebbe sostanzialmente a discriminare i «matrimoni» rispetto alle «coppie di fatto» e alle «unioni civili», perché nel primo caso (specialmente in assenza di figli minori conviventi col padre o con la madre, quindi nell'impossibilità di stabilire il domicilio, del nucleo familiare prevalente), sia il marito che la moglie perderebbero (astrattamente) il beneficio, con disparità di trattamento rispetto ai conviventi di fatto (in coppie eterosessuali o omosessuali) i quali potrebbero (astrattamente) beneficiare, entrambi, del beneficio fiscale, determinando un trattamento meno favorevole della coppia «matrimoniale» rispetto a quella «di fatto».

g) Le nozioni di «famiglia anagrafica» e di «nucleo familiare» sono distinte e non sempre coincidenti stante che l'art. 4 del decreto del Presidente della Repubblica n. 223/89, stabilisce che «la famiglia anagrafica può essere costituita da una sola persona» e che la residenza anagrafica costituisce certificazione pubblica di dimora abituale per ciascun coniuge e che non può escludere *sic et simpliciter* la connotazione di «abitazione principale» all'immobile di residenza per il quale si chiede l'esenzione per il solo fatto della residenza in altro comune dell'altro coniuge. Ciò in quanto, ai fini ICI e IMU, la «famiglia» richiede la «coabitazione» e la «dimora abituale» se i coniugi risiedono nello stesso comune, ma non anche in comuni diversi, stante che il vincolo coniugale non cessa col venir meno - magari temporaneo per motivi personali o di lavoro - della convivenza pena, in caso contrario.

h) La prova, anche indiziarla, a dimostrazione che la residenza anagrafica del Contribuente sia «fittizia» in quanto lo stesso dimora abitualmente altrove e l'abitazione agevolata non è la sua «abitazione principale» è sempre



possibile, con qualsiasi mezzo, ma deve essere fornita dal Comune che assume il comportamento elusivo del coniuge e che, con le facoltà investigative suo possesso (certificati anagrafici, di stato di famiglia, di collegamento con banche dati nazionali del Fisco e di altri comuni/amministrazioni/enti, ecc.), magari attivando un mirato contraddittorio endo-procedimentale, è in grado di raggiungere e motivare, sulla base delle informazioni acquisite, il proprio convincimento circa la discordanza tra la residenza anagrafica e quella effettiva del contribuente, in quanto, se non esiste la «prevalente dimora abituale», deve cessare (per cancellazione) anche «la residenza anagrafica certificata» nello stesso comune; fino ad allora la prima e la seconda devono presuntivamente ritenersi coincidenti, salvo prova contraria della parte che afferma la divergenza.

i) La legge n. 126/2008 di conversione del decreto-legge n. 93/2008, per l'esclusione dell'ICI alla «abitazione principale» ripropone quella «considerata tale ai sensi del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504» e successive modifiche ed integrazioni.

j) La legge di bilancio 2020 (legge n. 160/2019), all'art. 1, commi 738 e ss., ha modificato la materia introducendo la nuova IMU/TASI. Il comma 740, stabilisce che non costituisce presupposto dell'imposta il possesso dell'abitazione principale come definita alle lettere b) e c) del comma 741 e, per quanto qui interessa, la lettera b) stabilisce che per abitazione principale si intende l'immobile, iscritto o iscrivibile nel catasto edilizio urbano come unica unità immobiliare, nel quale il possessore e i componenti del suo nucleo familiare dimorano abitualmente, e risiedono anagraficamente. Nel caso in cui i componenti del nucleo familiare abbiano stabilito la dimora abituale e la residenza anagrafica in immobili diversi situati nel territorio comunale, le agevolazioni per l'abitazione principale e per le relative pertinenze in relazione al nucleo familiare si applicano per un solo immobile.

k) La nuova IMU 2020 ha identica definizione e presupposto impositivo rispetto all'IMU 2012; come ulteriormente precisato nella circolare MEF 3/DF del 2112, con limitazione del beneficio a un solo immobile per i coniugi residenti nello stesso comune ma non conviventi. Anche nella novella del 2020 nulla si dispone per i coniugi residenti in comuni diversi. Ora, l'interpretazione logico-sistematica della norma, che tenga anche conto dell'intenzione del legislatore, porta a ritenere che lo stesso, qualora fosse di contrario avviso rispetto all'indirizzo espresso dal MEF a livello nazionale, lo avrebbe espressamente stabilito, limitando il beneficio a uno dei due e a quale.

17) L'opzione interpretativa sopra esposta - che avrebbe astrattamente consentito la concessione della doppia esenzione per due immobili siti in comuni diversi, ovviamente previa prova delle condizioni di legge - difforme da quella proposta dal Comune e accolta dal primo giudice, che certamente rientrava nella prerogativa decisionale di questa CTR, pare oggi preclusa da due recenti ordinanze della Cassazione, sezione VI, nn. 4166/2020 e 4170/2020, entrambe depositate il 19 febbraio 2020, che - pur avendo a oggetto un accertamento IMU - necessariamente estendono il loro effetto anche alla precedente imposta in quanto espressamente richiamano precedenti arresti giurisprudenziali in materia ICI (Cassazione n. 14389/2010, n. 20368/2018, n. 5314 e altri sopra elencati).

18) Infatti queste due recenti sentenze, partendo dal fatto «incontestato che il coniuge della ricorrente risieda in un altro comune»: fattispecie identica a quella in esame), ritengono «la necessità che in riferimento alla stessa unità immobiliare tanto il possessore quanto il suo nucleo familiare non solo vi dimorino stabilmente, ma vi risiedano anche anagraficamente», così estendendo anche all'IMU il principio originariamente enunciato per l'ICI per cui «ai fini della spettanza della detrazione e dell'applicazione dell'aliquota ridotta prevista per le abitazioni principali dall'art. 8 del decreto legislativo n. 504/1992, un'unità immobiliare può essere riconosciuta abitazione principale solo se costituisca la dimora abituale non solo del ricorrente, ma anche dei suoi familiari, non potendo sorgere il diritto alla detrazione nell'ipotesi in cui tale requisito sia riscontrabile solo nel ricorrente ed invece difetti nei familiari» (Cassazione n. 14389/2010).

19) La giurisprudenza di legittimità, da ultimo richiamata come consolidata nel decennio precedente, costituisce ormai orientamento nomofilattico di legittimità tale da con figurare «diritto vivente», tanto da annullare ogni difforme spazio interpretativo, oltre quello enunciato da ultimo dalla Cassazione per cui l'agevolazione dell'imposta è preclusa per entrambi i coniugi, non legalmente separati, per il solo fatto di avere residenza e dimora abituale in diversi comuni (in logica conseguenza della carenza per ciascuno di una propria «abitazione principale»).

20) La norme così intese (art. 8 del decreto legislativo n. 504/1992 e art. 13, comma 2, del decreto-legge n. 201/2011, convertito in legge n. 214/2011) paiono assumere profili di illegittimità costituzionale in violazione degli art. 3, 16, 29 e 53 della Costituzione (nella parte in cui precludono per entrambi i coniugi dimoranti in comuni diversi, sulla base della sola certificazione anagrafica, l'agevolazione fiscale ICI/IMU) in quanto:

a) determinano una disparità di trattamento tra coppie «coniugate» che, pur conviventi di fatto, hanno residenza anagrafica nello stesso comune o in comuni diversi (consentendo alle prime una detrazione ICI/IMU e nessuna alle seconde);



b) determinano una disparità di trattamento tra coppie «coniugate» e «di fatto» o «unioni civili» (consentendo alle prime una o nessuna detrazione, a differenza dalle altre, alle quali possono spettarne anche due);

c) determinano un irrazionale onere alla libertà di circolazione e soggiorno delle coppie «coniugate», rispetto alle altre, ponendo limitazioni economiche (esclusione dal beneficio fiscale) in base esclusivamente alla scelta della diversa residenza anagrafica dei coniugi;

d) correlano (parte de) la capacità contributiva dei coniugi al solo fatto formale della loro residenza anagrafica, in base esclusivamente alla scelta della diversa residenza anagrafica dei coniugi.

21) Pertanto si ravvisa nel presente giudizio la rilevanza e non manifesta infondatezza delle questioni poste, relative al:

decreto legislativo n. 504/1992 (Riordino della finanza degli enti territoriali, a norma dell'articolo 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421) e successive modifiche ed integrazioni, art. 8, comma 2 (Dalla imposta dovuta per l'unità immobiliare adibita ad abitazione principale del soggetto passivo, intendendosi per tale, salvo prova contraria, quella di residenza anagrafica, ... Per abitazione principale si intende quella nella quale il contribuente, che la possiede a titolo di proprietà, usufrutto o altro diritto reale, e i suoi familiari dimorano abitualmente), come integrato dalla legge n. 296/2006 (finanziaria 2007) all'art. 1, comma 173, lettera b, che ha aggiunto, dopo le parole «adibita ad abitazione principale del soggetto passivo»: «intendendosi per tale, salvo prova contraria, quella di residenza anagrafica»;

decreto-legge n. 201/2011, convertito in legge n. 214/2011 (Riordino della finanza degli enti territoriali, a norma dell'articolo 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421) e successive modifiche ed integrazioni, art. 13, comma 2, (Per abitazione principale si intende l'immobile, iscritto o iscrivibile nel catasto edilizio urbano come unica unità immobiliare, nel quale il possessore e il suo nucleo familiare dimorano abitualmente e risiedono anagraficamente. Nel caso in cui i componenti del nucleo familiare abbiano stabilito la dimora abituale e la residenza anagrafica in immobili diversi situati nel territorio comunale, le agevolazioni per l'abitazione principale e per le relative pertinenze in relazione al nucleo familiare si applicano per un solo immobile).

22) Conseguentemente si ravvisa l'illegittimità costituzionale di entrambe le norme nella parte in cui, secondo il «diritto vivente», escludono la riduzione/esenzione dall'imposta per i coniugi con residenza anagrafica e dimora abituale in immobili situati in diversi territori comunali, di fatto escludendo la prova contraria della parte interessata, Comune o Contribuente, in quanto è la stessa certificazione anagrafica a costituire prova documentale della residenza/dimora abituale attuali.

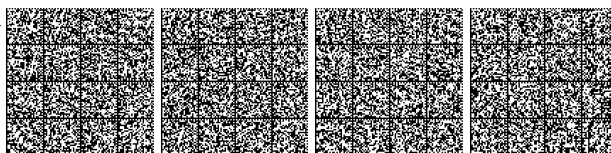
23) Pertanto questa CTR, ai sensi dell'art. 23, comma 2 della legge 11 marzo 1953, n. 87, solleva d'ufficio questione di legittimità costituzionale, sospende il presente giudizio fino alla definizione dell'incidente, di costituzionalità e manda la Segreteria, ai sensi dell'art. 23, comma 4 della legge 11 marzo 1953, n. 87, a notificare la presente ordinanza alle parti costituite ed al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché a darne comunicazione ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

P. Q. M.

Letti gli articoli 134 e 137 Costituzione; l'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 58, comma 2, decreto legislativo n. 546/92, sia in sé che in relazione al comma 1 di essa norma, per diviso contrasto con gli articoli 3, 24 e 117, comma 1 Costituzione, nonché con criteri di razionalità e con i principi generali dell'ordinamento nei sensi di cui in motivazione;

A. dispone la sospensione del presente giudizio;

B. 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 del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati;



C. dispone infine l'immediata trasmissione della presente ordinanza alla Corte costituzionale assieme al fascicolo processuale, nella sua interezza e con la prova delle avvenute e rituali notificazioni e comunicazioni predette.

Genova, 23 settembre 2020

Il Presidente: CANEPA

Il relatore: CUNATI

COMMISSIONE TRIBUTARIA REGIONALE DI LIGURIA

SEZIONE 2° - R.G.N. 168/18

(DI PEDE ADRIANO CONTRO COMUNE DI LAVAGNA)

Ordinanza di rimessione atti alla Corte costituzionale per questione di legittimità.

DECRETO DI CORREZIONE DI ERRORE MATERIALE

Premesso che la Commissione regionale della Liguria, sezione seconda, con ordinanza n. 297 (R.G.N. 168/2018) depositata il 23 settembre 2020 nel giudizio d'appello promosso da Di Pedè Adriano contro Comune di Lavagna (GE), ha sollevato questione di legittimità costituzionale del decreto legislativo n. 504/1992 e successive modifiche ed integrazioni, art. 8, comma 2, come integrato dalla legge n. 296/2006 art. 1, comma 173, lettera b, decreto-legge n. 201/2011, convertito in legge n. 214/2011 e successive modifiche ed integrazioni, art. 13, comma 2, nella parte in cui escludono la riduzione/esenzione dall'IMU per i coniugi con residenza anagrafica e dimora abituale in immobili situati in diversi territori comunali;

considerato che l'ordinanza contiene il seguente errore materiale: nel P.Q.M. viene indicato come atto impugnato l'art. 58, secondo comma, del decreto legislativo n. 546/92, diversamente da quanto invece segnalato in motivazione nella quale vengono menzionati il decreto legislativo n. 504/, art. 8, secondo comma ed il decreto-legge n. 201/2011, convertito in legge n. 214/2011 art. 13, comma 2;

preso atto dell'errore materiale;

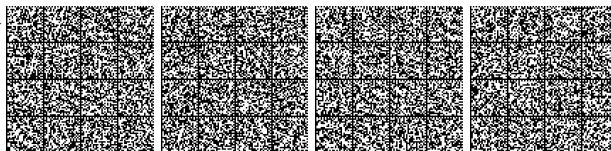
DECRETA:

Il P.Q.M. di cui alla predetta ordinanza viene corretto nella prima parte come segue e confermato per il resto.

P.Q.M.

Letti gli articoli 134 e 137 Costituzione; l'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 2, del decreto legislativo n. 504/1992, come integrato dalla legge n. 296/2006, art. 1, comma 173, lettera b, art. 13, comma 2, decreto-legge n. 201/2011, convertito in legge n. 214/2011 e successive modifiche ed integrazioni, per ravvisato contrasto con gli articoli 3, 16, 19 e 53 della Costituzione.

Fermo il resto.



Dispone che il presente decreto sia notificato e comunicato ai sensi dell'art. 23, della legge 11 marzo 1953, n. 87.

Genova, 9 marzo 2021

Il Presidente: CANEPA

Il relatore: CUNATI

21C00154

N. 107

Ordinanza del 4 maggio 2021 del Tribunale di Trieste nel procedimento civile promosso da Krizman Dorina c/ Cocollet Cinzia

Esecuzione forzata - Misure connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio degli immobili, anche ad uso non abitativo - Proroga sino al 30 giugno 2021 limitatamente ai provvedimenti di rilascio adottati per mancato pagamento del canone alle scadenze - Denunciata applicazione anche a situazioni di morosità anteriori all'emergenza sanitaria - Previsione della sospensione ipso iure con effetto impeditivo, per il giudice dell'esecuzione, di deliberare e valutare, mettendole a raffronto comparato, le distinte esigenze del proprietario rispetto a quelle dell'occupante al fine di decidere se disporre la sospensione.

- Decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 24 aprile 2020, n. 27, art. 103, comma 6; decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 17 luglio 2020, n. 77, art. 17-bis; decreto-legge 31 dicembre 2020, n. 183 ("Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi, di realizzazione di collegamenti digitali, di esecuzione della decisione (UE, EURATOM) 2020/2053 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, nonché in materia di recesso del Regno Unito dall'Unione europea"), convertito, con modificazioni, nella legge 26 febbraio 2021, n. 21, art. 13, comma 13.

TRIBUNALE ORDINARIO DI TRIESTE

SEZIONE CIVILE

Nella persona del giudice dell'esecuzione ha pronunciato la seguente ordinanza di rimessione alla Ecc.ma Corte costituzionale, ex art. 23 della legge n. 87 del 1953, nel procedimento iscritto *sub* R.g.e. n. 444/2021 promosso da Krizman Dorina — ricorrente

contro Cocollet Cinzia — resistente.

Premesso che la controversia concerne il ricorso ex art. 610 del codice di procedura civile nel procedimento iscritto *sub* R.g.e n. 444/2021 promosso dalla signora Donna Krizman, nata a Trieste il 2 marzo 1964 (c.f. KRZDR-N64C42L424A) residente in San Dorligo della Valle (Ts), località Lacotisce n. 355, rappresentata e difesa dall'avv. Maurizio De Angelis, (c.f.: DNGMRZ70S01L736Z), con studio in Trieste alla via San Francesco n. 11 contro la signora Cinzia Cocollet, nata a Trieste il 26 luglio 1963), (c.f. CCLCNZ63L66L424C), residente in in San Dorligo della Valle (Ts), località Mattonaia n. 626, rappresentata e difesa dall'avv. Paola Valle (c.f. VLLPLA74M52L424U) con studio in Trieste, alla via Rittmeyer n. 5;

Rilevato che codesto ricorso ha ad oggetto ogni provvedimento utile al fine dell'immediata esecuzione del provvedimento di sfratto per morosità convalidato in data 25 gennaio 2021, per cui fu notificato precetto di rilascio in data 26 febbraio 2021 e per cui, tuttavia, il funzionario UNEP della Corte d'appello di Trieste, con atto in data 23 marzo 2021, riteneva di non procedere all'esecuzione mediante la notifica del preavviso di rilascio e ciò in ragione della sospensione dei provvedimenti di rilascio per morosità di cui all'art. 13 del decreto-legge 31 dicembre 2020, n. 18;



Osservato come parte ricorrente dia atto che, in effetti, il rifiuto del funzionario UNEP di dar corso tempestivamente all'esecuzione possa essere in linea con l'interpretazione dell'art. 13 del decreto-legge n. 183 del 2020, sì come successivamente integrato e modificato; che la stessa ricorrente contesta, purtuttavia, la costituzionalità appunto del combinato disposto dell'art. 103, comma 6, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, come convertito con legge n. 27 del 2020, e dell'art. 17-*bis* del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito con legge n. 77 del 2020, con cui fu disposta la «sospensione» dell'esecuzione dei «provvedimenti di rilascio degli immobili», nonché dell'art. 13, comma 13, del decreto-legge 31 dicembre 2020, n. 183, come convertito con legge 26 febbraio 2021, n. 21, il quale ha ulteriormente protratto la sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio insino al 30 giugno 2021, sia pur «limitatamente ai provvedimenti di rilascio adottati per mancato pagamento del canone alle scadenze», in particolare deducendo l'incostituzionalità di tali disposizioni legislative per violazione degli articoli 3 e 42, nonché 24, 111 e 117, comma 1, della Costituzione, in relazione all'art. 1 del protocollo 1 (oltre che all'art. 6) della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, e parte ricorrente sottolineando come la rituale dichiarazione dell'incostituzionalità medesima da parte della Corte costituzionale potrebbe comportare l'accoglimento del ricorso;

Considerato che parimenti parte resistente aderisce in via subordinata alla contestazione della legittimità costituzionale delle norme surriferite;

Esaminati gli atti di causa e la documentazione dimessa;

Ritenuto da parte di questo giudice remittente che la questione di costituzionalità in tale guisa sollevata dalla ricorrente, e come peraltro integrata d'ufficio da questo giudice dell'esecuzione, appaia rilevante e non manifestamente infondata per i motivi seguenti;

Ritenuto, infatti, in punto alla rilevanza, come resulti in fatto che la morosità per cui fu convalidato lo sfratto e della cui esecuzione si controverte risalga già al luglio 2019 e che la stessa, dunque, ebbe a maturare assai prima di qualsivoglia emergenza sanitaria inerente alla pandemia in atto, cui si riferiscono le disposizioni di legge impugnate, e, comunque, innanzi che la stessa situazione emergenziale avesse potuto esplicare pesanti effetti sulla situazione socio-economica del paese;

Osservato, tuttavia, che le stesse disposizioni di legge impugnate sospendono l'esecuzione dei provvedimenti di rilascio in specie «per mancato pagamento del canone alle scadenze» ma indipendentemente da quando il mancato pagamento si sia verificato, e considerato come che nel caso *de quo* rilevino fatti antecedenti all'emergenza sanitaria pandemica e ad essa completamente estranei;

Reputato come ne discenda che la questione di costituzionalità debba apprezzarsi rilevante, inquantoché le disposizioni di legge impugnate risultano di necessaria applicazione in questo giudizio, il quale soltanto in caso di previa pronuncia d'accoglimento della Corte costituzionale potrebbe vedere accolta la domanda del ricorrente;

Ritenuto poi come la questione di costituzionalità sia vieppiù non manifestamente infondata per i seguenti motivi, sì come integrati officiosamente da questo giudice remittente per le ragioni che seguono:

1) *in primis* deve anzi tutto seriamente dubitare che sia violato l'art. 77 della Costituzione quanto alla carenza di presupposti di necessità ed urgenza, laddove le disposizioni di legge impugnate, ed in specie l'art. 13, comma 13, del decreto-legge 31 dicembre 2020, n. 183, come convertito con legge 26 febbraio 2021, n. 21, concorrono a sospendere provvedimenti di rilascio per situazioni di morosità relative al «mancato pagamento del canone alle scadenze» le quali si siano verificate, come nel caso *de quo*, anteriormente al manifestarsi della emergenza sanitaria per la pandemia. È noto per giurisprudenza costituzionale che la violazione dell'art. 77 della Costituzione, da farsi valere ove occorra anche nei riguardi della legge di conversione del decreto-legge, ricorre nei riguardi di disposizioni «estrane» o addirittura «intruse» rispetto all'oggetto della decretazione d'urgenza; e ciò in quanto disposizioni siffatte risultano per definizione eccentriche in relazione all'emergenza che del decreto-legge è oggetto specifico (cfr. si, tra altre, Corte Costituzionale sentenze n. 251 del 2014, n. 145 del 2015, n. 169 del 2017, nn. 181 e 226 del 2019, n. 115 del 2020 e n. 30 del 2021). Ebbene, nel caso nostro, l'art. 13, comma 13, del decreto-legge n. 183 del 2020, come convertito con legge n. 21 del 2021, è, da un canto, per se stesso inserito in una decretazione dedicata a situazioni altre e diverse (più precisamente «termini legislativi», «realizzazione di collegamenti digitali», «esecuzione della decisione (UE, EURATOM) 2020/2053 del Consiglio, del 14 dicembre 2020» e «recesso del Regno Unito dall'Unione europea») rispetto alle quali la disciplina del rilascio degli immobili è sicuramente inconferente. Mentre, d'altro canto, lo stesso art. 13, comma 13, del decreto-legge n. 183 del 2020 convertito con legge n. 21 del 2021, nonché l'art. 17-*bis* del decreto-legge n. 34, convertito con legge n. 77 del 2020, vanno a modificare, integrandone il contenuto, l'art. 103, comma 6, del decreto-legge n. 18, come convertito con legge n. 27 del 2020, inserito in una normativa effettivamente dedicata «all'emergenza epidemiologica». Ma, parimenti, sotto questo aspetto, quella concernente la sospensione dei provve-



dimenti di rilascio costituisce disposizione estranea ed intrusa in confronto alla disciplina dell'emergenza pandemica, proprio in quanto modificata in maniera da potersi riferire (anche) al rilascio per morosità nel pagamento di canoni posta in essere anteriormente all'insorgere dell'emergenza sanitaria medesima;

2) *in secundis*, una disciplina come quella sottesa alle disposizioni di legge impugnate, quand'anche a tralasciare il suo inserimento in una sequenza di decreti-legge, non può giustificarsi ed è palesemente irragionevole ai sensi dell'art. 3 della Costituzione, giacché intrinsecamente contraddittoria, anche nella misura in cui pretenda di sospendere il rilascio degli immobili in ossequio all'emergenza sanitaria per situazioni, come nel caso nostro di morosità, le quali, essendo preesistenti alla pandemia, non hanno né possono giustificarsi nell'emergenza medesima e sono da essa indipendenti. Una volta che si colleghi ai riflessi socio-economici dell'emergenza sanitaria la sospensione di un rilascio volto a rimuovere un'occupazione dell'immobile già dichiarata abusiva, e quindi illecita, si cade in contraddizione e nell'irragionevolezza, inquantoché il rilascio è necessario al fine di rimuovere l'illiceità, ammenoché non pretendasi di premiare situazioni disconnesse dalla pandemia come nell'ipotesi della morosità per mancato pagamento dei canoni maturata anteriormente a qualunque diffusione del contagio. E nel contempo, sotto questo profilo, la contraddittorietà e l'irragionevolezza delle disposizioni di legge impugnate non sono rese meno evidenti, né lenite, dall'aver in ultimo il legislatore ristretto le situazioni per cui sospendere il rilascio a quelle di morosità. Neppure può dedursi, infatti, che l'emergenza pandemica, seppure sopravvenuta, potrebbe aver aggravato le condizioni economiche dell'occupante e dunque la difficoltà nel pagamento dei canoni. Infatti, per un verso, le disposizioni di legge impugnate non distinguono nemmeno fra situazioni obiettive ed imprevedute tali da rendere obiettivamente insostenibile il pagamento dei canoni e situazioni derivanti dalla scelta libera, ancorché illecita, dell'occupante dell'immobile che non corrisponde il canone. Con ciò, oltreché ad assegnare irragionevolmente ed indebitamente lo stesso trattamento ad occupanti (e, simmetricamente, a proprietari) posti in situazione diversa, è aggravata la posizione del proprietario, quasi che egli non dovesse subire i contraccolpi della pandemia allo stesso modo, o anche maggiormente, in confronto all'occupante. Tanto più che, per altro verso e quali che siano la condizione e l'atteggiamento dell'occupante nell'omettere il pagamento dei canoni, resta indubitabile che il proprietario subisce un danno rilevante per la sospensione dell'esecuzione del rilascio. Poiché, per questo aspetto, delle due l'una: o il mancato pagamento alla base del provvedimento di rilascio è una scelta dell'occupante abusivo dell'immobile, ed allora non si comprende il motivo per cui non debba prevalere il ripristino della legalità violata, oppure davvero l'occupante l'immobile è impossibilitato obiettivamente a sostenere i pagamenti, ed allora andrebbe comunque presa in considerazione e deliberata anche la situazione socio-economica del proprietario cui si impone il sacrificio della mancata disponibilità dell'immobile stesso, senza che sia verosimile un qualche recupero della corrispondente perdita economica al termine dell'emergenza pandemica.

La mancata considerazione delle rispettive e concrete situazioni del proprietario e dell'occupante abusivo è tanto più grave, allorquando si tratti di sospendere l'esecuzione di provvedimenti di rilascio degli immobili, proprio in quanto gli effetti socio-economici dell'emergenza possono avere maggiore o minore incidenza ed intensità, per le persone, in relazione a fattori diversi ed indipendenti dalla proprietà immobiliare. Ciò che maggiormente conta, a questo riguardo è il tipo della professione esercitata, la quale può essere tra quelle più o meno toccate dalle misure di contrasto alla pandemia, e quindi anche i fattori familiari, quali anche la presenza in famiglia di anziani, bambini o cosiddetti «soggetti fragili», ed altro ancora. Il silenzio delle disposizioni di legge impugnate su tutto questo non è più costituzionalmente tollerabile;

3) *in tertiis*, le disposizioni di legge impugnate sono viziate non solamente in quanto tese a disciplinare situazioni che esulano dall'emergenza sanitaria, quale nel caso nostro la morosità per mancato pagamento dei canoni verificatasi prima del contagio pandemico, ma anche risultano altresì illegittime nella parte in cui, rendendo doverosa in automatico la sospensione dei provvedimenti di rilascio degli immobili, impediscono al giudice dell'esecuzione di valutare, mettendole a raffronto e comparandole tra loro, le distinte e differenti esigenze del proprietario rispetto a quelle dell'occupante dell'immobile ai fini del decidere se sospendere o meno. Che non possano essere pretermesse le esigenze del proprietario di vedere eseguito il rilascio degli immobili, facendo valere la maggior consistenza ed intensità del danno ricevuto dall'emergenza sanitaria al cospetto di quello toccato all'occupante abusivo, oltre che postulato dal principio di ragionevolezza, pare altresì corollario dell'art. 42 della Costituzione, in relazione all'art. 3 della Costituzione, affinché la misura disposta dalle disposizioni di legge impugnate non si tramuti in una fattispecie illegittima di esproprio in senso sostanziale senza indennizzo. In particolare, ed ancor più dopo che il campo di applicazione della sospensione disposta dal legislatore è stato circoscritto alla fattispecie della morosità per mancato pagamento dei canoni, risulta difficile capire il perché la sola e peraltro vasta e variegata categoria dei proprietari di immobili debba vedere penalizzato un proprio legittimo investimento — che tra l'altro sul piano costituzionale è considerato non solo legittimo ma addirittura da incentivare allorché si tratti di impiego del risparmio nel settore immobiliare (art. 47, secondo comma, della Costituzione) — in ossequio ad esigenze solo presunte, e non effettivamente verificate, di un occupante abusivo il quale abbia subito dall'emergenza sanitaria un danno trascurabile e comunque minore. Che sia



restituita al proprietario la possibilità di chiedere in tal senso tutela al giudice dell'esecuzione come costituzionalmente dovuta deriva poi, anche, nel caso nostro, da una piana applicazione, al contesto dato, del principio di effettività della tutela giurisdizionale dell'art. 24 della Costituzione, posto che proprio nel nostro caso si ha a che fare con provvedimenti di rilascio a carattere giurisdizionale e non più contestabili, per i quali la Corte costituzionale ha già segnalato che «il diritto di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti (art. 24, primo comma, della Costituzione) comprende la fase dell'esecuzione forzata, la quale è diretta a rendere effettiva l'attuazione dei provvedimenti giurisdizionali» (così la sentenza n. 321 del 1998);

4) infine, non si premetta, anche per l'incostituzionalità che ne discende in forza del comma primo dell'art. 117 della Costituzione, la considerazione che la Corte europea dei diritti dell'uomo, in passato, ebbe a censurare in relazione all'art. 1 del protocollo 1 ed all'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, e dunque proprio in relazione alla tutela della proprietà e della ragionevole tempistica per la realizzazione della tutela giurisdizionale, i ritardi e la dilazione dell'esecuzione del rilascio degli immobili in Italia (vedi, tra le altre, ad esempio le sentenze Ghidotti c. Italia, 21 febbraio 2002, ricorso n. 28272/95; Capitanio c. Italia, 11 luglio 2002, ricorso n. 28724/95). Appare dunque illegittimo il disporre con legge, come nel caso *de quo*, la reiterata dilazione dell'esecuzione di provvedimenti giurisdizionali di rilascio degli immobili (anche) per situazioni estranee all'emergenza sanitaria e senza tenere nel minimo conto i legittimi diritti del proprietario pur se incisi dall'emergenza medesima;

Reputato come la questione che si solleva sia, dunque, all'evidenza, rilevante, giacché dall'applicazione della disposizione, che si reputa contraria ai principi della carta costituzionale sovra richiamati, deriva l'impossibilità per questo giudice remittente di decidere la controversia *sub iudice* nel merito;

Ritenuto che ogni provvedimento di questo giudice sarebbe, allo stato, irragionevolmente limitato dalla sopra richiamata disposizione normativa, che gl'impedisce di pronunziarsi sulla fondatezza della pretesa azionata, pur nell'evidente presenza di elementi di fatto e di diritto, inducenti a ravvisarne l'indubbia fondatezza sostanziale e processuale;

Ritenuto ch'è nella facoltà del giudice dell'esecuzione, ritenendone sussistenti i presupposti, sollevare a'sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 e successive modifiche, questione di legittimità costituzionale delle surriferite norme in quanto disposizioni applicabili alla presente fattispecie;

Considerato che eventuali precedenti giurisprudenziali in materia non pregiudicano una pronunzia della Corte costituzionale sull'illegittimità delle norme censurate nel presente giudizio, e che dalla decisione della stessa dipende la pronunzia sul merito da parte di questo giudice, tenuto conto della specifica fattispecie e della documentazione di causa acquisita;

Acclarata, in definitiva, la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità, ai fini della definizione della presente causa, in considerazione delle circostanze di fatto e delle argomentazioni in diritto suesposte;

Veduti gli articoli 134 della Costituzione e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

P. Q. M.

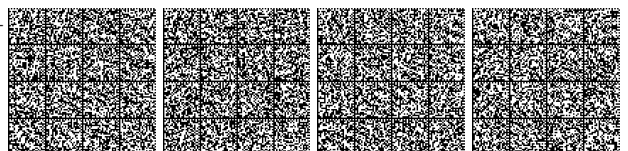
il Tribunale ordinario di Trieste, nella sovra intestata composizione monocratica, così provvede:

solleva la questione di legittimità costituzionale in relazione agli articoli 3, 24, 42, 47, 77 e 117, comma 1, della Costituzione,

dell'art. 103, comma 6, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, come convertito con legge n. 27 del 2020, e dell'art. 17-bis del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito con legge n. 77 del 2020, con cui fu disposta la «sospensione» dell'esecuzione dei «provvedimenti di rilascio degli immobili»;

dell'art. 13, comma 13, del decreto-legge 31 dicembre 2020, n. 183, come convertito con legge 26 febbraio 2021, n. 21, sia nella parte in cui sospende i provvedimenti di rilascio anche per situazioni estranee all'emergenza sanitaria quali le situazioni di morosità relative al «mancato pagamento del canone alle scadenze» e che si siano verificate anteriormente al manifestarsi della pandemia, sia nella parte in cui, prevedendo ipso iure la sospensione dei provvedimenti di rilascio degli immobili, impedisce al giudice dell'esecuzione di delibare e valutare, mettendole a raffronto comparato, le distinte esigenze del proprietario rispetto a quelle dell'occupante ai fini del decidere se disporre la sospensione, e ciò in forza delle argomentazioni e ragioni di cui alla motivazione della presente ordinanza;

Sospende il presente giudizio;



Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale insieme con gli atti del giudizio e con la prova delle notificazioni e delle comunicazioni prescritte;

Ordina che, per cura della cancelleria, la presente ordinanza sia senza indugio comunicata all'Ufficiale giudiziario, al Presidente del Consiglio dei ministri, al Presidente della Camera dei deputati e al Presidente del Senato della Repubblica.

Trieste, li 24 aprile 2021.

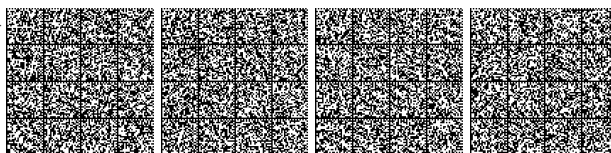
Il giudice dell'esecuzione: DI PAOLI PAULOVICH

21C00155

LAURA ALESSANDRELLI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2021-GUR-028) Roma, 2021 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.





€ 12,00

