

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 162° - Numero 41

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

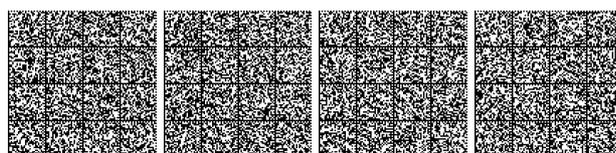
PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 13 ottobre 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. 189. Sentenza 24 giugno - 7 ottobre 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Ambiente - Norme della Regione Lazio - Delega ai Comuni dell'approvazione dei progetti per la realizzazione e gestione di impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti derivanti dalla demolizione di veicoli e dalla rottamazione di macchinari e apparecchiature deteriorati e obsoleti - Violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, come introdotta dalla riforma costituzionale del 2001 - Illegittimità costituzionale a far data dall'entrata in vigore del codice dell'ambiente (29 aprile 2006).

– Legge della Regione Lazio 9 luglio 1998, n. 27, art. 6, comma 2, lettere *b*) e *c*).

– Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera *s*). Pag. 1

N. 190. Sentenza 23 settembre - 7 ottobre 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Documentazione amministrativa - False dichiarazioni sostitutive di atto notorio o di certificazioni - Decadenza automatica dai benefici conseguenti al provvedimento rilasciato in base ad esse - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità - Inammissibilità della questione.

– Decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, art. 75.

– Costituzione, art. 3. Pag. 7

N. 191. Ordinanza 23 settembre - 8 ottobre 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Contraddittorio davanti alla Corte costituzionale - Intervento, da parte di alcuni degli esclusi, nel giudizio incidentale avente ad oggetto la disciplina, modificata da legge di conversione, relativa alla assunzione degli allievi agenti di polizia mediante scorrimento della graduatoria concorsuale, con limitazione ai soggetti risultati idonei in possesso, alla data del 1° gennaio 2019, dei requisiti anagrafici e culturali fissati successivamente all'espletamento del concorso - Difetto di un interesse qualificato - Inammissibilità degli interventi.

– Decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135, convertito, con modificazioni, nella legge 11 febbraio 2019, n. 12, art. 11, comma 2-*bis*, lettera *b*).

– Costituzione, artt. 3, 51, 77 e 97. Pag. 13

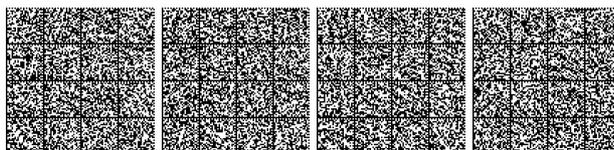
N. 192. Ordinanza 23 settembre - 11 ottobre 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Assistenza e solidarietà sociale - Indennità per infortuni sul lavoro e malattie professionali - Determinazione del danno biologico - Malattia professionale aggravata da menomazioni preesistenti al nuovo regime valutativo, per le quali l'assicurato già percepiva un indennizzo - Considerazione dell'integrità psicofisica completa, anziché di quella ridotta per effetto delle preesistenze - Denunciata disparità di trattamento, irragionevolezza e violazione del principio di solidarietà sociale - Sopravvenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale - Manifesta inammissibilità delle questioni.

– Decreto legislativo 23 febbraio 2000, n. 38, art. 13, comma 6, secondo e terzo periodo

– Costituzione, artt. 3 e 38. Pag. 15



N. 193. Ordinanza 23 settembre - 11 ottobre 2021

Giudizio sull'ammissibilità di ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Parlamento - Nuovi criteri di redazione degli atti di sindacato ispettivo - Interrogazioni presentate dal senatore Elio Lannutti - Asserita omessa o infedele pubblicazione - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dal senatore Elio Lannutti nei confronti del Senato della Repubblica, in persona del Presidente in carica - Inammissibilità del ricorso.

- Direttive della Presidenza del Senato della Repubblica, di cui al resoconto stenografico della 34^a seduta dell'Assemblea dell'11 settembre 2018.
- Costituzione, artt. 1, 67 e 94.

Pag. 19

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 48. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 31 agosto 2021 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Calabria - Riordino degli enti - Modifiche alla legge regionale n. 24 del 2013 - Previsione che il compenso del commissario straordinario non può essere superiore al trattamento economico, prima tabellare, dei dirigenti di settore della Giunta regionale.

- Legge della Regione Calabria 7 luglio 2021, n. 17 ("Modifiche alla legge regionale 16 maggio 2013, n. 24 (Riordino enti, aziende regionali, fondazioni, agenzie regionali, società e consorzi comunque denominati, con esclusione del settore sanità"), art. 1. . . .

Pag. 25

N. 49. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 7 settembre 2021 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Edilizia ed urbanistica - Norme della Regione Veneto - Modifiche alla legge regionale n. 61 del 1985 - Stato legittimo dell'immobile - Previsione che lo stato legittimo di immobili in proprietà o in disponibilità di soggetti non autori di variazioni non essenziali, risalenti ad epoca anteriore al 30 gennaio 1977 e dotati di certificato di abitabilità/agibilità, coincide con l'assetto dell'immobile al quale si riferiscono i predetti certificati - Previsione che lo stato legittimo di immobili realizzati in zone esterne ai centri abitati e alle zone di espansione previste da eventuali piani regolatori in epoca anteriore al 1° settembre 1967 è attestata dall'assetto dell'edificio realizzato entro quella data e adeguatamente documentato, non assumendo efficacia l'eventuale titolo abilitativo rilasciato in epoca precedente.

- Legge della Regione Veneto 30 giugno 2021, n. 19 (Semplificazioni in materia urbanistica ed edilizia per il rilancio del settore delle costruzioni e la promozione della rigenerazione urbana e del contenimento del consumo di suolo - "Veneto cantiere veloce"), art. 7. . . .

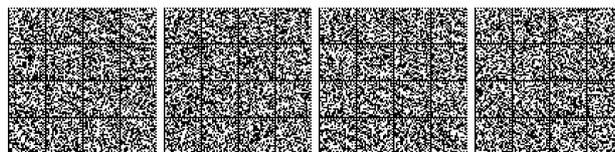
Pag. 28

N. 50. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 21 settembre 2021 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

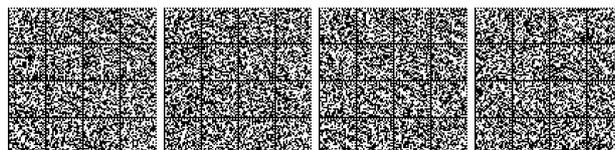
Partecipazioni pubbliche - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Modificazioni alla legge regionale n. 7 del 2006 - Compensi degli organi societari di Finaosta S.p.A. - Determinazione dei compensi spettanti al Presidente e ai componenti del Consiglio di amministrazione.

- Legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 13 luglio 2021, n. 16 (Disposizioni in materia di funzionamento e limiti ai compensi degli organi societari di Finaosta S.p.A., nonché di operazioni societarie. Modificazioni alla legge regionale 16 marzo 2006, n. 7), art. 2, comma 1, nella parte in cui sostituisce l'art. 14, comma 4, della legge regionale 16 marzo 2006, n. 7 (Nuove disposizioni concernenti la società finanziaria regionale FINAOSTA S.p.A.. Abrogazione della legge regionale 28 giugno 1982, n. 16).

Pag. 31



- N. **150.** Ordinanza della Commissione tributaria provinciale di Arezzo del 26 aprile 2021
Imposte e tasse - Accertamento delle imposte sui redditi - Prevista assunzione dei prelevamenti come ricavi, se il contribuente non ne indica il soggetto beneficiario e sempreché non risultino dalle scritture contabili.
In via subordinata:
Imposte e tasse - Accertamento delle imposte sui redditi - Assunzione dei prelevamenti come ricavi, se il contribuente non ne indica il soggetto beneficiario e sempreché non risultino dalle scritture contabili - Prevista applicazione anche agli imprenditori individuali ammessi alla contabilità semplificata.
- Decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600 (Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi), art. 32, primo comma, numero 2). *Pag.* 34
- N. **151.** Ordinanza del G.I.P. del Tribunale di Bologna del 16 giugno 2021
Processo penale - Sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato - Prevista esclusione della concessione per più di una volta anche all'imputato per reati connessi, ex art. 12, comma 1, lettera b), cod. proc. pen., ad altri reati oggetto di procedimenti già definiti.
- Codice penale, art. 168-*bis*, quarto comma. *Pag.* 38
- N. **152.** Ordinanza del Tribunale di Verona del 17 giugno 2021
Processo penale - Divieto di un secondo giudizio - Mancata previsione dell'applicabilità della disciplina del divieto di un secondo giudizio nei confronti dell'imputato al quale, con riguardo agli stessi fatti, sia stata già irrogata in via definitiva, nell'ambito di un procedimento amministrativo non legato a quello penale da un legame materiale e temporale sufficientemente stretto, una sanzione di carattere sostanzialmente penale ai sensi della CEDU e dei relativi protocolli.
- Codice di procedura penale, art. 649. *Pag.* 43
- N. **153.** Ordinanza del Tribunale di Benevento del 25 marzo 2021
Esecuzione forzata - Sanità pubblica - Misure connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Divieto di intraprendere o proseguire azioni esecutive nei confronti di enti del Servizio sanitario nazionale - Termine di applicabilità fino alla data del 31 dicembre 2020, prorogato, dall'art. 3, comma 8, del d.l. n. 183 del 2020, sino al 31 dicembre 2021.
- 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. 117, comma 4. *Pag.* 49





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 189

Sentenza 24 giugno - 7 ottobre 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Ambiente - Norme della Regione Lazio - Delega ai Comuni dell'approvazione dei progetti per la realizzazione e gestione di impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti derivanti dalla demolizione di veicoli e dalla rottamazione di macchinari e apparecchiature deteriorati e obsoleti - Violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, come introdotta dalla riforma costituzionale del 2001 - Illegittimità costituzionale a far data dall'entrata in vigore del codice dell'ambiente (29 aprile 2006).

- Legge della Regione Lazio 9 luglio 1998, n. 27, art. 6, comma 2, lettere *b*) e *c*).
- Costituzione, art.117, secondo comma, lettera *s*).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

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

ha pronunciato la seguente

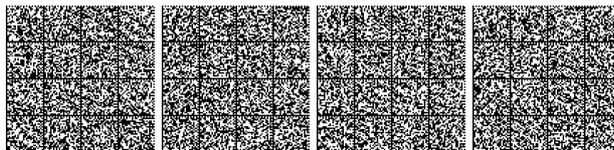
SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, lettere *b*) e *c*), della legge della Regione Lazio 9 luglio 1998, n. 27 (Disciplina regionale della gestione dei rifiuti), promossi dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, nei procedimenti vertenti tra Eurodemolizioni 2 srl e Roma Capitale e tra Autodemolizioni Efrati sas di Efrati Alessandro e Roma Capitale, con ordinanze dell'8 luglio 2020, iscritte ai numeri 181 e 185 del registro ordinanze del 2020 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 52 e 53, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Udito il Giudice relatore Maria Rosaria San Giorgio nella camera di consiglio del 23 giugno 2021; deliberato nella camera di consiglio del 24 giugno 2021.

Ritenuto in fatto

1.- Con due ordinanze dell'8 luglio 2020, iscritte al n. 181 e al n. 185 del registro ordinanze del 2020, il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, lettere *b*) e *c*), della legge della Regione Lazio 9 luglio 1998, n. 27 (Disciplina regionale della gestione dei rifiuti) nella parte in cui dispone che «[s]ono delegate ai comuni: [...] *b*) l'approvazione dei progetti degli impianti per lo smaltimento ed il



recupero dei rifiuti provenienti dalla demolizione degli autoveicoli a motore e rimorchi, dalla rottamazione dei macchinari e delle apparecchiature deteriorati ed obsoleti e la relativa autorizzazione alla realizzazione degli impianti, nonché l'approvazione dei progetti di varianti sostanziali in corso di esercizio e la relativa autorizzazione alla realizzazione; c) l'autorizzazione all'esercizio delle attività di smaltimento e recupero dei rifiuti di cui alle lettere a) e b)», in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

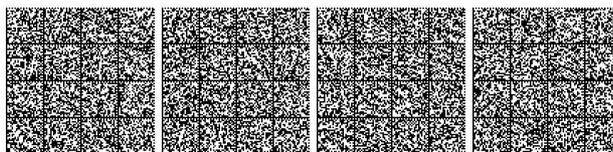
1.1.- Il giudice *a quo* riferisce che nei giudizi principali le ricorrenti hanno impugnato la determinazione dirigenziale con la quale Roma Capitale ha concluso negativamente la conferenza di servizi decisoria indetta ai fini del rilascio dell'autorizzazione all'esercizio delle attività di smaltimento e recupero di rifiuti pericolosi, ai sensi dell'art. 208 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), dalle stesse avanzata in relazione ai rispettivi impianti di autodemolizione gestiti in forza di autorizzazioni provvisorie.

Il rimettente espone che a sostegno dei ricorsi, formulati in termini pressoché coincidenti, le società ricorrenti hanno chiesto, in via principale, di sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge reg. Lazio n. 27 del 1998, nella parte in cui stabilisce che l'approvazione dei progetti per gli impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti provenienti dalla demolizione degli autoveicoli a motore e rimorchi, dalla rottamazione dei macchinari e delle apparecchiature deteriorati e obsoleti e l'autorizzazione alla realizzazione e gestione di detti impianti sono delegate ai Comuni, perché in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., come sostituito dall'art. 3 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), che assegna allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, in relazione agli artt. 196, comma 1, lettere d) ed e), e 208 del d.lgs. n. 152 del 2006, che attribuiscono tali competenze alle Regioni.

Il TAR riferisce che le ricorrenti hanno censurato la determinazione gravata anche sotto altri profili, deducendo in particolare: a) l'incompetenza assoluta di Roma Capitale al rilascio dell'autorizzazione richiesta, in relazione agli artt. 196 e 208 del d.lgs. n. 152 del 2006, sul presupposto che il contrasto tra la delega ai Comuni stabilita all'art. 6, comma 1, lettere b) e c), della legge regionale n. 27 del 1998 e la successiva normativa nazionale di cui agli artt. 196, comma 1, lettere d) ed e), e 208 del d.lgs. n. 152 del 2006, attributivi delle medesime funzioni alle Regioni, sarebbe risolvibile in favore di queste ultime, con conseguente nullità di tutti i provvedimenti impugnati; b) l'illogicità e contraddittorietà della determinazione dirigenziale di «conclusione negativa» del procedimento autorizzativo, in quanto la rilevata illegittimità delle preesistenze, così come l'incompatibilità urbanistica, poste a fondamento del diniego, non sarebbero ostative al rilascio dell'autorizzazione richiesta, potendo l'amministrazione condizionare l'emissione di tale provvedimento al rispetto di determinate prescrizioni edilizie o all'esito del procedimento di condono, nonché procedere alla necessaria variante urbanistica; c) la violazione dell'art. 14-bis (Conferenza semplificata) della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), in relazione ai termini perentori di durata massima ivi previsti e al termine entro il quale le amministrazioni partecipanti avrebbero dovuto rendere le loro valutazioni, con conseguente formazione del silenzio assenso con riferimento al parere del Dipartimento programmazione e attuazione urbanistica, al parere dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale del Lazio (ARPA Lazio) e al parere espresso da Roma Capitale, in quanto reso successivamente alla riunione simultanea del 4 febbraio 2019; d) la violazione dell'art. 10-bis della legge n. 241 del 1990 per mancato preavviso di conclusione negativa; e) la violazione degli artt. 14-bis e 14-ter della legge n. 241 del 1990, per avere l'amministrazione procedente prorogato, pur non essendo titolare di un siffatto potere, i termini per la trasmissione dei pareri di competenza mediante l'assegnazione di un termine superiore a quello previsto dall'art. 14-bis; f) in via subordinata, la violazione dell'art. 208 del d.lgs. n. 152 del 2006, per avere la stessa amministrazione ommesso di designare il responsabile del procedimento e per il mancato rispetto dei termini previsti sia per la convocazione della conferenza di servizi, sia per la conclusione dell'istruttoria, nonché per difetto di motivazione.

2.- In punto di rilevanza, il giudice *a quo* ritiene, anzitutto, che la questione di legittimità costituzionale meriti considerazione prioritaria, rispetto alle altre censure formulate dalle parti private, in ragione del carattere pregiudiziale del vizio di incompetenza ad essa sotteso, in forza del quale il positivo scrutinio, da parte di questa Corte, delle censure di legittimità costituzionale condurrebbe necessariamente all'accoglimento del ricorso con assorbimento degli altri motivi.

Esclude, in particolare, il rimettente che la questione di legittimità costituzionale sia logicamente recessiva rispetto al secondo motivo di ricorso, con il quale le ricorrenti denunciano un'antinomia tra la disposizione regionale censurata e la successiva disciplina statale dettata dagli artt. 196, comma 1, lettere d) ed e), e 208 del d.lgs. n. 152 del 2006, idonea a determinare l'abrogazione tacita della prima.



Secondo il TAR, la persistente vigenza della norma indubbiata deriverebbe dalla sua implicita «convalida» operata dalla legge della Regione Lazio 5 dicembre 2006, n. 23, recante «Modifiche alla legge regionale 9 luglio 1998, n. 27 (Disciplina regionale della gestione dei rifiuti e successive modifiche)», con la quale sono state apportate specifiche modifiche alla disciplina introdotta dalla legge regionale n. 27 del 1998 finalizzate all'adeguamento dell'assetto organizzativo delle funzioni in materia di bonifica dei siti contaminati alle nuove procedure previste dal codice dell'ambiente.

3.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il rimettente sostiene, anzitutto, che la normativa regionale censurata, nell'attribuire ai Comuni le funzioni amministrative dalla stessa specificate, introduce un modello di distribuzione delle competenze decisionali che violerebbe la riserva allo Stato della competenza legislativa esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, per contrasto con l'art. 208 del d.lgs. n. 152 del 2006, il quale, nel disciplinare il procedimento di autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti, assegna alla Regione territorialmente competente - quella in cui ricade l'impianto - il compito di approvarne il progetto e di autorizzarne la realizzazione e la gestione.

Secondo il giudice *a quo*, l'attribuzione di tali funzioni ai Comuni pregiudicherebbe l'esigenza di fissazione di livelli di tutela uniformi «proprio in considerazione dei valori della salute e dell'ambiente che si intendono tutelare in modo omogeneo sull'intero territorio nazionale» (è citata, al riguardo, la sentenza di questa Corte n. 249 del 2009). Di conseguenza, il conferimento, da parte del legislatore statale, della competenza alle Regioni non consentirebbe l'allocazione della stessa a un livello amministrativo diverso e, quindi, la delega di tali funzioni ai Comuni presenti nei rispettivi territori.

Deporrebbe in tal senso la lettura combinata delle disposizioni del Titolo V della Parte II della Costituzione e, in particolare, dell'art. 118 Cost., secondo il quale le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni, a meno che le stesse, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

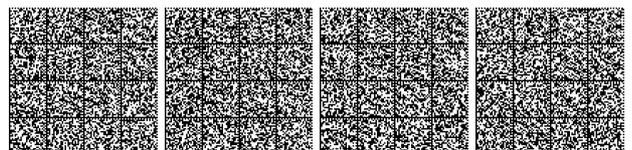
In questo modo, aggiunge il TAR, il legislatore costituzionale «ha inteso introdurre un elemento di elasticità nell'attribuzione delle funzioni amministrative correlate alle esigenze unitarie di esercizio "sovraterritoriale" delle medesime, attraverso la valorizzazione dei canoni di sussidiarietà verticale, differenziazione e adeguatezza, quali criteri guida della diversa distribuzione delle competenze». Ne deriverebbe che nella materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - alla quale si ascrive anche quella dei rifiuti - il legislatore regionale non potrebbe, nel proprio ambito territoriale, introdurre una regolamentazione delle funzioni amministrative modificativa dell'assetto delle competenze delineato dalla legge statale, ponendosi quest'ultima come limite insuscettibile di deroga (si citano, al riguardo, le sentenze di questa Corte n. 314 del 2009 e n. 62 del 2008). Da qui il dubbio di illegittimità costituzionale della disciplina di cui si tratta.

Considerato in diritto

1.- Con due ordinanze dell'8 luglio 2020 (reg. ord. n. 181 e n. 185 del 2020), di analogo tenore, il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio dubita della legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, lettere *b*) e *c*), della legge della Regione Lazio 9 luglio 1998, n. 27 (Disciplina regionale della gestione dei rifiuti), nella parte in cui dispone che «[S]ono delegate ai comuni: [...] *b*) l'approvazione dei progetti degli impianti per lo smaltimento ed il recupero dei rifiuti provenienti dalla demolizione degli autoveicoli a motore e rimorchi, dalla rottamazione dei macchinari e delle apparecchiature deteriorati ed obsoleti e la relativa autorizzazione alla realizzazione degli impianti, nonché l'approvazione dei progetti di varianti sostanziali in corso di esercizio e la relativa autorizzazione alla realizzazione; *c*) l'autorizzazione all'esercizio delle attività di smaltimento e recupero dei rifiuti di cui alle lettere *a*) e *b*)», in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione.

Secondo il rimettente, la disciplina censurata, delegando ai Comuni il rilascio dell'autorizzazione per la realizzazione e gestione di impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti derivanti dalla demolizione di veicoli e dalla rottamazione di macchinari e apparecchiature deteriorati e obsoleti, introdurrebbe un modello di attribuzione delle competenze che viola la riserva allo Stato della potestà legislativa esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema perché in contrasto con l'art. 208 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), il quale assegna le funzioni amministrative in questione alla Regione senza, tuttavia, legittimarla all'ulteriore allocazione delle stesse presso un diverso ambito di autonomia.

2.- In considerazione dell'identità delle disposizioni censurate e della coincidenza delle ragioni svolte dal rimettente a sostegno della sollevata questione di legittimità costituzionale, i giudizi devono essere riuniti per essere decisi con un'unica sentenza.



3.- Preliminarmente, in stretta correlazione con le fattispecie oggetto dei giudizi a quibus, le censure devono intendersi limitate al riferimento alla sola lettera *b*), e non anche alla lettera *a*), operato dall'art. 6, comma 2, lettera *c*), della legge regionale in esame, essendo solo questa la norma di cui i giudici devono fare applicazione. I processi principali, infatti, hanno ad oggetto il diniego di autorizzazione alla realizzazione e gestione degli impianti per lo smaltimento ed il recupero dei rifiuti provenienti dalla demolizione di autoveicoli.

3.1.- Sempre in via preliminare, in ordine al requisito della rilevanza, si osserva che la valutazione prognostica del giudice *a quo* circa l'applicabilità delle disposizioni sospettate di illegittimità costituzionale alle fattispecie sottoposte al suo esame è adeguatamente motivata e quindi idonea a superare lo scrutinio "esterno" demandato a questa Corte (tra le molte, sentenze n. 59 e n. 32 del 2021).

In particolare, nelle ordinanze di rimessione si sottolinea che la normativa denunciata disciplina la competenza a emettere i provvedimenti autorizzatori ex art. 208 cod. ambiente, nel cui novero si ascrivono le determinazioni dirigenziali impugnate nei giudizi a quibus. In tali giudizi la legittimità di queste ultime è contestata anche per il vizio di incompetenza, la cui deduzione deve ritenersi sottesa alla stessa eccezione di illegittimità costituzionale. Ne deriva che lo scrutinio positivo, da parte di questa Corte, della questione di legittimità costituzionale condurrebbe senz'altro all'accoglimento dei ricorsi, con assorbimento delle altre censure articolate dalle ricorrenti.

Né la plausibilità della valutazione compiuta dal rimettente può ritenersi scalfita dalla formulazione, in entrambi i giudizi principali, di un motivo di ricorso con il quale è denunciata un'antinomia - tra la legge reg. Lazio n. 27 del 1998 e la successiva disciplina dettata dagli artt. 196, comma 1, lettere *d*) ed *e*), e 208 cod. ambiente - in forza della quale la sopravvenuta normativa statale avrebbe determinato l'abrogazione tacita delle norme della legge regionale qui censurata.

Il rimettente giustifica la persistente vigenza delle disposizioni censurate assumendone l'implicita "convalida" ad opera della legge della Regione Lazio 5 dicembre 2006, n. 23, recante «Modifiche alla legge regionale 9 luglio 1998, n. 27 (Disciplina regionale della gestione dei rifiuti e successive modifiche)», la quale, pur non essendo intervenuta sulle competenze in tema di autorizzazione degli impianti di trattamento dei rifiuti, ha apportato specifiche rettifiche alla disciplina introdotta dalla legge regionale n. 27 del 1998 al fine di adeguare l'assetto organizzativo delle funzioni in materia di bonifica dei siti contaminati alle nuove procedure previste dal codice dell'ambiente.

Tale argomentazione appare idonea a suffragare la rilevanza del dubbio di legittimità costituzionale, giacché, come chiarito da questa Corte, il controllo sull'attuale vigenza della norma sospettata di illegittimità costituzionale «spetta istituzionalmente al giudice comune e precede ogni possibile valutazione sulla legittimità costituzionale della medesima norma» (sentenze n. 272 del 2010 e n. 222 del 2007), con la conseguenza che, ove il rimettente escluda espressamente, con affermazione non palesemente infondata, la ricorrenza di un fenomeno abrogativo, la Corte non può che rilevare come «"ragioni essenziali di certezza del diritto" impongano di scrutinare nel merito le questioni di legittimità costituzionale proposte» (sentenza n. 33 del 2015).

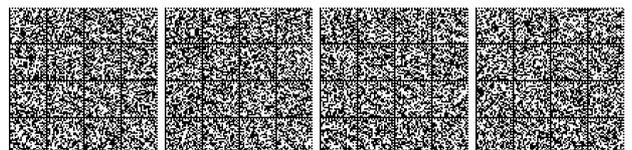
3.2.- Poiché le ordinanze di rimessione sono sorrette da ampia motivazione anche in ordine alla ritenuta non manifesta infondatezza del dubbio di legittimità costituzionale, la questione con esse sollevata è ammissibile.

4.- Lo scrutinio nel merito impone una preliminare descrizione della disciplina normativa statale sopravvenuta alla norma regionale denunciata.

4.1.- L'art. 196, comma 1, lettere *d*) ed *e*), cod. ambiente ha assegnato, senza altra precisazione, alle Regioni la competenza all'approvazione dei progetti di nuovi impianti per la gestione di rifiuti, anche pericolosi, al rilascio dell'autorizzazione alle modifiche degli impianti esistenti - fatte salve le competenze statali di cui al precedente art. 195, comma 1, lettera *f*) (relative alla definizione dei metodi, delle procedure e degli standard per il campionamento e l'analisi dei rifiuti), e di cui all'art. 7, comma 4-*bis* del medesimo codice (relative ai progetti sottoposti ad autorizzazione integrata ambientale statale) -, nonché dell'autorizzazione all'esercizio delle operazioni di smaltimento e recupero di rifiuti, anche pericolosi, fatte salve le competenze statali di cui al richiamato articolo 7, comma 4-*bis*, mentre l'art. 208 del medesimo codice ha confermato la competenza regionale con specifico riferimento al procedimento di rilascio dell'autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti.

4.2.- La scelta allocativa compiuta dal legislatore statale trova fondamento nell'assetto istituzionale configurato dalla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, nel quale la potestà legislativa in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - cui la costante giurisprudenza di questa Corte riconduce la disciplina della gestione dei rifiuti (tra le tante, sentenze n. 86 del 2021 e n. 227 del 2020) - è riservata dall'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. in via esclusiva allo Stato.

La legislazione statale, anche in attuazione degli obblighi comunitari, rappresenta, infatti, «un livello di tutela uniforme e si impone sull'intero territorio nazionale, come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per evitare che esse deroghino al livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato, ovvero lo peggiorino» (sentenza n. 58 del 2015).



Questa Corte ha anche precisato che si tratta di una «materia naturalmente trasversale, idonea perciò a incidere sulle competenze regionali» (sentenza n. 289 del 2019 che richiama le sentenze n. 215 e n. 151 del 2018, n. 54 del 2012, n. 380 del 2007 e n. 259 del 2004; più recentemente, la sentenza n. 86 del 2021), nel senso che interseca materie di competenza concorrente o residuale delle Regioni e, in particolare, quelle del governo del territorio, della tutela della salute, della protezione civile e dell'agricoltura e foreste.

Non di meno, ferma restando la riserva allo Stato del potere di fissare livelli di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale, le Regioni possono esercitare competenze legislative proprie per la cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali, purché l'incidenza nella materia di competenza esclusiva statale sia solo in termini di maggiore e più rigorosa tutela dell'ambiente (*ex multis*, sentenze n. 86 del 2021, n. 227, n. 214, n. 88 del 2020 e n. 289 del 2019).

5.- Tanto premesso, la questione di legittimità costituzionale è fondata.

5.1.- La potestà legislativa esclusiva nelle materie indicate nell'art. 117, secondo comma, Cost. comporta la legittimazione del solo legislatore nazionale a definire l'organizzazione delle corrispondenti funzioni amministrative anche attraverso l'allocatione di competenze presso enti diversi dai Comuni - ai quali devono ritenersi generalmente attribuite secondo il criterio espresso dall'art. 118, primo comma, Cost. - tutte le volte in cui l'esigenza di esercizio unitario della funzione trascenda tale ambito territoriale di governo.

Il principio di legalità, quale canone fondante dello Stato di diritto, impone che le funzioni amministrative siano organizzate e regolate mediante un atto legislativo, la cui adozione non può che spettare all'ente - Stato o Regione, «secondo le rispettive competenze» (art. 118, secondo comma, Cost.) - che ha inteso dislocare la funzione amministrativa in deroga al criterio generale che ne predilige l'assegnazione al livello comunale.

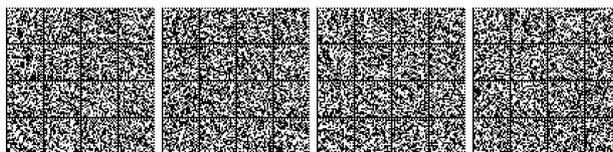
Tanto conduce logicamente a escludere che le funzioni amministrative riconducibili alle materie di cui all'art. 117, secondo comma, Cost. - che, sulla base di una valutazione orientata dai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, siano state conferite dallo Stato alla Regione - possano essere da quest'ultima riallocate presso altro ente infraregionale, comportando un'iniziativa siffatta una modifica, mediante un atto legislativo regionale, dell'assetto di competenze inderogabilmente stabilito dalla legge nazionale. Tale deve ritenersi quello in materia di autorizzazione alla gestione e al trattamento dei rifiuti delineato dagli artt. 196, comma 1, lettere *d*) ed *e*), e 208 cod. ambiente sulla base di una ragionevole valutazione di congruità dell'ambito regionale rispetto alla dimensione degli interessi implicati.

5.2.- La potestà legislativa esclusiva statale ex art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. risponde, del resto, a ineludibili esigenze di protezione di un bene, quale l'ambiente, unitario e di valore primario (sentenze n. 246 del 2017, n. 641 del 1987), che risulterebbero vanificate ove si riconoscesse alla Regione la facoltà di rimetterne indiscriminatamente la cura a un ente territoriale di dimensioni minori, in deroga alla valutazione di adeguatezza compiuta dal legislatore statale con l'individuazione del livello regionale.

5.3.- In linea con tale esegesi, questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 42, comma 7, della legge della Regione Marche 15 novembre 2010, n. 16 (Assestamento del Bilancio 2010), in quanto, nel modificare l'art. 4 della legge della Regione Marche 12 ottobre 2009, n. 24 (Disciplina regionale in materia di gestione integrata dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati), aveva previsto che il compito di curare le procedure per l'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti di cui al decreto legislativo 24 giugno 2003, n. 182 (Attuazione delle direttiva 2000/59/CE relativa agli impianti portuali di raccolta per i rifiuti prodotti dalle navi ed i residui del carico), fosse assegnato ai Comuni territorialmente competenti, pur a fronte di una normativa statale - l'art. 5, comma 4, del medesimo d.lgs. n. 182 del 2003 - che aveva conferito tale funzione amministrativa alla Regione (sentenza n. 187 del 2011).

Questa Corte ha ritenuto che l'evidenziata discrasia normativa giustificasse di per sé la pronuncia di illegittimità costituzionale, senza che la facoltà della Regione di riallocare presso il Comune, con un proprio atto legislativo, la funzione amministrativa di cui all'art. 5, comma 4, del d.lgs. n. 182 del 2003 potesse ricavarci dal riconoscimento, ad opera della legislazione statale, della sua legittimazione «ad intervenire sulla disciplina relativa all'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti in questione, col potere di arrecarvi modifiche rispetto al modello fornito dal legislatore statale, sul contenuto degli artt. 196 e 199 del decreto legislativo n. 152 del 2006».

5.4.- Sempre in materia di rifiuti portuali, questa Corte, ribadendo che il legislatore nazionale, nel dettare, all'art. 5 del d.lgs. n. 182 del 2003, la disciplina relativa ai piani di raccolta e di gestione dei rifiuti prodotti dalle navi e dei residui del carico, ha previsto che le funzioni relative all'affidamento del servizio di gestione di tale tipo di rifiuti siano allocate presso le singole Regioni ove sono ubicati i porti, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Toscana 5 agosto 2011, n. 41, recante «Modifiche alla legge regionale 18 maggio 1998, n. 25 (Norme per la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati)», nella parte in cui aveva stabilito che la predetta funzione fosse svolta dalla Comunità d'ambito in «avvalimento e per conto della stessa Autorità marittima» (sentenza n. 159 del 2012).



Nell'occasione questa Corte ha sottolineato che «[p]oiché [...] la legge regionale - invece di limitarsi a disciplinare materie rientranti nelle sue competenze legislative - ha provveduto, al contrario, ad attribuire nuovi compiti alla Autorità marittima, essa ha, in tal modo, illegittimamente modificato l'assetto delle competenze delineato sul punto dalla legge dello Stato (che [...] attribuisce il compito di curare le procedure di affidamento del servizio di gestione dei rifiuti prodotti dalle navi e dei rifiuti del carico alla Regione)».

6.- Ciò premesso, con la disposizione ora in scrutinio la Regione Lazio, delegando ai Comuni la funzione amministrativa - attinente alla cura del procedimento di autorizzazione alla realizzazione e gestione degli impianti di smaltimento e recupero di rifiuti derivanti dall'autodemolizione e rottamazione di macchinari e apparecchiature deteriorati e obsoleti - ad essa conferita con legge nazionale, ha inciso, senza esservi abilitata da tale fonte normativa, su una competenza istituita dallo Stato nell'esercizio della sua potestà legislativa esclusiva ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.

6.1.- Infatti, con la delega di funzioni amministrative il soggetto titolare del potere di provvedere su determinati interessi conferisce ad altro soggetto la legittimazione ad adottare atti che rientrano nella propria sfera di attribuzione, così dando luogo a una competenza di carattere derivato, ancorché limitata al solo esercizio della funzione e non incidente sulla sua titolarità.

Posto che la predeterminazione normativa della distribuzione dei compiti costituisce una proiezione del principio di legalità, che, ai sensi dell'art. 97 Cost., regola l'agire amministrativo, l'attitudine della delega a modificare la competenza ne giustifica il condizionamento al duplice presupposto della titolarità originaria, in capo al conferente, del potere che ne forma oggetto e dell'espressa previsione e delimitazione ad opera della stessa fonte normativa che attribuisce la competenza a delegare (si veda, sul tema, Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenza 29 novembre 2012, n. 6042).

6.2.- La modifica della competenza regionale fissata dall'art. 196 cod. ambiente, operata dall'art. 6, comma 2, lettere *b*) e *c*), della legge reg. Lazio n. 27 del 1998, attraverso la delega ai Comuni della funzione autorizzatoria ivi indicata, contrasta con il parametro evocato perché introduce una deroga all'ordine delle competenze stabilito dalla legge statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., in assenza - sia nell'ordito costituzionale, sia nel codice dell'ambiente - di una disposizione che abiliti alla descritta riallocazione.

6.2.1.- La mancata riproduzione, nel testo dell'art. 118 Cost. introdotto dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), del riferimento, presente nella formulazione originaria dello stesso art. 118, alla delega come strumento di "normale" esercizio delle funzioni amministrative regionali induce, infatti, a ritenere che tale istituto non sia più configurabile come ordinario strumento di allocazione di competenze da parte del legislatore regionale, in assenza di una specifica abilitazione da parte della fonte a ciò competente.

Nel previgente assetto ordinamentale, in cui la ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni, improntata al principio del parallelismo tra funzioni legislative e amministrative, era assistita da una presunzione di adeguatezza, la delega, comportando la scissione tra titolarità ed esercizio della funzione, rispondeva a un'essenziale esigenza di flessibilità, sicché si prevedeva che, ove l'ente individuato dalla Costituzione si fosse rivelato inadeguato rispetto alle concrete esigenze della collettività di riferimento, lo svolgimento delle funzioni amministrative sarebbe stato demandato all'ente ritenuto più idoneo a garantirne il soddisfacimento.

Per contro, nel modello delineato dalla riforma costituzionale del 2001, in linea con il principio di sussidiarietà, la valutazione di adeguatezza informa di sé l'individuazione, ad opera del legislatore statale o regionale, dell'ente presso il quale allocare, in termini di titolarità, la competenza. Infatti, muovendo dalla preferenza accordata ai Comuni, cui sono attribuite, in via generale, le funzioni amministrative, la Costituzione demanda al legislatore statale e regionale, nell'ambito delle rispettive competenze, la facoltà di diversa allocazione di dette funzioni, per assicurarne l'esercizio unitario, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza (art. 118, primo comma, Cost.).

7.- In conclusione, l'art. 6, comma 2, lettere *b*) e *c*), quest'ultima limitatamente al riferimento alla lettera *b*), della legge reg. Lazio n. 27 del 1998, confliggendo con l'assetto di competenze delineato dal codice dell'ambiente, dà corpo alla dedotta violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. Per questo deve esserne dichiarata l'illegittimità costituzionale.

7.1.- Va, peraltro, evidenziato che le disposizioni in esame si pongono in contrasto con i parametri costituzionali, e relative norme interposte, sopravvenuti alla loro entrata in vigore, con la conseguenza che la declaratoria di illegittimità costituzionale non può investire l'intero arco di vigenza. Come questa Corte ha chiarito, «la modifica del titolo V della parte seconda della Costituzione non [ha] determinato l'automatica illegittimità costituzionale delle norme emanate nel vigore dei vecchi parametri costituzionali», cosicché «tali norme [...] adottate in conformità al preesistente quadro costituzionale, mantengono, in applicazione del principio di continuità, la loro validità fino al momento in cui non vengano sostituite da nuove norme dettate dall'autorità dotata di competenza nel nuovo sistema» (sentenza n. 401 del 2007; nello stesso senso sentenza n. 376 del 2002)» (sentenza n. 244 del 2020).



Con specifico riferimento alla materia di cui si tratta, soltanto con il codice dell'ambiente i nuovi principi regolatori risultanti dalla riforma costituzionale del 2001 si sono tradotti in una specifica disciplina del riparto delle funzioni amministrative, così rendendo attuale la discrasia, rispetto a tale assetto, della distribuzione delle competenze disposta dalla normativa regionale anteriore qui denunciata.

L'illegittimità costituzionale della disciplina censurata decorre, pertanto, dal 29 aprile 2006, data di entrata in vigore degli artt. 196 e 208 cod. ambiente.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara l'illegittimità costituzionale, a far data dal 29 aprile 2006, dell'art. 6, comma 2, lettere b) e c), quest'ultima limitatamente al riferimento alla lettera b), della legge della Regione Lazio 9 luglio 1998, n. 27 (Disciplina regionale della gestione dei rifiuti).

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

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Maria Rosaria SAN GIORGIO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 7 ottobre 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_210189

N. 190

Sentenza 23 settembre - 7 ottobre 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Documentazione amministrativa - False dichiarazioni sostitutive di atto notorio o di certificazioni - Decadenza automatica dai benefici conseguenti al provvedimento rilasciato in base ad esse - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità - Inammissibilità della questione.

- Decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, art. 75.
- Costituzione, art. 3.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 75 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa (Testo A)», promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sezione staccata di Lecce, nel procedimento vertente tra Naxos srl e Agenzia delle dogane e dei monopoli - Ufficio dei monopoli per la Puglia, la Basilicata e il Molise, con ordinanza del 30 gennaio 2020, iscritta al n. 92 del registro ordinanze 2020 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 34, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nella camera di consiglio del 22 settembre 2021 il Giudice relatore Giuliano Amato;
deliberato nella camera di consiglio del 23 settembre 2021.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza depositata il 30 gennaio 2020, il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sezione staccata di Lecce, ha sollevato, in riferimento all'art. 3, secondo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 75 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa (Testo A)».

La disposizione censurata disciplina le conseguenze delle false dichiarazioni sostitutive di atto notorio o di certificazioni. Nel testo vigente *ratione temporis*, essa prevede che «[f]ermo restando quanto previsto dall'articolo 76, qualora dal controllo di cui all'articolo 71 emerga la non veridicità del contenuto della dichiarazione, il dichiarante decade dai benefici eventualmente conseguenti al provvedimento emanato sulla base della dichiarazione non veritiera».

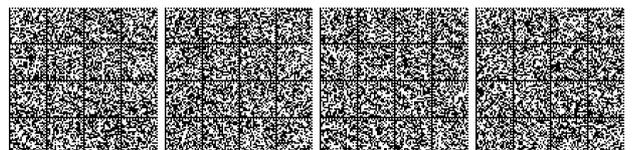
È denunciata la violazione dell'art. 3 Cost., poiché l'automatica decadenza dal beneficio e l'impedimento a conseguire lo stesso, quali «conseguenze [...] lato sensu sanzionatorie» della dichiarazione mendace, colpirebbero in maniera indiscriminata condotte di rilievo differente e si porrebbero in contrasto con i principi di ragionevolezza e proporzionalità, essendo preclusa qualsiasi valutazione circa la gravità del fatto, il suo disvalore e l'elemento soggettivo del dolo o della colpa del dichiarante.

2.- Nel giudizio *a quo* è impugnato il provvedimento di diniego di un'istanza di rinnovo del patentino per la vendita di prodotti da fumo. Riferisce il giudice rimettente che tale diniego è stato determinato dalla non veridicità della dichiarazione sostitutiva di atto notorio che la accompagnava. In particolare, risulta omessa la dichiarazione, da parte dell'istante, di alcuni debiti verso l'erario, rappresentati da due cartelle esattoriali emesse dall'Agenzia delle entrate per il mancato pagamento del canone RAI per gli anni 2016 e 2017, per complessivi euro 897,92.

Ad avviso del rimettente, la pretesa tributaria avrebbe ormai carattere definitivo, in considerazione della mancata interposizione di alcun gravame e dell'acquiescenza prestata dalla parte ricorrente, che - dopo l'autodichiarazione, ma prima del diniego di rinnovo - ha provveduto all'integrale pagamento del debito.

Il giudice *a quo* riferisce, inoltre, di avere accolto l'istanza cautelare di sospensione del provvedimento impugnato.

Ad avviso del giudice rimettente, la non veridicità della dichiarazione costituirebbe l'unico presupposto del provvedimento di diniego. Pertanto, non sarebbe possibile prescindere dalla definizione della questione di legittimità costituzionale dell'art. 75 del d.P.R. n. 445 del 2000 che, in presenza di dichiarazioni mendaci, prevede la decadenza «dai benefici eventualmente conseguenti al provvedimento emanato sulla base della dichiarazione non veritiera».



2.1.- Il giudice *a quo* evidenzia che, secondo la consolidata giurisprudenza amministrativa, la dichiarazione non veritiera, al di là dei profili penali, preclude al dichiarante il raggiungimento dello scopo cui la stessa era indirizzata e comporta l'automatica decadenza dai benefici ottenuti. Al riguardo, sono richiamate le sentenze del Consiglio di Stato, sezione quinta, 9 aprile 2013, n. 1933, e 27 aprile 2012, n. 2447. Si tratterebbe di una consolidata interpretazione, tale da assurgere al rango di «diritto vivente».

Ad avviso del giudice *a quo*, queste conseguenze, oltre ad avere valenza lato sensu sanzionatoria, sarebbero irragionevoli e sproporzionate, in quanto prescindono dall'effettiva gravità del fatto e dalla sua incidenza rispetto all'interesse pubblico perseguito dall'amministrazione. Verrebbe, infatti, riservato il medesimo trattamento a situazioni oggettivamente diverse, con la conseguenza che nei casi di non veridicità su aspetti di minima rilevanza concreta possono aversi conseguenze abnormi e sproporzionate rispetto al reale disvalore del fatto.

D'altra parte, le censure non potrebbero essere superate facendo leva sulla *ratio* della norma censurata, rinvenibile nel principio di semplificazione amministrativa, cui si accompagna l'affermazione dell'autoresponsabilità del dichiarante. Al riguardo, si fa rilevare che la norma in esame è volta a rendere più efficiente l'azione amministrativa, ma è anche finalizzata a garantire i diritti dei singoli di volta in volta coinvolti nel procedimento amministrativo nell'ambito del quale sono rese le dichiarazioni. Il rigido automatismo in esame sarebbe lesivo dell'equilibrio fra le diverse esigenze in gioco, poiché pregiudicherebbe i diritti costituzionali del singolo. La finalità di semplificazione si risolverebbe, in definitiva, nella diminuzione degli adempimenti a carico dell'amministrazione pubblica, a fronte di un'eccessiva autoresponsabilità del privato.

Si fa rilevare, infine, che, in base all'art. 40, comma 01, del d.P.R. n. 445 del 2000, come modificato dall'art. 15, comma 1, lettera *a*), della legge 12 novembre 2011, n. 183, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2012)», il privato ha l'obbligo, e non più la facoltà, di presentare alle amministrazioni le «dichiarazioni di cui agli articoli 46 e 47». La semplificazione in esame si risolverebbe essa stessa, quindi, nella diminuzione degli adempimenti a carico dell'amministrazione pubblica, a fronte di un'eccessiva autoresponsabilità del privato.

3.- Nel giudizio è intervenuto 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.

3.1.- In via preliminare, è eccepito il difetto di motivazione in ordine alla rilevanza della questione, poiché il giudice *a quo* avrebbe ommesso di considerare le disposizioni del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 21 febbraio 2013, n. 38 (Regolamento recante disciplina della distribuzione e vendita dei prodotti da fumo), che all'art. 7 detta i criteri per il rilascio di patentini e, in particolare, al comma 3, dispone che «Ai fini dell'adozione del provvedimento, gli Uffici competenti in relazione all'esercizio del richiedente, valutano: [...] g) l'assenza di eventuali pendenze fiscali e/o di morosità verso l'Erario o verso l'Agente della riscossione definitivamente accertate o risultanti da sentenze non impugnabili».

Nel caso in esame, il diniego del rinnovo è derivato dall'assenza del requisito della insussistenza di pendenze fiscali e non dalla falsità della dichiarazione. Infatti, laddove fosse stata accertata l'insussistenza del requisito anche dopo il rinnovo del patentino, l'Agenzia delle dogane e dei monopoli (d'ora in avanti: *ADM*) ne avrebbe comunque disposto il ritiro.

Pertanto, le censure del rimettente avrebbero dovuto riguardare direttamente il regolamento ministeriale, che preclude il rinnovo del patentino senza prevedere una graduazione circa la rilevanza delle pendenze fiscali. Sarebbe stata così omessa la verifica della rilevanza della questione, con l'effetto di renderla inammissibile.

3.1.1.- Inoltre, l'onere di adeguata motivazione in punto di rilevanza non sarebbe stato assolto neppure con riguardo alla descrizione della fattispecie concreta e, in particolare, al carattere definitivo dell'accertamento delle pendenze fiscali o morosità verso l'erario.

Infatti, la sola indicazione dell'anno di riferimento del credito erariale, senza alcuna indicazione del giorno di notifica della cartella, non dimostrerebbe che il credito erariale è stato accertato in via definitiva, non potendosi escludere l'avvio di una procedura esecutiva, né la proponibilità del ricorso ai sensi del decreto legislativo 26 febbraio 1999, n. 46 (Riordino della disciplina della riscossione mediante ruolo, a norma dell'articolo 1 della legge 28 settembre 1998, n. 337), ovvero dell'opposizione agli atti esecutivi, di cui all'art. 617 del codice di procedura civile.

In effetti, neppure il pagamento da parte del debitore potrebbe far ritenere che - al momento della dichiarazione - il credito erariale fosse già definitivamente accertato. L'incompleta descrizione della fattispecie si rifletterebbe, quindi, nel difetto di motivazione sulla rilevanza, determinando l'inammissibilità della questione.



3.1.2.- D'altra parte, secondo l'interveniente, sarebbe erroneo il presupposto interpretativo su cui si fonda l'ordinanza di rimessione. Infatti, la decadenza prevista dalla disposizione censurata andrebbe riferita ai benefici già entrati nella sfera giuridica del dichiarante. Il rimettente non spiegherebbe i motivi per cui essa debba estendersi anche a benefici non ancora ottenuti, come quello connesso al rinnovo del patentino, che si sostanzia in un rinnovato rilascio del provvedimento ampliativo. Anche da queste considerazioni discenderebbe il difetto di rilevanza della questione.

3.1.3.- L'Avvocatura generale dello Stato eccepisce, inoltre, il mancato esperimento del tentativo di interpretazione conforme.

L'esegesi del censurato art. 75 del d.P.R. n. 445 del 2000, richiamata dal giudice *a quo* e considerata alla stregua di diritto vivente, sarebbe tutt'altro che consolidata. Di recente, infatti, la giurisprudenza del Consiglio di Stato avrebbe offerto una lettura costituzionalmente orientata dell'autocertificazione, che valorizza la sostanza dell'attestazione e consente la regolarizzazione delle dichiarazioni sostitutive di atto di notorietà, quando si è in presenza di vizi meramente formali (sono richiamate le sentenze del Consiglio di Stato, sezione quinta, 17 gennaio 2018, n. 257 e 23 gennaio 2018, n. 418, che hanno, rispettivamente, confermato le decisioni dello stesso TAR Puglia, sezione staccata di Lecce, sezione seconda, 21 dicembre 2015, n. 3664, e 18 febbraio 2016, n. 335).

Secondo questa interpretazione, per la decadenza o per il diniego del beneficio non sarebbe determinante il profilo formale della falsità della dichiarazione, bensì quello sostanziale, costituito dalla mancanza del requisito falsamente dichiarato.

Tale rilievo troverebbe conferma nell'orientamento giurisprudenziale che fonda il diniego o la revoca del visto o del permesso di soggiorno a cittadini extracomunitari, non sulla falsità dell'attestazione allegata all'istanza, bensì sul difetto oggettivo del requisito falsamente attestato (è richiamata la sentenza del Consiglio di Stato, sezione terza, 30 agosto 2018, n. 5086). Per converso, ove l'istante abbia dimostrato, anche per vicende sopravvenute, di essere in possesso del requisito, la falsità della dichiarazione non avrebbe effetti preclusivi (Consiglio di Stato, sezione terza, sentenza 30 dicembre 2015, n. 5880).

D'altra parte, l'interveniente evidenzia che, laddove l'istanza di rinnovo del patentino si presenti incompleta, la giurisprudenza amministrativa ha ammesso il soccorso istruttorio e ha riconosciuto, inoltre, che l'amministrazione è tenuta a valutare compiutamente la portata, il peso e l'attualità delle pendenze fiscali sussistenti al momento dell'esame dell'istanza e quindi a tenere conto, ad esempio, della rateizzazione del pagamento del debito fiscale (è richiamata la sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, Palermo, sezione prima, 29 ottobre 2018, n. 2190).

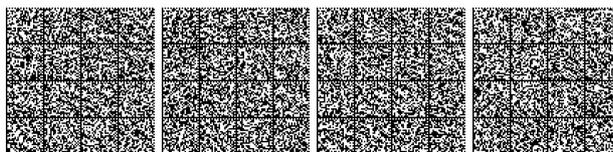
Più di recente, il provvedimento di rigetto dell'istanza di rinnovo del patentino è stato annullato sul rilievo che non sarebbe qualificabile come pendenza fiscale, ai sensi dell'art. 8 del d.m. n. 38 del 2013, quella situazione di fatto che, alla luce della normativa tributaria, non possiede i relativi caratteri come, ad esempio, il mancato superamento della soglia minima di rilevanza fiscale, fissata dall'art. 3, comma 10, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento), convertito, con modificazioni, nella legge 26 aprile 2012, n. 44. Ai fini di cui all'art. 75 del d.P.R. n. 445 del 2000, è stata esclusa la non veridicità di una dichiarazione intrinsecamente corrispondente a detta normativa (Tribunale amministrativo regionale per la Basilicata, sezione prima, sentenza 7 gennaio 2019, n. 31; nello stesso senso, è richiamata anche la sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Molise, sezione prima, 28 dicembre 2019, n. 478).

Vi sarebbero, quindi, percorsi ermeneutici che consentono un'interpretazione adeguatrice della disposizione censurata, idonea a sottrarla al contrasto con il parametro costituzionale evocato. Dall'omessa sperimentazione di un tentativo di lettura *secundum Constitutionem* conseguirebbe l'inammissibilità della questione.

3.2.- Nel merito, la questione sarebbe comunque non fondata.

Non sarebbero violati i principi di ragionevolezza, proporzionalità ed imparzialità di cui all'art. 3 Cost., poiché la disciplina in esame non sarebbe volta a sanzionare la falsità delle dichiarazioni, quanto piuttosto a garantire la certezza dei rapporti giuridici, facendo applicazione del principio di autoresponsabilità del dichiarante, con evidenti vantaggi per l'amministrazione e per il cittadino.

D'altra parte, la concessione del beneficio anche in presenza di false attestazioni porterebbe ad effetti irragionevoli e contrastanti con l'art. 3 Cost., finendo per incentivare comportamenti volti all'attestazione del falso, a danno di chi, invece, operando con correttezza e buona fede, si assume la responsabilità di una dichiarazione, pur sfavorevole, ma veritiera. La scelta del legislatore risponde, quindi, ad esigenze di efficacia dell'azione amministrativa, le quali sarebbero frustrate laddove fosse attribuita all'amministrazione una valutazione in ordine alla gravità del fatto contestato ed all'elemento soggettivo del dichiarante.



Considerato in diritto

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sezione staccata di Lecce, con ordinanza del 30 gennaio 2020, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 75 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa (Testo A)».

La disposizione censurata disciplina le conseguenze delle false dichiarazioni sostitutive di atto notorio o di certificazioni. Nel testo vigente *ratione temporis* essa prevede che «[f]ermo restando quanto previsto dall'articolo 76, qualora dal controllo di cui all'articolo 71 emerga la non veridicità del contenuto della dichiarazione, il dichiarante decade dai benefici eventualmente conseguenti al provvedimento emanato sulla base della dichiarazione non veritiera».

È denunciata la violazione dell'art. 3 Cost., poiché l'automatica decadenza dal beneficio e l'impedimento a conseguire lo stesso, quali «conseguenze [...] lato sensu sanzionatorie» della dichiarazione mendace, colpirebbero in maniera indiscriminata condotte di rilievo differente e si porrebbero in contrasto con i principi di ragionevolezza e proporzionalità, essendo preclusa qualsiasi valutazione circa la gravità del fatto, il suo disvalore e l'elemento soggettivo del dolo o della colpa del dichiarante.

2.- La questione è inammissibile.

2.1.- Nell'ordinanza di rinvio il giudice *a quo* riferisce che l'impugnato provvedimento di diniego ha ad oggetto un'istanza di rinnovo del patentino per la vendita di prodotti da fumo e che tale diniego è stato determinato dalla non veridicità della dichiarazione sostitutiva di atto notorio che la accompagnava. La falsità della dichiarazione sarebbe consistita nell'omessa indicazione di pendenze nei confronti dell'erario o dell'agente per la riscossione. Dalle verifiche effettuate dall'amministrazione, sarebbe emerso, infatti, che nei confronti della società ricorrente erano state emesse alcune cartelle di pagamento, non dichiarate al momento della presentazione dell'istanza.

2.2.- La disciplina del rilascio e del rinnovo dei patentini per la vendita di prodotti da fumo è contenuta nel decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 21 febbraio 2013, n. 38 (Regolamento recante disciplina della distribuzione e vendita dei prodotti da fumo), che agli artt. 7 e 8 stabilisce i requisiti per il rilascio del titolo.

In particolare, l'art. 7 (Criteri per il rilascio di patentini) prevede, al comma 3, che, «[a]i fini dell'adozione del provvedimento, gli Uffici competenti in relazione all'esercizio del richiedente, valutano: [...] g) l'assenza di eventuali pendenze fiscali e/o di morosità verso l'Erario o verso l'Agente della riscossione definitivamente accertate o risultanti da sentenze non impugnabili». Il successivo art. 8 (Rilascio dei patentini), al comma 3, prevede parimenti che «[l]a dichiarazione sostitutiva di atto notorio indica: [...] f) la sussistenza di eventuali pendenze fiscali e/o di morosità verso l'Erario o verso il concessionario della riscossione definitivamente accertate o risultanti da sentenze non impugnabili».

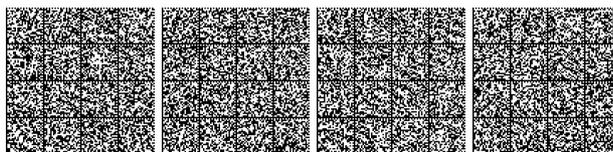
2.2.1.- Entrambe le disposizioni sono state modificate, successivamente all'ordinanza di rimessione, dal decreto del Ministro dell'economia del 12 febbraio 2021, n. 51 (Regolamento recante modifiche al decreto ministeriale 21 febbraio 2013, n. 38, recante disciplina della distribuzione e vendita dei prodotti da fumo). Per effetto di queste modifiche, la competente amministrazione è tenuta a valutare «la sussistenza di eventuali violazioni fiscali e situazioni di morosità verso l'Erario o verso l'Agente della riscossione di importo superiore a quello previsto dall'articolo 80, comma 4, del decreto legislativo n. 50 del 2016, definitivamente accertate o risultanti da sentenze non più impugnabili». È stato quindi escluso il rilievo - ai fini del rilascio del patentino - di obbligazioni tributarie, definitivamente accertate, di importo inferiore alla soglia indicata.

La novella è entrata in vigore in epoca successiva all'atto impugnato nel giudizio *a quo*, il quale rimane regolato dalla precedente disciplina, in applicazione del principio *tempus regit actum*. Essa appare comunque indicativa dell'evoluzione del quadro normativo di riferimento, nel senso della graduazione del rilievo delle pendenze fiscali.

2.3.- Dalla considerazione degli artt. 7 e 8 del d.m. n. 38 del 2013 - nel testo vigente *ratione temporis* - discende che, nel caso in esame, la mancanza del requisito della regolarità fiscale era suscettibile di precludere il rinnovo del titolo anche se la dichiarazione fosse stata veritiera e avesse puntualmente riferito la sussistenza delle pendenze fiscali e, quindi, anche a prescindere dalla falsità della dichiarazione resa ai sensi del d.P.R. n. 445 del 2000.

Gli effetti irragionevoli e sproporzionati lamentati dal giudice *a quo*, in quanto vi siano, sarebbero da ricondurre alle disposizioni di rango regolamentare che prevedono i criteri per il rilascio di patentini. Sono queste ultime, infatti, che, nel testo applicabile *ratione temporis*, precludevano il rinnovo del titolo per la mancanza del requisito della regolarità fiscale.

D'altra parte, il carattere non veridico della dichiarazione resa dall'interessato non poteva esimere il rimettente dalla necessità di fare applicazione delle disposizioni del d.m. n. 38 del 2013, alla cui stregua doveva essere formulato il giudizio di verità o falsità della dichiarazione in esame.



L'omessa considerazione di questi argomenti si traduce nel vizio di motivazione dell'ordinanza, in riferimento al requisito della rilevanza della questione di legittimità costituzionale.

2.4.- Peraltro, nell'escludere il rilievo delle disposizioni del d.m. n. 38 del 2013, l'iter argomentativo del rimettente denota un'ulteriore carenza.

Va infatti posto in evidenza che è lo stesso art. 7, comma 3, del d.m. n. 38 del 2013 a prevedere che, ai fini del rilascio dei patentini, «gli Uffici competenti [...] valutano» le specifiche condizioni di operatività degli esercizi interessati, tra le quali è espressamente prevista anche la loro regolarità fiscale. Lo spazio per l'apprezzamento discrezionale da parte dell'amministrazione in ordine allo specifico rilievo delle pendenze o morosità definitivamente accertate si colloca, quindi, nella precedente fase di verifica dei requisiti, anziché in quella delle conseguenze delle false dichiarazioni, come prospettato dal rimettente.

La natura discrezionale dell'apprezzamento compiuto dall'amministrazione in ordine a tali condizioni è avvalorata anche dal raffronto con il tenore del successivo comma 4 dello stesso art. 7, che stabilisce le condizioni assolutamente («[i]n ogni caso») ostative al rilascio dei patentini (prossimità a una rivendita in cui risulti installato un distributore automatico di tabacchi lavorati).

Il giudice rimettente, ritenendo assorbente il rilievo della falsità della dichiarazione, ha escluso l'applicazione di questa disciplina di rango regolamentare. Viceversa - come già rilevato da questa Corte nella sentenza n. 199 del 2019 - la stessa appare suscettibile di definire il contenzioso instaurato dal ricorrente.

2.5.- Il difetto di motivazione sulla rilevanza della questione inficia, dunque, l'ordinanza in esame, determinandone l'inammissibilità (*ex plurimis*, sentenze n. 259, n. 41 e n. 30 del 2020; n. 266, n. 199, n. 179 e n. 73 del 2019; n. 204, n. 194, n. 114, n. 102 e n. 18 del 2018).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 75 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa (Testo A)», sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sezione staccata di Lecce, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 settembre 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Giuliano AMATO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 7 ottobre 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 191

Ordinanza 23 settembre - 8 ottobre 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Contraddittorio davanti alla Corte costituzionale - Intervento, da parte di alcuni degli esclusi, nel giudizio incidentale avente ad oggetto la disciplina, modificata da legge di conversione, relativa alla assunzione degli allievi agenti di polizia mediante scorrimento della graduatoria concorsuale, con limitazione ai soggetti risultati idonei in possesso, alla data del 1° gennaio 2019, dei requisiti anagrafici e culturali fissati successivamente all'espletamento del concorso - Difetto di un interesse qualificato - Inammissibilità degli interventi.

- Decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135, convertito, con modificazioni, nella legge 11 febbraio 2019, n. 12, art. 11, comma 2-*bis*, lettera *b*).
- Costituzione, artt. 3, 51, 77 e 97.

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, Stefano PETITTI, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 2-*bis*, lettera *b*), del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 (Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione), convertito, con modificazioni, nella legge 11 febbraio 2019, n. 12, promosso dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio nel procedimento vertente tra Gerardo Gervasio e altri e il Ministero dell'interno e altri, con ordinanza del 3 luglio 2020, iscritta al n. 204 del registro ordinanze 2020 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 4, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visti gli atti di intervento di Luca Bernardinelli e altri, di Diego D'Ippolito e del Presidente del Consiglio dei ministri;

viste le istanze di fissazione della camera di consiglio per la decisione sull'ammissibilità degli interventi depositate da Luca Bernardinelli e altri e da Diego D'Ippolito;

udito nella camera di consiglio del 22 settembre 2021 il Giudice relatore Franco Modugno;
deliberato nella camera di consiglio del 23 settembre 2021.

Ritenuto che, con ordinanza del 3 luglio 2020 (r.o. n. 204 del 2020), il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 51, 77 e 97 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 2-*bis*, lettera *b*), del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 (Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione), aggiunto dalla legge di conversione 11 febbraio 2019, n. 12, nella parte in cui dispone: «purché in possesso, alla data del 1° gennaio 2019, dei requisiti di cui all'articolo 6 del decreto del Presidente della Repubblica 24 aprile 1982, n. 335, nel testo vigente alla data di entrata in vigore della legge 30 dicembre 2018, n. 145, fatte salve le disposizioni di cui all'articolo 2049 del citato codice dell'ordinamento militare»;



che il giudice *a quo* rileva che la norma censurata ha autorizzato l'assunzione di 1.851 allievi agenti della Polizia di Stato mediante scorrimento della graduatoria della prova scritta del concorso bandito dal Ministero dell'interno con decreto del 18 maggio 2017, consentendo tuttavia di assumere, tra i collocati in graduatoria, solo i soggetti in possesso, al 1° gennaio 2019, dei nuovi requisiti - anagrafico e culturale - per l'accesso alla carriera iniziale della Polizia di Stato introdotti medio tempore dal decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95 (Disposizioni in materia di revisione dei ruoli delle Forze di polizia, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera a, della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), vale a dire: età non superiore a 26 anni e titolo di studio di scuola secondaria superiore (quando invece il bando originario prevedeva un limite di età di 30 anni e il titolo di studio di scuola secondaria inferiore);

che, ad avviso del giudice *a quo*, la norma denunciata, nella parte in cui richiede il possesso di tali nuovi e più stringenti requisiti, violerebbe i parametri costituzionali evocati;

che le questioni sono sollevate nell'ambito del giudizio di impugnazione del decreto del 13 marzo 2019, con cui il Ministero dell'interno ha avviato la procedura di assunzione autorizzata dalla norma censurata, e degli atti ad esso conseguenti;

che il giudizio *a quo* è stato promosso da soggetti che - sebbene collocati nella graduatoria della prova scritta del precedente concorso in posizione potenzialmente utile per aspirare all'assunzione - sono stati esclusi dalla procedura in quanto non in possesso dei nuovi requisiti (in particolare, perché di età superiore a 26 anni);

che, con atti depositati il 16 gennaio 2021, sono intervenuti ad adiuvandum nel giudizio incidentale i signori Luca Bernardinelli, Francesca Carocci, Andrea Castellino, Giuseppe Ciarla, Guido Manco, Sebastiano Pecchia, Vincenzo Proietti, Alessandra Rizzo, Federica Serino, Valentina Sivero, Elena Tarantino, Francesco Varone e Diego D'Ippolito;

che gli intervenienti hanno dedotto di avere concreto interesse alla dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma censurata, trovandosi in una situazione del tutto analoga a quella dei ricorrenti nel giudizio *a quo*;

che gli intervenienti hanno chiesto, altresì, che questa Corte si pronunci anticipatamente sull'ammissibilità dei loro interventi, con ogni effetto conseguente;

che, con memoria depositata il 29 luglio 2021, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha contestato l'ammissibilità degli interventi;

che la suddetta memoria non è stata presa in considerazione, in quanto tardiva rispetto al termine previsto dall'art. 4-bis, comma 3, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale;

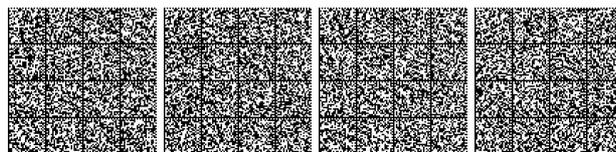
che questa Corte si è quindi riunita in camera di consiglio il 22 settembre 2021 per decidere sull'ammissibilità degli interventi.

Considerato che l'art. 4, comma 7, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale stabilisce che «[n]ei giudizi in via incidentale possono intervenire i titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto dedotto in giudizio»;

che tale disposizione recepisce la costante giurisprudenza di questa Corte, secondo cui la partecipazione al giudizio incidentale di legittimità costituzionale è circoscritta, di norma, alle parti del giudizio *a quo*, oltre che al Presidente del Consiglio dei ministri e, nel caso di legge regionale, al Presidente della Giunta regionale (artt. 3 e 4 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale); disciplina, questa, alla quale è possibile derogare - senza venire in contrasto con il carattere incidentale del giudizio - soltanto a favore di terzi che siano titolari di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio (*ex plurimis*, ordinanze n. 271 e n. 37 del 2020) e non semplicemente regolato, pari ad ogni altro, dalla norma oggetto di censura (*ex plurimis*, sentenze n. 46 del 2021, n. 206, n. 159, n. 106, n. 98 e n. 13 del 2019, n. 217, n. 180 e n. 77 del 2018, n. 85 del 2017; ordinanze n. 24 del 2021, n. 202 del 2020 e n. 204 del 2019);

che tale interesse qualificato sussiste, in specie, allorché si configuri una «posizione giuridica suscettibile di essere pregiudicata immediatamente e irrimediabilmente dall'esito del giudizio incidentale» (sentenza n. 159 del 2019, ordinanze n. 271 e n. 111 del 2020);

che non è sufficiente, al fine di rendere ammissibile l'intervento, la circostanza che il soggetto sia titolare di interessi analoghi a quelli dedotti nel giudizio principale, o che sia parte in un giudizio analogo, ma diverso dal giudizio *a quo*, sul quale la decisione di questa Corte possa influire: l'intervento di un simile terzo, ove ammesso, contrasterebbe infatti con il carattere incidentale del giudizio di legittimità costituzionale, in quanto il suo accesso a tale giudizio avverrebbe senza la previa verifica della rilevanza e della non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale da parte del rispettivo giudice *a quo* (tra le altre, sentenza n. 106 del 2019 e ordinanza n. 202 del 2020);



che ciò comporta l'inammissibilità degli odierni interventi, i quali trovano la loro ragione fondante nella semplice analogia della posizione sostanziale degli intervenienti rispetto a quella delle parti ricorrenti nel giudizio principale (con riguardo a fattispecie strutturalmente del tutto simile a quella in esame, sentenza n. 106 del 2019);

che a ciò va aggiunto che gli intervenienti non hanno dedotto di aver tempestivamente impugnato, neppure in un distinto giudizio, gli atti amministrativi che li hanno esclusi dalla procedura di assunzione prevista dalla norma censurata, con la conseguenza che, nei loro confronti, il rapporto deve considerarsi esaurito;

che ciò rende, a maggior ragione, gli interventi inammissibili, posto che l'eventuale accoglimento delle questioni non potrebbe, comunque sia, produrre alcun effetto utile a favore degli interessati: per costante giurisprudenza di questa Corte, infatti, la cosiddetta efficacia retroattiva delle pronunce di illegittimità costituzionale incontra il limite dei rapporti esauriti, tra i quali rientrano quelli che non possano più dare materia a un giudizio in ragione della disciplina dei termini di inoppugnabilità degli atti amministrativi (sentenza n. 10 del 2015, ordinanza n. 135 del 2010).

Visti gli artt. 4 e 4-bis delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili gli interventi di Luca Bernardinelli, Francesca Carocci, Andrea Castellino, Giuseppe Ciarla, Guido Manco, Sebastiano Pecchia, Vincenzo Proietti, Alessandra Rizzo, Federica Serino, Valentina Sivero, Elena Tarantino, Francesco Varone e Diego D'Ippolito.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 settembre 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Franco MODUGNO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria l'8 ottobre 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_210191

N. 192

Ordinanza 23 settembre - 11 ottobre 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Assistenza e solidarietà sociale - Indennità per infortuni sul lavoro e malattie professionali - Determinazione del danno biologico - Malattia professionale aggravata da menomazioni preesistenti al nuovo regime valutativo, per le quali l'assicurato già percepiva un indennizzo - Considerazione dell'integrità psicofisica completa, anziché di quella ridotta per effetto delle preesistenze - Denunciata disparità di trattamento, irragionevolezza e violazione del principio di solidarietà sociale - Sopravvenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale - Manifesta inammissibilità delle questioni.

- Decreto legislativo 23 febbraio 2000, n. 38, art. 13, comma 6, secondo e terzo periodo
- Costituzione, artt. 3 e 38.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 6, secondo e terzo periodo, del decreto legislativo 23 febbraio 2000, n. 38 (Disposizioni in materia di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, a norma dell'articolo 55, comma 1, della legge 17 maggio 1999, n. 144), promosso dalla Corte d'appello di Cagliari, sezione civile, in funzione di giudice del lavoro, nel procedimento vertente tra C. S., quale erede di M. F., e l'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL), in persona del Direttore regionale Sardegna, con ordinanza del 17 settembre 2020, iscritta al n. 18 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 8, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visti l'atto di costituzione dell'INAIL, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri; udita nella camera di consiglio del 22 settembre 2021 la Giudice relatrice Emanuela Navarretta; deliberato nella camera di consiglio del 23 settembre 2021.

Ritenuto che, con ordinanza depositata il 17 settembre 2020 ed iscritta al r. o. n. 18 del 2021, la Corte d'appello di Cagliari, sezione civile, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 38 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 6, secondo e terzo periodo, del decreto legislativo 23 febbraio 2000, n. 38 (Disposizioni in materia di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, a norma dell'articolo 55, comma 1, della legge 17 maggio 1999, n. 144), «nella parte in cui portano ad una duplicazione totale o parziale dell'indennizzo, a differenza delle fattispecie disciplinate dal 1° periodo dello stesso comma»;

che la Corte rimettente riferisce di dover decidere sulla riassunzione della causa a seguito di annullamento con rinvio disposto dalla sentenza della Corte di cassazione, sezione lavoro, 6 dicembre 2017-19 marzo 2018, n. 6774;

che - secondo quanto espone il giudice *a quo* - nel primo grado del giudizio, il lavoratore M. F., minatore dal 1959 al 1988 e già titolare di una rendita liquidata per broncopneumopatia professionale, sulla base del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124 (Testo unico delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali), chiedeva che gli venisse riconosciuto, ai sensi del d.lgs. n. 38 del 2000, anche il danno biologico da silicosi conseguente all'attività lavorativa svolta;

che il Tribunale ordinario di Cagliari, con la sentenza del 19 luglio 2011, n. 1975, accoglieva la domanda e liquidava una rendita quantificata nel 25 per cento di danno biologico derivante da silicosi e da cardiopatia associata;

che tale decisione veniva formulata sulla base di una consulenza tecnica d'ufficio, la quale confermava la diagnosi di silicosi già effettuata in un altro procedimento relativo alla revisione della rendita per la broncopneumopatia, liquidata ai sensi del d.P.R. n. 1124 del 1965;

che, nell'ambito di tale precedente giudizio, il consulente tecnico d'ufficio aveva ritenuto non più condivisibile la diagnosi di broncopneumopatia, sussistendo un quadro patologico di silicosi, e cionondimeno era stata rivalutata la rendita imputata alla broncopneumopatia, con una elevazione del grado di inabilità lavorativa generica dal 14 per cento al 32 per cento;

che - come riferisce sempre la rimettente - l'INAIL agiva in appello sostenendo che il danno lamentato fosse stato già indennizzato con la rendita liquidata sulla base del d.P.R. n. 1124 del 1965 e che, comunque, il danno da silicosi, in quanto patologia concorrente, non avrebbe potuto essere indennizzato, se non previo scorporo del danno da broncopneumopatia;



che la Corte d'appello di Cagliari, con la sentenza del 28 novembre 2012, n. 518, negava il diritto all'indennizzo per il danno biologico da silicosi, escludendo che tale patologia fosse una nuova malattia concorrente e reputando il danno già indennizzato tramite la rendita rivalutata, ai sensi del d.P.R. n. 1124 del 1965;

che - come riporta la rimettente - l'appellato proponeva ricorso per cassazione e il giudice di legittimità, con la citata sentenza n. 6774 del 2018, annullava la decisione di secondo grado, ravvisando una violazione dell'art. 13, comma 6, del d.lgs. n. 38 del 2000;

che, in particolare, la Corte di cassazione riconosceva la silicosi come nuova e successiva patologia concorrente e riteneva, per un verso, che l'indennizzo per il danno biologico dovesse essere calcolato considerando gli effetti combinati della broncopneumopatia e della silicosi e, per un altro verso, che tale indennizzo andasse, comunque, liquidato in aggiunta alla rendita già riconosciuta per l'inabilità lavorativa conseguente alla broncopneumopatia;

che, all'esito della fase rescindente, il giudizio è stato riassunto dinanzi alla Corte d'appello di Cagliari da C. S., erede dell'originario ricorrente, nel contempo deceduto;

che, in conformità a quanto disposto dalla Corte di cassazione, il giudice *a quo* sostiene di dover applicare l'art. 13, comma 6, secondo e terzo periodo, del d.lgs. n. 38 del 2000, e di non potersi distaccare dall'interpretazione di tale disposizione offerta dal giudice di legittimità con la già citata sentenza rescindente, oltre che con la sentenza della Corte di cassazione, sezione lavoro, 6 dicembre 2017-3 marzo 2018, n. 6048, formulata in altro analogo giudizio;

che, secondo la Suprema Corte, «qualora il lavoratore goda di una rendita per una malattia professionale denunciata prima dell'entrata in vigore della disciplina dettata dal d.lgs. n. 38 del 2000 (ovvero prima del 25 luglio del 2000) e successivamente venga colpito da una nuova malattia professionale (non importa se concorrente o coesistente), il grado di menomazione conseguente alla nuova malattia professionale deve essere valutato senza tenere conto delle preesistenti menomazioni», senza, dunque, effettuare lo scorporo che consentirebbe di stimare i soli effetti derivanti dalla patologia concorrente verificatasi sotto il nuovo regime normativo (Cass. sentenza n. 6048 del 2018);

che la Corte d'appello di Cagliari, preso atto che l'applicazione del richiamato principio di diritto condurrebbe, nella fattispecie oggetto del giudizio *a quo*, a riconoscere - in base al secondo periodo dell'art. 13, comma 6, del d.lgs. n. 38 del 2000 - una rendita parametrata sul 25 per cento del danno biologico, derivante dagli effetti combinati della broncopneumopatia e della silicosi, nonché a preservare - in base al terzo periodo del medesimo articolo - la rendita stimata nel 32 per cento di inabilità lavorativa, cagionata dalla broncopneumopatia, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 6, secondo e terzo periodo, del d.lgs. n. 38 del 2000;

che la Corte rimettente ha ravvisato una violazione dell'art. 3 Cost. per disparità di trattamento fra le disposizioni censurate e quanto prevede il primo periodo dell'art. 13, comma 6, del d.lgs. n. 38 del 2000, in quanto le prime, nell'interpretazione che ne viene fornita dalla Corte di cassazione, determinerebbero una situazione di irragionevole privilegio rispetto alla previsione del primo periodo del medesimo comma 6;

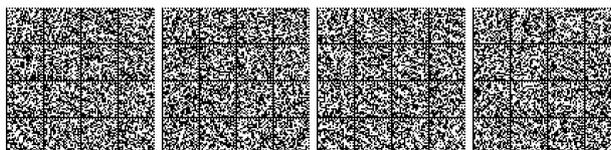
che il giudice *a quo* reputa altresì violato l'art. 3 Cost., sotto la diversa angolatura della intrinseca irragionevolezza, in quanto le norme censurate farebbero «riferimento ad una piena efficienza fisica, anche se in concreto già compromessa» e, al contempo, costringerebbero a valutare «due volte le conseguenze di una determinata patologia»;

che da ciò discenderebbe una duplicazione dell'indennizzo che, oltre a essere irragionevole, violerebbe l'art. 38 Cost. e il principio di solidarietà sociale, a dispetto di quello che la Corte rimettente reputa un corollario del sistema dell'assicurazione sociale: vale a dire, il principio di incompatibilità tra le prestazioni derivanti dallo stesso fatto lesivo (art. 1, comma 43, della legge 8 agosto 1995, n. 335, recante «Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare»), nonché tra le prestazioni previdenziali e quelle assistenziali, pur se di diversa origine e frutto di un differente sistema di valutazione (art. 3 della legge 29 dicembre 1990, n. 407, recante «Disposizioni diverse per l'attuazione della manovra di finanza pubblica 1991-1993»);

che nel procedimento dinanzi a questa Corte si è costituito INAIL chiedendo di dichiarare le questioni non fondate, all'esito di un'interpretazione costituzionalmente orientata delle norme censurate, in linea con la ricostruzione della disposizione offerta dalla precedente sentenza di questa Corte n. 426 del 2006;

che, in particolare, la difesa dell'INAIL ha contestato, in conformità a quanto già affermato da questa Corte con la citata sentenza n. 426 del 2006, che si possano stimare gli effetti combinati della broncopneumopatia, verificatasi sotto la vigenza del d.P.R. n. 1124 del 1965, con la silicosi, sì da poter liquidare il danno biologico complessivo, in aggiunta alla rendita riconosciuta sulla base dell'inabilità lavorativa derivante dalla prima tecnopatia (terzo periodo dell'art. 13, comma 6, del d.lgs. n. 38 del 2000);

che, per converso, secondo la difesa dell'INAIL, nel caso delle patologie concorrenti, sarebbe imprescindibile effettuare lo scorporo degli effetti delle due malattie, per poter valutare in danno biologico solo quelli derivanti dalla tecnopatia ascrivibile, *ratione temporis*, al nuovo sistema;



che, infine, la difesa dell'INAIL ha aggiunto che, qualora l'interpretazione offerta dalla Corte di cassazione, con le richiamate sentenze n. 6774 e n. 6048 del 2018, «dovesse essere [considerata] l'unica interpretazione possibile del predetto comma 6 dell'art. 13», in tal caso, le questioni di legittimità costituzionale dovrebbero, viceversa, ritenersi fondate;

che nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, la quale ha chiesto di dichiarare le questioni inammissibili o, comunque, manifestamente infondate;

che l'interveniente ha eccepito l'inammissibilità, sul presupposto che il rimettente invocherebbe una pronuncia manipolativa non costituzionalmente obbligata in una materia riservata alle scelte discrezionali del legislatore;

che, nel merito, sempre la difesa erariale ha sostenuto la manifesta infondatezza delle questioni, alla luce della citata sentenza n. 426 del 2006 di questa Corte, la quale avrebbe giustificato la scelta del legislatore di «cristallizzare, per un limitato periodo di applicazione intertemporale ed in considerazione del "consolidamento" delle liquidazioni già effettuate in base alla preesistente normativa, la disciplina applicabile a fattispecie eterogenea rispetto a quella oggetto della nuova e più favorevole normativa», così ponendo «una netta cesura tra i due regimi applicabili *ratione temporis*»;

che l'erede dell'assicurato non si è costituito in giudizio.

Considerato che, con ordinanza del 17 settembre 2020, iscritta al r. o. n. 18 del 2021, la Corte d'appello di Cagliari, sezione civile, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 38 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 6, secondo e terzo periodo, del decreto legislativo 23 febbraio 2000, n. 38 (Disposizioni in materia di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, a norma dell'articolo 55, comma 1, della legge 17 maggio 1999, n. 144), «nella parte in cui portano ad una duplicazione totale o parziale dell'indennizzo, a differenza delle fattispecie disciplinate dal 1° periodo dello stesso comma»;

che, successivamente all'ordinanza di rimessione, questa Corte, con la sentenza n. 63 del 2021, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 6, secondo periodo, del d.lgs. n. 38 del 2000, «nella parte in cui non prevede che, per le patologie aggravate da menomazioni preesistenti concorrenti, trovi applicazione la medesima disciplina contemplata dal primo periodo, in aggiunta alla persistente erogazione della rendita di cui al terzo periodo del medesimo comma 6»;

che, pertanto, le questioni in esame devono essere dichiarate manifestamente inammissibili in quanto oramai prive di oggetto (*ex plurimis*, ordinanze n. 47 del 2021, n. 225 e n. 220 del 2020), atteso che, in ragione della intervenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale, è venuta meno la norma che - secondo la Corte rimettente - determinava il denunciato contrasto con i parametri costituzionali evocati.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 6, secondo e terzo periodo, del decreto legislativo 23 febbraio 2000, n. 38 (Disposizioni in materia di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, a norma dell'articolo 55, comma 1, della legge 17 maggio 1999, n. 144), sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 38 della Costituzione, dalla Corte d'appello di Cagliari, sezione civile, in funzione di giudice del lavoro, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 settembre 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Emanuela NAVARRETTA, *Redattrice*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria l'11 ottobre 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_210192



N. 193

Ordinanza 23 settembre - 11 ottobre 2021

Giudizio sull'ammissibilità di ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Parlamento - Nuovi criteri di redazione degli atti di sindacato ispettivo - Interrogazioni presentate dal senatore Elio Lannutti - Asserita omessa o infedele pubblicazione - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dal senatore Elio Lannutti nei confronti del Senato della Repubblica, in persona del Presidente in carica - Inammissibilità del ricorso.

- Direttive della Presidenza del Senato della Repubblica, di cui al resoconto stenografico della 34^a seduta dell'Assemblea dell'11 settembre 2018.
- Costituzione, artt. 1, 67 e 94.

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, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

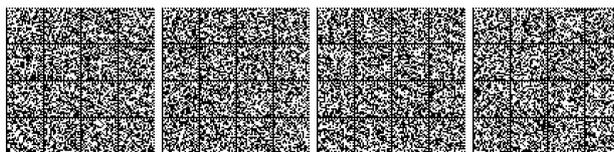
nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito delle nuove direttive disposte dalla Presidenza del Senato della Repubblica circa i criteri di redazione degli atti di sindacato ispettivo basati sull'applicazione degli artt. 145 e 154 del regolamento del Senato, promosso da Elio Lannutti, nella qualità di senatore, con ricorso depositato in cancelleria il 27 maggio 2021 ed iscritto al n. 3 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2021, fase di ammissibilità.

Udita nella camera di consiglio del 22 settembre 2021 la Giudice relatrice Daria de Pretis;
deliberato nella camera di consiglio del 23 settembre 2021.

Ritenuto che, con ricorso depositato il 27 maggio 2021, il senatore Elio Lannutti ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato contro il Senato della Repubblica, in persona del Presidente in carica;

che il conflitto presenta tre diversi oggetti: *a)* le «nuove direttive disposte dalla Presidenza circa i criteri di redazione degli atti di sindacato ispettivo», di cui dà atto il resoconto stenografico della 34^a seduta pubblica dell'Assemblea del Senato, tenutasi l'11 settembre 2018; *b)* l'omessa pubblicazione, da parte del Presidente del Senato, di alcune interrogazioni presentate dal ricorrente nel 2021; *c)* la pubblicazione di altre interrogazioni dello stesso ricorrente in un testo diverso da quello presentato;

che il ricorrente riporta il contenuto delle direttive (definite nel ricorso «circolare bavaglio») adottate nel 2018 circa i criteri di redazione delle interrogazioni e delle interpellanze; in esse in particolare il Presidente, affermando di basarsi «su una rigorosa applicazione degli articoli 145 e 154 del Regolamento del Senato», precisa di ritenere «improporzionabili le interrogazioni contenenti elementi estranei rispetto alla “semplice domanda rivolta al Ministro competente per avere informazioni o spiegazioni su un oggetto determinato o per sapere se e quali provvedimenti siano stati adottati o si intendano adottare in relazione all'oggetto medesimo”, secondo la definizione del ricordato articolo 145 del Regolamento», e che, «[c]onseguentemente, l'eventuale parte premissiva dovrà essere strettamente collegata alla formulazione del quesito»; nelle direttive si afferma che le disposizioni regolamentari «appaiono inequivoche nel collegare la



funzione degli atti di sindacato ispettivo alla concreta sfera di competenza dell'Esecutivo»: pertanto, «interrogazioni e interpellanze volte a chiedere l'intervento del Governo in ambiti ad esso preclusi (come le competenze garantite da organi costituzionali, attribuzioni di altri poteri dello Stato, autorità indipendenti, ovvero organi territoriali o sovranazionali, attività di partiti politici) saranno considerati improponibili»;

che, secondo il ricorrente, sulla base di tali direttive alcune delle interrogazioni da lui presentate non sono mai state pubblicate e trasmesse ai destinatari e altre sono state pubblicate in un testo differente rispetto a quello presentato;

che, in particolare, non sarebbero mai state pubblicate e inoltrate ai destinatari due interrogazioni a risposta scritta presentate il 16 marzo 2021 e una presentata il 5 maggio 2021, mentre due interrogazioni a risposta scritta (una del 29 aprile 2021 e una del 5 maggio 2021) sarebbero state pubblicate in un testo diverso da quello presentato;

che il ricorso sintetizza il contenuto di queste cinque interrogazioni;

che, secondo il ricorrente, le direttive della Presidenza del Senato, così come l'inerzia del Senato nel trasmettere alcune interrogazioni nonché la pubblicazione di altre con quesiti diversi da quelli formulati costituirebbero atti e omissioni del Senato «concretanti una menomazione del potere costituzionale di controllo spettante all'esponente, nella sua qualità di Parlamentare uti singulus»;

che il ricorrente argomenta sull'ammissibilità del ricorso, osservando che la funzione di controllo del singolo parlamentare, «ancorché non espressamente menzionata dalla Carta costituzionale, è da questa implicitamente prevista, in quanto direttamente postulata» dalla forma di governo parlamentare, implicante un rapporto di fiducia tra Camere e Governo;

che, oltre che nell'art. 94 della Costituzione, il controllo parlamentare troverebbe la sua base giuridica nell'art. 1 Cost., «che riconosce al popolo l'appartenenza della sovranità», la quale si esplicherebbe anche attraverso il controllo delle Camere, elette direttamente dal corpo elettorale, sul Governo, «che non gode di legittimazione democratica diretta»;

che il potere di controllo costituirebbe un'attribuzione costituzionale del singolo parlamentare, giacché, ragionando diversamente, il parlamentare non sarebbe nella condizione di esprimere il proprio voto sulla fiducia, in quanto «gli sarebbe impedita qualsivoglia attività di controllo che non provenisse dall'impulso dell'intera Camera, secondo una logica di maggioranza»;

che la titolarità di tale potere in capo al singolo parlamentare discenderebbe anche dall'art. 67 Cost., che lo eleverebbe «a soggetto titolare di tutte le funzioni costituzionali connesse alla carica ricoperta, tra cui, indubbiamente, quelle di controllo»;

che, nel caso di specie, sarebbero dunque sussistenti entrambi i requisiti di ammissibilità del conflitto previsti dall'art. 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), ossia la capacità di dichiarare definitivamente la volontà del potere e la titolarità di un'attribuzione costituzionale;

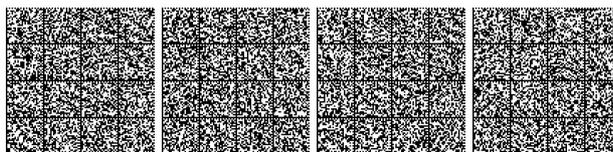
che il ricorrente ricorda, infine, l'ordinanza n. 17 del 2019, con la quale questa Corte ha riconosciuto che il singolo parlamentare è potenzialmente legittimato a sollevare conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato;

che, nel merito, il ricorrente lamenta la lesione del proprio potere di controllo, in violazione degli artt. 1, 67 e 94 Cost.;

che il ricorrente riporta il contenuto degli artt. 146 e 153 del regolamento del Senato, osservando che esso stabilisce la procedura per la presentazione delle interrogazioni nonché i termini entro cui devono essere evase, e che tale procedura non sarebbe mai stata seguita per le sue interrogazioni;

che il ricorrente precisa altresì che «la violazione del Regolamento del Senato non rileva nel caso di specie», essendo non sindacabile davanti a questa Corte, ma che tale violazione rivelerebbe il carattere ingiustificato della compressione del potere costituzionale di controllo;

che la Presidenza del Senato avrebbe impedito l'esercizio del potere di interrogazione non solo non inoltrandone alcune ma anche modificando i quesiti di altre, perché la modifica si risolverebbe «nella formulazione di una nuova e diversa interrogazione»;



che illegittime sarebbero anche le già citate direttive della Presidenza del Senato, che limiterebbero in modo ingiustificato e dunque lederebbero «inammissibilmente la funzione di controllo di cui è titolare ogni singolo parlamentare»; inoltre, secondo il ricorrente alcuni degli ambiti che le direttive definiscono come «preclusi» per il Governo costituirebbero invece materie in relazione alle quali lo stesso non sarebbe privo di poteri (il riferimento è all'esempio degli «organi territoriali o sovranazionali», a fronte del quale il ricorrente menziona i poteri governativi di cui agli artt. 120 e 127 Cost., la «gestione delle relazioni internazionali» ed il ruolo svolto dall'Esecutivo nell'ordinamento europeo);

che infine il ricorrente, ricordata l'ordinanza n. 225 del 2017 di questa Corte, che ha riconosciuto la possibilità di disporre misure cautelari anche nel conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato, chiede che vengano adottate «misure cautelari idonee a tutelare le attribuzioni del ricorrente», rinviando, quanto al fumus, alle considerazioni sopra esposte;

che il periculum in mora discenderebbe «in via diretta ed immediata dalla totale inibizione del potere ispettivo» del ricorrente; le interrogazioni, riguardando l'azione del Governo in merito a questioni determinate, dovrebbero essere tempestivamente evase onde garantire un controllo parlamentare efficace;

che il ricorrente chiede dunque a questa Corte di adottare «le meglio ritenute misure cautelari», al fine di tutelarne le prerogative;

che la stessa vigenza delle direttive comprimerebbe le prerogative del ricorrente, impedendogli di formulare interrogazioni all'esecutivo in determinate materie e prevedendo «un intollerabile vaglio di ammissibilità/proponibilità delle interrogazioni medesime da parte dell'Ufficio di Presidenza del Senato», ciò che giustificerebbe la richiesta di sospendere l'efficacia delle stesse direttive, nelle more del conflitto;

che, in conclusione, il ricorrente chiede: *a)* l'accertamento della sua titolarità del potere di presentare interrogazioni al Presidente del Consiglio o al ministro competente e di ottenere una risposta da parte dei destinatari; *b)* l'accertamento della non titolarità in capo al Senato, in persona del Presidente, del potere di omettere gli adempimenti consistenti nell'annuncio dell'interrogazione all'Assemblea e nella sua trasmissione ai destinatari, così come del potere di modificarne il testo; *c)* l'accertamento della lesione del potere del ricorrente di presentare interrogazioni e di ottenere una risposta da parte dei destinatari, «in ragione del contegno costituzionalmente illegittimo del Senato»; *d)* la condanna del Senato, in persona del Presidente, a porre in essere gli adempimenti necessari affinché le interrogazioni presentate siano trasmesse ai destinatari nella loro formulazione originaria; *e)* l'accertamento della lesione del suo potere di controllo a causa dell'adozione delle direttive del Presidente del Senato sui criteri di redazione degli atti di sindacato ispettivo; *f)* l'annullamento delle stesse direttive.

Considerato che il senatore Elio Lannutti ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato contro il Senato della Repubblica, in persona del Presidente in carica;

che il conflitto ha ad oggetto: *a)* le «nuove direttive disposte dalla Presidenza circa i criteri di redazione degli atti di sindacato ispettivo», di cui dà atto il resoconto stenografico della 34a seduta pubblica dell'Assemblea del Senato, tenutasi l'11 settembre 2018; *b)* l'omessa pubblicazione, da parte del Presidente del Senato, di alcune interrogazioni presentate dal ricorrente nel 2021; *c)* la pubblicazione di altre interrogazioni, proposte dal ricorrente sempre nel 2021, in un testo diverso da quello presentato;

che, in questa fase del giudizio, la Corte costituzionale è chiamata a deliberare, in camera di consiglio e senza contraddittorio, sulla sussistenza dei requisiti soggettivo e oggettivo prescritti dall'art. 37, primo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), ossia a decidere se il conflitto insorga tra organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono e per la delimitazione della sfera di attribuzioni delineata per i vari poteri da norme costituzionali;

che l'ordinanza n. 17 del 2019 di questa Corte ha riconosciuto l'esistenza di una sfera di prerogative che spettano al singolo parlamentare e ha affermato che - qualora risultino lese da altri organi parlamentari - esse possono essere difese con lo strumento del ricorso per conflitto tra poteri dello Stato;

che, nella sentenza n. 379 del 2003, questa Corte ha rilevato che «[i]l potere di presentare interrogazioni, rivolte al Governo, [...] ancorché non previsto espressamente dalla Costituzione, fa parte tradizionalmente delle attribuzioni del singolo membro delle Camere, nell'ambito dell'attività e della funzione ispettivo-politica ad esse spettante»;

che la stessa ordinanza n. 17 del 2019 ha precisato che «[l]a legittimazione attiva del singolo parlamentare deve [...] essere rigorosamente circoscritta quanto al profilo oggettivo, ossia alle menomazioni censurabili in sede di conflitto»;



che «non possono trovare ingresso nei giudizi per conflitto di attribuzioni fra poteri dello Stato le censure che riguardano esclusivamente violazioni o scorrette applicazioni dei regolamenti parlamentari e delle prassi di ciascuna Camera» (ordinanza n. 17 del 2019; da ultimo, ordinanza n. 186 del 2021);

che, infatti, secondo la giurisprudenza costituzionale, «l'autonomia degli organi costituzionali “non si esaurisce nella normazione, bensì comprende - coerentemente - il momento applicativo delle norme stesse, incluse le scelte riguardanti la concreta adozione delle misure atte ad assicurarne l'osservanza” (da ultimo, sentenza n. 262 del 2017)», momento applicativo che a sua volta «comprende “i rimedi contro gli atti ed i comportamenti che incidano negativamente sulle funzioni dei singoli parlamentari e che pregiudichino il corretto svolgimento dei lavori” (sentenza n. 379 del 1996)» (così ancora l'ordinanza n. 17 del 2019);

che tale assunto va ribadito in questa sede, pur con la precisazione che «l'autonomia normativa e funzionale delle Camere non può essere interpretata quale affrancamento da qualsiasi forma di controllo esterno» (ordinanza n. 188 del 2021);

che il «dovuto rispetto all'autonomia del Parlamento esige che il sindacato di questa Corte debba essere rigorosamente circoscritto ai vizi che determinano violazioni manifeste delle prerogative costituzionali dei parlamentari ed è necessario che tali violazioni siano rilevabili nella loro evidenza già in sede di sommaria deliberazione» (ordinanza n. 17 del 2019);

che tale requisito manca con riferimento alla parte del ricorso avente ad oggetto le nuove direttive del Presidente del Senato;

che il ricorrente contesta la possibilità per la Presidenza del Senato di prevedere, con una circolare, un vaglio di ammissibilità delle interrogazioni, limitando le materie sulle quali esse possono vertere;

che le direttive, là dove sanciscono l'improponibilità delle interrogazioni «contenenti elementi estranei» alla semplice domanda rivolta al ministro competente e richiedono che l'eventuale premessa sia «strettamente collegata alla formulazione del quesito», si limitano a confermare quanto risulta espressamente dal regolamento del Senato (non contestato dal ricorrente), che all'art. 145 individua il contenuto delle interrogazioni e all'art. 146 prevede che il Presidente ne valuti la proponibilità;

che, dunque, il ricorso, lungi dal dare conto di un'evidente violazione delle prerogative parlamentari, rivela in questa parte la manifesta assenza di una loro lesione;

che le stesse direttive, là dove affermano che le disposizioni regolamentari «appaiono inequivoche nel collegare la funzione degli atti di sindacato ispettivo alla concreta sfera di competenza dell'Esecutivo», e considerano improponibili interrogazioni «volte a chiedere l'intervento del Governo in ambiti ad esso preclusi», costituiscono interpretazione degli artt. 145 e 146 del regolamento e devono, dunque, considerarsi sottratte al sindacato di questa Corte in virtù dell'autonomia spettante alle Camere sull'applicazione e sull'interpretazione dei propri regolamenti (sentenze n. 262 del 2017, n. 120 del 2014, n. 246 del 2010, n. 379 del 1996, n. 129 del 1981 e n. 9 del 1959; ordinanze n. 188 e 186 del 2021, n. 86 del 2020, n. 17 del 2019, n. 149 e n. 91 del 2016);

che, di conseguenza, nemmeno sotto questo profilo emergono dalla prospettazione del ricorso evidenti violazioni delle prerogative del singolo parlamentare, avendo il Presidente del Senato esercitato il proprio potere di interpretare il regolamento di quel ramo del Parlamento;

che, in definitiva, il ricorso risulta inammissibile nella parte concernente le «nuove direttive» del 2018;

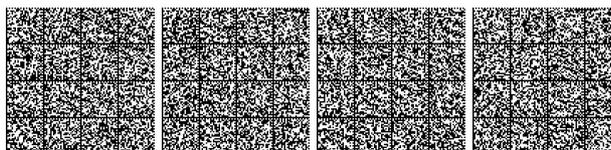
che allo stesso esito deve giungersi per la parte del ricorso riguardante l'omessa pubblicazione di alcune interrogazioni;

che, in forza del richiamato principio di autonomia delle Camere, «l'estensione del potere presidenziale e le concrete modalità del suo esercizio possono essere oggetto di valutazione ad opera di questa Corte solo in presenza di manifesta menomazione delle attribuzioni costituzionali del parlamentare» (ordinanza n. 188 del 2021, concernente il controllo del Presidente della Camera sull'ammissibilità dei progetti di legge);

che il ricorrente non contesta l'omessa pubblicazione di alcune sue interrogazioni in quanto, per il loro contenuto, sarebbero state da considerare proponibili, ma ne lamenta l'omessa pubblicazione in sé, affermando in sostanza il dovere del Presidente del Senato di pubblicare e trasmettere tutte le interrogazioni ricevute;

che l'art. 146 del regolamento del Senato prevede esplicitamente il controllo di proponibilità delle interrogazioni e il ricorrente non contesta tale disposizione;

che, dunque, la pretesa che ogni interrogazione debba avere un seguito è palesemente infondata, ciò che manifesta l'evidente assenza di una lesione della prerogativa del singolo parlamentare a causa della condotta omissiva del Presidente del Senato;



che, infine, il conflitto risulta inammissibile anche con riferimento alla pubblicazione di alcune interrogazioni in un testo non coincidente con quello presentato;

che, innanzi tutto, il ricorso contiene in questa parte alcune imprecisioni, in quanto: *a)* nelle premesse menziona un'interrogazione del 5 maggio 2021, rivolta al Presidente del Consiglio, definendola «mai annunciata», ma dall'elenco dei documenti allegati risulta che tale interrogazione è stata pubblicata in un testo modificato come atto di sindacato ispettivo n. 4-05461 (doc. 7 allegato al ricorso); *b)* nelle premesse si afferma che un'interrogazione del 5 maggio 2021, rivolta al Presidente del Consiglio e ai Ministri dell'economia e della giustizia, sarebbe stata pubblicata in un testo modificato come atto di sindacato ispettivo n. 4-05461, mentre essa è stata pubblicata come atto di sindacato ispettivo n. 4-05445 (tale testo modificato non risulta tra gli atti allegati al ricorso);

che, a prescindere da ciò, il ricorso risulta sul punto del tutto carente, in quanto il ricorrente - dopo aver proposto nelle premesse una sintesi del contenuto delle interrogazioni presentate - si limita ad affermare che alcune delle sue interrogazioni sarebbero state «modificate al punto di snaturarle», ma non illustra in alcun modo il testo o anche solo il senso delle modifiche, né opera un confronto tra i testi presentati e quelli pubblicati, né dà anche solo minimamente conto della portata delle modifiche stesse in funzione della lamentata manifesta lesione del potere di controllo tramite esse esercitato;

che, «ai fini dell'ammissibilità del conflitto, [...] è necessario che [il singolo parlamentare ricorrente] alleggi e comprovi una sostanziale negazione o un'evidente menomazione della funzione costituzionalmente attribuita al ricorrente» (ordinanza n. 17 del 2019), individuando «puntualmente» i comportamenti asseritamente lesivi (ordinanza n. 186 del 2021);

che nel caso di specie il ricorrente non ha in alcun modo spiegato le ragioni per le quali le interrogazioni sarebbero state snaturate;

che, dunque, anche in questa parte il ricorso risulta inammissibile;

che la dichiarazione di inammissibilità del ricorso preclude l'esame dell'istanza cautelare (ordinanze n. 197, n. 196 e n. 195 del 2020).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dal senatore Elio Lannutti con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 settembre 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Daria de PRETIS, *Redattrice*

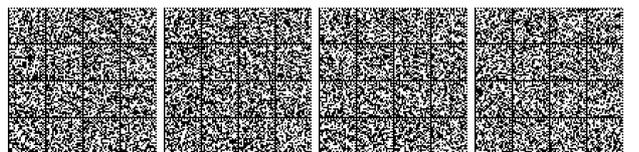
Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria l'11 ottobre 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

n. 48

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 31 agosto 2021
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Calabria - Riordino degli enti - Modifiche alla legge regionale n. 24 del 2013 - Previsione che il compenso del commissario straordinario non può essere superiore al trattamento economico, prima tabellare, dei dirigenti di settore della Giunta regionale.

- Legge della Regione Calabria 7 luglio 2021, n. 17 (“Modifiche alla legge regionale 16 maggio 2013, n. 24 (Riordino enti, aziende regionali, fondazioni, agenzie regionali, società e consorzi comunque denominati, con esclusione del settore sanità”), art. 1.

Ricorso ex art. 127 della Costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri in carica, rappresentato e difeso dall’Avvocatura Generale dello Stato, codice fiscale n. 80224030587; n. fax 0696514000 ed indirizzo P.e.c. per il ricevimento degli atti ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it, presso i cui uffici domicilia in Roma, alla via dei Portoghesi n. 12,

contro la Regione Calabria, in persona del Presidente della Giunta regionale in carica, con sede a Cittadella Regionale, viale Europa - località Germaneto - 88100 Catanzaro;

per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell’art. 1 della legge della Regione Calabria 7 luglio 2021, n. 17, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Calabria n. 54 dell’8 luglio 2021, recante «Modifiche alla legge regionale 16 maggio 2013, n. 24 (Riordino enti, aziende regionali, fondazioni, agenzie regionali, società e consorzi comunque denominati, con esclusione del settore sanità)», per contrasto con gli articoli 81 e 117, comma terzo, della Costituzione in materia di coordinamento della finanza pubblica, anche in relazione alla norma interposta di cui all’art. 9 del decreto-legge n. 95 del 2012;

e ciò a seguito ed in forza della delibera di impugnativa assunta dal Consiglio dei ministri nella seduta del 5 agosto 2021.

FATTO

L’art. 1 della legge della Regione Calabria 7 luglio 2021, n. 17, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Calabria n. 54 dell’8 luglio 2021, modifica il comma 2 dell’art. 3 della legge regionale n. 24/2013 disponendo che «al comma 2 dell’art. 3 della legge regionale 16 maggio 2013, n. 24 (Riordino enti, aziende regionali, fondazioni, agenzie regionali, società e consorzi comunque denominati, con esclusione del settore sanità), la parola «tabellare» è sostituita da «economico».

La citata modifica dell’art. 3, comma 2, della legge regionale 16 maggio 2013, n. 24, con la sostituzione della parola «tabellare» con la parola «economico» si pone in contrasto con gli articoli 81 e 117, comma terzo, della Costituzione in materia di coordinamento della finanza pubblica, anche in relazione alla norma interposta di cui all’art. 9 del decreto-legge n. 95 del 2012.

Pertanto, l’art. 1 della legge regionale suddetta, giusta determinazione assunta dal Consiglio dei ministri nella seduta del 5 agosto 2021, è impugnata per i seguenti



MOTIVI DI DIRITTO

Illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Calabria 7 luglio 2021, n. 17, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Calabria n. 54 dell'8 luglio 2021, recante «Modifiche alla legge regionale 16 maggio 2013, n. 24 (Riordino enti, aziende regionali, fondazioni, agenzie regionali, società e consorzi comunque denominati, con esclusione del settore sanità)», per contrasto con gli articoli 81 e 117, comma terzo, della Costituzione in materia di coordinamento della finanza pubblica, anche in relazione alla norma interposta di cui all'art. 9 del decreto-legge n. 95 del 2012.

Come già detto, l'art. 1 della legge della Regione Calabria 7 luglio 2021, n. 17, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Calabria n. 54 dell'8 luglio 2021, modifica il comma 2 dell'art. 3 della legge regionale n. 24/2013, disponendo che «al comma 2 dell'art. 3 della legge regionale 16 maggio 2013, n. 24 (Riordino enti, aziende regionali, fondazioni, agenzie regionali, società e consorzi comunque denominati, con esclusione del settore sanità), la parola «tabellare» è sostituita da «economico».

La disposizione censurata interviene a modificare il trattamento economico del commissario straordinario, nominato dal Presidente della Giunta regionale per ciascun ente derivante dagli accorpamenti, nel caso in cui, in assenza del profilo professionale nell'ambito dei dirigenti interni della Regione, venga scelto un commissario esterno. La norma in esame prevede ora, in particolare, che il compenso del commissario non possa essere superiore al trattamento «economico» — prima «tabellare» — dei dirigenti di settore della Giunta regionale.

Preliminarmente, si osserva che la disposizione in esame comporta maggiori oneri a carico dei bilanci degli enti conseguenti agli accorpamenti, in quanto il trattamento economico dirigenziale ora introdotto è superiore al trattamento tabellare, il quale si riferisce unicamente allo stipendio tabellare.

Difatti, la struttura retributiva dirigenziale, così come definita dall'art. 53 del contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale dell'area delle funzioni locali (triennio 2016 - 2018), sottoscritto in data 17 dicembre 2020, è composta da:

- 1) stipendio tabellare;
- 2) retribuzione individuale di anzianità, ove acquisita;
- 3) retribuzione di posizione;
- 4) retribuzione di risultato, ove spettante.

Ne consegue, pertanto, in tutta evidenza, la maggiore onerosità della norma censurata.

A nulla rileva, sotto tale profilo, la sola circostanza che l'art. 2 della legge in esame preveda una clausola di invarianza finanziaria, a norma della quale «Dall'attuazione della presente legge non derivano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale».

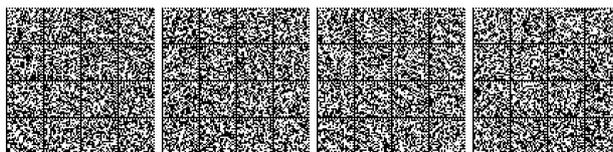
Quest'ultima costituisce, invero, una mera auto-qualificazione di carattere formale, dalla quale non è lecito desumere, secondo la costante giurisprudenza di Codesta Ecc.ma Corte, che le attività previste dalla legge istitutiva non comportino alcuna spesa, occorrendo, in ogni caso, svolgere un attento esame della portata prescrittiva concreta della normativa stessa.

La mancanza o l'esistenza di un onere può desumersi, infatti, esclusivamente «dall'oggetto della legge e dal contenuto di essa» (sentenza n. 163 del 2020), e non anche da mere clausole di stile quali quelle di invarianza finanziaria, la cui presenza impone di procedere ad un'attenta valutazione sull'effettiva possibilità di attuare le nuove disposizioni a risorse invariate, al fine di evitare che in sede di previsione annuale di bilancio intervengano richieste per l'appostamento di risorse ulteriori (in tal senso, *cf.* sentenza n. 307 del 2013, in cui la Corte ha dichiarato illegittima una norma che, pur in presenza di clausola di invarianza finanziaria, è stata giudicata tale da comportare maggiori oneri finanziari, seppur in via potenziale o ipotetica).

Come detto, la disposizione censurata comporta una potenziale maggiorazione degli oneri finanziari gravanti, ai sensi dell'art. 3, comma 2, della legge regionale 16 maggio 2013, n. 24, sui bilanci degli enti accorpamenti, facenti parte del «perimetro di consolidamento regionale» e finanziati, tra l'altro, da «contributi ordinari della Regione», così come disposto dal successivo art. 17, comma 3.

A fronte di tale maggiore onerosità, la norma regionale non contiene, tuttavia, alcuna quantificazione degli oneri di spesa derivanti dal mutamento del trattamento economico del commissario straordinario e, conseguentemente, non prevede alcuna copertura finanziaria, ponendosi, così, in contrasto con l'art. 81, comma 3, della Costituzione, a norma del quale ogni disposizione legislativa che importi nuovi o maggiori oneri deve indicare i mezzi per farvi fronte.

Al riguardo, occorre rilevare che la Corte costituzionale ha già avuto occasione di affermare che il principio in esame, in quanto presidio degli equilibri di finanza pubblica, «opera direttamente, a prescindere dall'esistenza di norme interposte, sostanziandosi in una vera e propria clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile. Pertanto, il sindacato di costituzionalità sulle modalità di copertura finanziaria delle spese coinvolge direttamente il precetto costituzionale, a prescindere dalle varie declinazioni dello stesso, nel volgere del tempo» (sentenza n. 244 del 2020).



Ciò nondimeno, sussistono, nella specie, disposizioni puntualmente attuative del precetto costituzionale, da ravvisarsi, in primo luogo, nell'art. 19 della legge n. 196 del 2009, a norma del quale «[l]e leggi e i provvedimenti che comportano oneri, anche sotto forma di minori entrate, a carico dei bilanci delle amministrazioni pubbliche devono contenere la previsione dell'onere stesso e l'indicazione della copertura finanziaria riferita ai relativi bilanci, annuali e pluriennali».

Detta disposizione, specificativa, in particolare, del precetto di cui all'art. 81, terzo comma, della Costituzione, prescrive, anche nei confronti delle Regioni, la previa quantificazione della spesa o dell'onere quale presupposto della copertura finanziaria, «per l'evidente ragione che non può essere assoggettata a copertura un'entità indefinita» (v., *ex plurimis*, sentenze n. 235 del 2020, 147 del 2018, 181 del 2013). Tale quantificazione deve, peraltro, rispettare la fondamentale esigenza di chiarezza e solidità di bilancio cui l'art. 81 si ispira e a cui il legislatore regionale non può sottrarsi, ragion per cui la copertura di nuove spese deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale e in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri (sentenze n. 227 e 197 del 2019 e 147 del 2018).

Il potenziale aumento di spesa conseguente all'applicazione della disposizione censurata confligge, peraltro, anche con gli obiettivi di contenimento della spesa pubblica perseguiti dal legislatore statale mediante l'art. 9 del decreto-legge n. 95 del 2012, le cui previsioni rivestono la natura di principi fondamentali nella materia del «coordinamento della finanza pubblica», trattandosi di norme che, in linea con le disposizioni in materia di riduzione del costo della pubblica amministrazione (c.d. *spending review*), pongono misure volte alla previsione e al contenimento delle spese.

La legge regionale 24 del 2013, modificata dalla disposizione oggetto di censura, costituisce, infatti, attuazione di tale normativa statale, essendo finalizzata alla «... riduzione degli oneri finanziari a carico del bilancio regionale ... in coerenza a quanto disposto dall'art. 9 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini, nonché misure di rafforzamento Patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 135» (art. 1, comma 3), mediante, tra l'altro, l'accorpamento, la fusione, la liquidazione o il riordino delle aziende, le fondazioni e gli enti regionali di cui al successivo art. 2, comma 2.

A fortiori, il successivo articolo 24 ribadisce che «Dall'attuazione della presente legge derivano risparmi di spesa che concorrono al raggiungimento degli obiettivi fissati dal decreto-legge n. 95/2012, convertito con modificazioni dalla legge n. 135/2012».

La modifica del trattamento economico riservato al commissario straordinario operata dalla norma censurata determina, tuttavia, l'evidente frustrazione di tali obiettivi di contenimento della spesa, comportando, come detto, maggiori oneri a carico dei bilanci degli enti conseguenti agli accorpamenti, in violazione dell'art. 9 del citato decreto-legge n. 95 del 2012.

A fronte di quanto sopra esposto, l'art. 1, che modifica l'art. 3, comma 2, della legge regionale 16 maggio 2013, n. 24, si pone in contrasto con gli articoli 81 e 117, comma terzo, della Costituzione in materia di coordinamento della finanza pubblica, anche in relazione alla norma interposta di cui all'art. 9 del decreto-legge n. 95 del 2012.

P. Q. M.

Il Presidente del Consiglio dei ministri, come sopra rappresentato e difeso, chiede che codesta Ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Calabria 7 luglio 2021, n. 17, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Calabria n. 54 dell'8 luglio 2021, recante «Modifiche alla legge regionale 16 maggio 2013, n. 24 (Riordino enti, aziende regionali, fondazioni, agenzie regionali, società e consorzi comunque denominati, con esclusione del settore sanità)», per contrasto con gli articoli 81 e 117, comma terzo della Costituzione in materia di coordinamento della finanza pubblica, anche in relazione alla norma interposta di cui all'art. 9 del decreto-legge n. 95 del 2012.

Con l'originale notificato del presente ricorso si deposita:

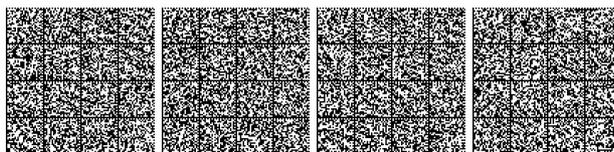
1. Originale estratto della determinazione del Consiglio dei ministri, assunta nella seduta del 5 agosto 2021 e della relazione allegata al verbale;

2. Copia della impugnata legge della Regione Calabria n. 17 del 2021.

Con riserva di illustrare e sviluppare in prosieguo i motivi di ricorso anche alla luce delle difese avversarie.

Roma, 27 agosto 2021

L'Avvocato dello Stato: MANGIA



n. 49

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 7 settembre 2021
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Edilizia ed urbanistica - Norme della Regione Veneto - Modifiche alla legge regionale n. 61 del 1985 - Stato legittimo dell'immobile - Previsione che lo stato legittimo di immobili in proprietà o in disponibilità di soggetti non autori di variazioni non essenziali, risalenti ad epoca anteriore al 30 gennaio 1977 e dotati di certificato di abitabilità/agibilità, coincide con l'assetto dell'immobile al quale si riferiscono i predetti certificati - Previsione che lo stato legittimo di immobili realizzati in zone esterne ai centri abitati e alle zone di espansione previste da eventuali piani regolatori in epoca anteriore al 1° settembre 1967 è attestata dall'assetto dell'edificio realizzato entro quella data e adeguatamente documentato, non assumendo efficacia l'eventuale titolo abilitativo rilasciato in epoca precedente.

– Legge della Regione Veneto 30 giugno 2021, n. 19 (Semplificazioni in materia urbanistica ed edilizia per il rilancio del settore delle costruzioni e la promozione della rigenerazione urbana e del contenimento del consumo di suolo - “Veneto cantiere veloce”), art. 7.

Ricorso ai sensi dell'art. 127 della Costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri (codice fiscale n. 80188230587), rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato (codice fiscale n. 80224030587), presso i cui uffici domicilia in Roma, alla via dei Portoghesi n. 12 (fax 0696514000 - PEC: ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it)

Contro la Regione Veneto (codice fiscale n. 80007580279), in persona del Presidente della Giunta Regionale in carica *pro tempore*;

per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 7 della legge della Regione Veneto 30 giugno 2021, n. 19, recante: «Semplificazioni in materia urbanistica ed edilizia per il rilancio del settore delle costruzioni e la promozione della rigenerazione urbana e del contenimento del consumo di suolo – “Veneto cantiere veloce”» pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione Veneto n. 88, del 2 luglio 2021.

1. — La legge regionale della Regione Veneto 30 giugno 2021, n. 19, recante «Semplificazioni in materia urbanistica ed edilizia per il rilancio del settore delle costruzioni e la promozione della rigenerazione urbana e del contenimento del consumo di suolo – “Veneto cantiere veloce”», ha, tra l'altro, apportato modifiche alla legge regionale 27 giugno 1985, n. 61, recante «Norme per l'assetto e l'uso del territorio».

In particolare, l'art. 7 della citata legge regionale n. 19/2021 ha inserito in quest'ultima legge l'art. 93-*bis*, intitolato «Stato legittimo dell'immobile – Tolleranze», disponendo quanto segue:

«1. In attuazione dell'art. 9-*bis*, comma 1-*bis*, del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, lo stato legittimo di immobili in proprietà o in disponibilità di soggetti non autori di variazioni non essenziali risalenti ad epoca anteriore al 30 gennaio 1977, data di entrata in vigore della legge n. 10/1977 e dotati di certificato di abitabilità/agibilità, coincide con l'assetto dell'immobile al quale si riferiscono i predetti certificati, fatta salva l'efficacia di eventuali interventi successivi attestati da validi titoli abilitativi;

2. Lo stato legittimo di immobili realizzati in zone esterne ai centri abitati e alle zone di espansione previste da eventuali piani regolatori in epoca anteriore al 1° settembre 1967 è attestata dall'assetto dell'edificio realizzato entro quella data e adeguatamente documentato, non assumendo efficacia l'eventuale titolo abilitativo rilasciato anche in attuazione di piani, regolamenti o provvedimenti di carattere generale comunque denominati, di epoca precedente.»

2. — Con deliberazione assunta nella seduta del 5 agosto 2021 il Consiglio dei ministri ha deciso di impugnare il predetto art. 7 della legge regionale n. 88/2021, il quale, pertanto, viene censurato per i seguenti

MOTIVI

I — Illegittimità dell'art. 7, legge regionale Veneto n. 88 del 2021 per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, con riferimento alla materia «Governo del Territorio», in relazione all'art. 9-*bis*, comma 1-*bis*, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380.

3. — La norma della legge regionale impugnata stabilisce che sussiste lo stato legittimo con riguardo agli immobili dotati di certificato di abitabilità/agibilità, che presentino «variazioni non essenziali» rispetto al titolo abilitativo, risalenti ad epoca anteriore al 30 gennaio 1977 (data dell'entrata in vigore della legge 28 gennaio 1977, n. 10, recante



norme per l'edificabilità dei suoli), ove essi risultino in proprietà o in disponibilità di soggetti che non siano stati autori delle difformità; nonché che il suddetto stato, con riguardo agli «immobili realizzati in zone esterne ai centri abitati e alle zone di espansione previste da eventuali piani regolatori in epoca anteriore al 1° settembre 1967», è attestato dall'assetto dell'edificio realizzato entro quella data «e adeguatamente documentato», indipendentemente dall'efficacia del titolo abilitativo eventualmente rilasciato in epoca precedente.

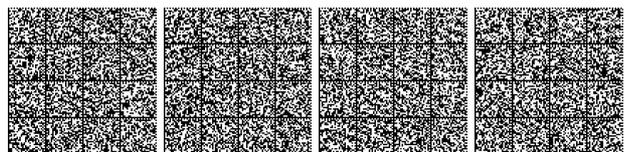
Così statuendo, la disposizione in questione definisce un regime giuridico dello «stato legittimo» di un immobile diverso da quello delineato dal legislatore nazionale, come desumibile dall'art. 9-bis, comma 1-bis del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia - di seguito anche «TUE»): (1) in particolare (nonostante il riferimento a tale norma, contenuto nella legge regionale), essa attribuisce al certificato di abitabilità/agibilità la qualità di documento idoneo ad identificare il suddetto stato, laddove la norma statale attribuisce tale qualità al titolo abilitativo che ne ha previsto la costruzione o che ne ha legittimato la stessa; ovvero al titolo abilitativo che ha disciplinato l'ultimo intervento edilizio che ha interessato l'intero immobile o unità immobiliare; ovvero, ancora, a eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali. Anche il secondo periodo del citato art. 9-bis, comma 1-bis, nel disciplinare la fattispecie residuale degli immobili realizzati in un'epoca nella quale non era obbligatorio acquisire il titolo abilitativo edilizio; prevede la possibilità di desumere lo «stato legittimo» degli stessi «dalle informazioni catastali di primo impianto, o da altri documenti probanti, quali le riprese fotografiche, gli estratti cartografici, i documenti d'archivio, o altro atto, pubblico o privato, di cui sia dimostrata la provenienza, e dal titolo abilitativo che ha disciplinato l'ultimo intervento edilizio che ha interessato l'intero immobile o unità immobiliare, integrati con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali» (sottolineatura aggiunta).

4. — Nulla a che vedere con tale documentazione ha il certificato di agibilità/abitabilità, il cui rilascio è collegato a presupposti affatto diversi da quelli che presiedono al rilascio del titolo edilizio, non sovrapponibili a questi ultimi: infatti il titolo edilizio è finalizzato all'accertamento del rispetto delle norme edilizie e urbanistiche, mentre il certificato di abitabilità/agibilità ha la diversa funzione di accertare che l'immobile sia stato realizzato secondo le norme tecniche vigenti in materia di sicurezza, salubrità, igiene, risparmio energetico degli edifici e degli impianti; tanto che il suo rilascio, mirando semplicemente a garantire che l'edificio sia idoneo ad essere utilizzato per le destinazioni previste, non preclude, in linea generale, la successiva contestazione della difformità rispetto al titolo edilizio.

5. — L'interpretazione della norma statale sopra riportata è, del resto, confermata dalla giurisprudenza amministrativa, secondo la quale l'art. 9-bis, comma 1-bis, «non può interpretarsi se non nel senso che lo «stato legittimo dell'immobile» è quello riveniente dal «titolo abilitativo che ne ha previsto la costruzione o che ne ha legittimato la stessa», nonché, se a questo siano susseguiti ulteriori titoli abilitativi, dal titolo «che ha disciplinato l'ultimo intervento edilizio che ha interessato l'intero immobile o unità immobiliare, integrati con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali»; con l'innovazione introdotta dall'art. 10, comma 1, lett. d), n. 2, del decreto-legge n. 76/2020 (c.d. decreto semplificazioni), convertito in legge n. 120/2020, il legislatore ha inteso semplicemente chiarire che lo «stato legittimo dell'immobile» è quello corrispondente ai contenuti dei sottesi titoli abilitativi, relativi non solo alla sua originaria edificazione, ma anche alle sue successive vicende trasformative; non altro; perché, se altro il legislatore avesse inteso stabilire, e cioè se avesse ricollegato portata totalmente abilitante al titolo «che ha disciplinato l'ultimo intervento edilizio che ha interessato l'intero immobile o unità immobiliare», a prescindere dal relativo oggetto ... , avrebbe abbandonato il principio ordinamentale basilico di corrispondenza tra chiesto e pronunciato, operante nel campo processuale, ma ragionevolmente esportabile anche nel campo dei procedimenti ampliati della sfera giuridica dei privati e, soprattutto, avrebbe surrettiziamente introdotto una sorta di sanatoria implicita per tutti i manufatti assistiti da (qualsivoglia) titolo abilitativo, seppure non riferibile alla loro integrale consistenza e conformazione» (Tar Campania, Salerno, Sez. II, 31 maggio 2021, n. 1358).

6. — Alla luce della suddetta interpretazione emerge chiaramente la difformità dalle previsioni della legge statale della norma regionale impugnata con il presente ricorso, anche nella parte in cui, nel ritenere lo «stato legittimo» di

(1) Art. 9-bis TUE Documentazione amministrativa e stato legittimo degli immobili. 1. Ai fini della presentazione, del rilascio o della formazione dei titoli abilitativi previsti dal presente testo unico, le amministrazioni sono tenute ad acquisire d'ufficio i documenti, le informazioni e i dati, compresi quelli catastali, che siano in possesso delle pubbliche amministrazioni e non possono richiedere attestazioni, comunque denominate, o perizie sulla veridicità e sull'autenticità di tali documenti, informazioni e dati. 1-bis. Lo stato legittimo dell'immobile o dell'unità immobiliare è quello stabilito dal titolo abilitativo che ne ha previsto la costruzione o che ne ha legittimato la stessa e da quello che ha disciplinato l'ultimo intervento edilizio che ha interessato l'intero immobile o unità immobiliare, integrati con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali. Per gli immobili realizzati in un'epoca nella quale non era obbligatorio acquisire il titolo abilitativo edilizio, lo stato legittimo è quello desumibile dalle informazioni catastali di primo impianto, o da altri documenti probanti, quali le riprese fotografiche, gli estratti cartografici, i documenti d'archivio, o altro atto, pubblico o privato, di cui sia dimostrata la provenienza, e dal titolo abilitativo che ha disciplinato l'ultimo intervento edilizio che ha interessato l'intero immobile o unità immobiliare, integrati con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali. Le disposizioni di cui al secondo periodo si applicano altresì nei casi in cui sussista un principio di prava del titolo abilitativo del quale, tuttavia, non sia disponibile copia



immobili realizzati in zone esterne ai centri abitati e alle zone di espansione previste da eventuali piani regolatori in epoca anteriore al 1° settembre 1967 attestabile dall'assetto dell'edificio realizzato entro quella data e adeguatamente documentato, esclude l'efficacia dell'eventuale titolo abilitativo rilasciato anche in attuazione di piani, regolamenti o provvedimenti di carattere generale comunque denominati, di epoca precedente.

7. — La rilevata difformità della disciplina regionale in esame rispetto a quella del TUE, relativamente ai titoli attestanti lo stato legittimo degli edifici, rende evidente l'illegittimità costituzionale del citato art. 7, legge regionale Veneto n. 19/2021 per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, con riferimento alla materia «governo del territorio».

Non vi è dubbio, infatti, che la disposizione recata nell'art. 9-*bis*, comma 1-*bis*, TUE, siccome contenente l'indicazione dei titoli e, in generale, degli elementi in base ai quali sia possibile individuare lo stato legittimo di un edificio, vale a dire la sua regolarità ovvero la sua abusività sul piano urbanistico, costituisca norma principio per la disciplina dell'attività edilizia, al cui rispetto deve informarsi l'esercizio della potestà legislativa regionale, ai sensi della norma costituzionale citata e degli articoli 1 e 2 dello stesso Testo unico.

Può, senz'altro, utilmente essere richiamato, al riguardo, l'orientamento espresso più volte dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, da ultimo con la sentenza n. 77 del 2021 (si v. anche la giurisprudenza in essa richiamata), allorché, con affermazione relativa al condono edilizio, ma pienamente estensibile alla fattispecie in esame, ha ribadito che nella materia in questione spettano alla legislazione statale «le scelte di principio, in particolare quelle relative *all'an, al quando e al quantum*, ossia la decisione sul se disporre un titolo abilitativo edilizio straordinario», esclusivamente nel rispetto delle quali compete alla legislazione regionale l'articolazione e la specificazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale, poiché, come la stessa Corte ha rilevato, circa la possibilità che una legge regionale intervenga con una propria disciplina in materia, «si tratta di scelta espressiva della funzione di “governo del territorio” tipica della disciplina urbanistica ed edilizia, rimessa alla potestà legislativa delle Regioni nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti con leggi dello Stato (art. 117, terzo comma, Cost.), ed in particolare di quelli “desumibili” dal Testo unico edilizia, come sancito dall'art. 1 dello stesso (sentenza n. 2 del 2019)».

Proprio nella citata pronuncia, del resto, sulla base dei principi sopra richiamati, la Corte aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale, tra l'altro, degli articoli 1 e 2 della legge regionale Veneto n. 50/2019, anche nel rilievo che le disposizioni regionali menzionate, nell'introdurre un meccanismo di regolarizzazione degli abusi edilizi ampliativo di quello previsto dal legislatore nazionale, aveva altresì ammesso che tale regolarizzazione avvenisse attraverso il rilascio di un nuovo titolo abilitativo (conseguente alla presentazione della SCIA), diverso da quello originario stabilito dal legislatore statale.

A ben vedere la norma di legge regionale impugnata con il presente ricorso, singolarmente emanata a poca distanza dalla pubblicazione della sentenza della Corte, finisce anche col produrre — mediante il riferimento alla idoneità del certificato di abitabilità/agibilità ad attestare lo stato legittimo dell'immobile nei casi ivi considerati, ovvero mediante il riferimento all'assetto dell'edificio, con esclusione del titolo abilitativo, nell'ipotesi contemplata nel comma 2 — un effetto sostanzialmente analogo a quello censurato nella predetta pronuncia, consistente, in definitiva, nella regolarizzazione di situazioni non conformi alla vigente normativa urbanistica ed edilizia, facendo ricorso a titoli abilitativi non previsti dalla legge statale e comunque al di fuori dell'ambito di efficacia di questi ultimi.

II — Ulteriore illegittimità dell'art. 7 legge regionale Veneto n. 88 del 2021 per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, con riferimento alla materia «Governo del Territorio», in relazione all'art. 9-*bis*, comma 1-*bis*, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 — Illegittimità per violazione degli articoli 3, 117, primo e settimo comma, della Costituzione.

8. — Si aggiunga, infine, che, poiché dallo «stato legittimo» dell'edificio, dipende, anche ai fini del rilascio di nuovi titoli edilizi, la qualificazione dell'immobile preesistente in termini di regolarità o abusività, nell'introdurre parametri diversi da quelli previsti dalla legge statale per stabilire se un edificio è regolare o abusivo, la disposizione regionale impugnata introduce anche elementi di difformità della normativa urbanistica ed edilizia nel contesto considerato, rispetto alla disciplina vigente nelle altre parti del territorio nazionale, violando, perciò, anche sotto tale profilo, l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, con riguardo alla materia del governo del territorio, nonché gli articoli 3 e 117, primo e settimo comma Cost.



P. Q. M.

Pertanto, sulla base degli esposti motivi, si conclude perché, in accoglimento del presente ricorso, codesta Ecc.ma Corte voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 7 della legge della Regione Veneto 30 giugno 2021, n. 19.

Unitamente all'originale del presente ricorso notificato sarà depositata copia autentica della deliberazione del Consiglio dei ministri del 5 agosto 2021, con l'allegata relazione.

Roma, 31 agosto 2021

Il vice Avvocato generale dello Stato: DEL GAIZO

21C00226

N. 50

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 21 settembre 2021
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

Partecipazioni pubbliche - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Modificazioni alla legge regionale n. 7 del 2006 - Compensi degli organi societari di Finaosta S.p.A. - Determinazione dei compensi spettanti al Presidente e ai componenti del Consiglio di amministrazione.

- Legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 13 luglio 2021, n. 16 (Disposizioni in materia di funzionamento e limiti ai compensi degli organi societari di Finaosta S.p.A., nonché di operazioni societarie. Modificazioni alla legge regionale 16 marzo 2006, n. 7), art. 2, comma 1, nella parte in cui sostituisce l'art. 14, comma 4, della legge regionale 16 marzo 2006, n. 7 (Nuove disposizioni concernenti la società finanziaria regionale FINAOSTA S.p.A.. Abrogazione della legge regionale 28 giugno 1982, n. 16).

Ricorso *ex art.* 127 della Costituzione per il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura generale dello Stato presso i cui uffici è domiciliato in Roma alla via dei Portoghesi, 12 ricorrente;

Contro la Regione autonoma Valle d'Aosta, in persona del Presidente della regione *pro-tempore*, con sede legale in Aosta alla piazza Albert Deffeyes n. 1;

Intimata per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge della Regione Valle d'Aosta 13 luglio 2021, n. 16, come da delibera del Consiglio dei ministri in data 9 settembre 2021.

Sul B.U.R. della Regione Valle d'Aosta n. 35 del 14 luglio 2021 è stata pubblicata la legge regionale n. 16 del 13 luglio 2021, recante «Disposizioni in materia di funzionamento e limiti ai compensi degli organi societari di Finaosta S.p.a., nonché di operazioni societarie. Modificazioni alla legge regionale 16 marzo 2006, n. 7.».

Il Governo ritiene che l'art. 2, comma 1, della legge in argomento - che sostituisce l'art. 14, comma 4, della legge regionale n. 7 del 2006, prevedendo che «I compensi spettanti al Presidente e ai membri del consiglio di amministrazione sono stabiliti dall'assemblea in misura non superiore al doppio di quella prevista per i componenti in carica alla data di approvazione del bilancio relativo all'esercizio 2020» - sia costituzionalmente illegittimo per violazione della normativa statale vigente che prevede che per la remunerazione dell'organo amministrativo delle società a controllo pubblico, in attesa dell'emanazione del decreto ministeriale di cui al comma 6 dell'art. 11 del decreto legislativo n. 175 del 2016 (testo unico in materia di società a partecipazione pubblica - TUSP), ai sensi del comma 7 del medesimo art. 11, trovano applicazione le disposizioni di cui all'art. 4, comma 4, secondo periodo, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, conv. in legge n. 135/2012, in base alle quali il costo annuale sostenuto per i compensi degli amministratori delle società a controllo pubblico, ivi compresa la remunerazione di quelli investiti di particolari cariche, non può superare l'80 per cento del costo complessivamente sostenuto nell'anno 2013;

la norma del decreto-legge n. 95/2012 sulla remunerazione degli amministratori delle società controllate direttamente o indirettamente dalle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, è espressione di un principio generale preordinato dalla legislazione dello Stato a garantire il coordinamento della finanza pubblica, sicché la disposizione regionale che non rispetti il suddetto limite comporta, a sua volta, una violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, esorbitando dai limiti posti alla potestà legislativa concorrente della Regione in materia di coordinamento della finanza pubblica.



Si propone, pertanto, questione di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 127, comma 1, della Costituzione per i seguenti

MOTIVI

Violazione dell'art. 2, lettera a), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4, recante lo statuto speciale della Valle d'Aosta, e dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione al principio generale in materia di coordinamento della finanza pubblica il quale prevede che per i compensi dell'organo amministrativo delle società a controllo pubblico, in attesa dell'emanazione del decreto ministeriale di cui all'art. 11, comma 6, del decreto legislativo n. 175 del 2016, trovano applicazione, ai sensi del successivo comma 7, i limiti ai compensi degli amministratori delle società a controllo pubblico, ivi compresa la remunerazione di quelli investiti di particolari cariche, fissati dall'art. 4, comma 4, secondo periodo, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, conv. in legge n. 135/2012.

Con la legge 13 luglio 2021, n. 16 la Regione Valle d'Aosta, modificando la legge regionale n. 7/2006, ha dettato disposizioni in materia di funzionamento e limiti ai compensi degli organi societari di Finaosta S.p.a., nonché di operazioni societarie.

L'art. 14, comma 4, della legge regionale n. 7 del 2006, come sostituito dall'art. 2, comma 1, della legge regionale 13 luglio 2021, n. 16, qui impugnata, prevede che «I compensi spettanti al Presidente e ai membri del consiglio di amministrazione sono stabiliti dall'assemblea in misura non superiore al doppio di quella prevista per i componenti in carica alla data di approvazione del bilancio relativo all'esercizio 2020».

Tale norma si pone in contrasto con la normativa statale vigente la quale prevede che, per la determinazione dei compensi degli amministratori delle società controllate direttamente o indirettamente dalle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, in attesa dell'emanazione del decreto ministeriale di cui al comma 6 dell'art. 11 del decreto legislativo n. 175 del 2016 (testo unico in materia di società a partecipazione pubblica), trovano applicazione — ai sensi del successivo comma 7 del medesimo art. 11 — le disposizioni di cui all'art. 4, comma 4, secondo periodo, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, conv. in legge n. 135/2012, le quali prevedono che il costo annuale sostenuto per i compensi degli amministratori, ivi compresa la remunerazione di quelli investiti di particolari cariche, non può superare l'80 per cento del costo complessivamente sostenuto nell'anno 2013.

In sostanza, la norma regionale consente all'assemblea di Finaosta S.p.a. di deliberare un incremento dei compensi del Presidente e dei membri del consiglio di amministrazione derogando al limite massimo — fissato dalla normativa statale — dell'80 per cento del costo complessivamente sostenuto nell'anno 2013.

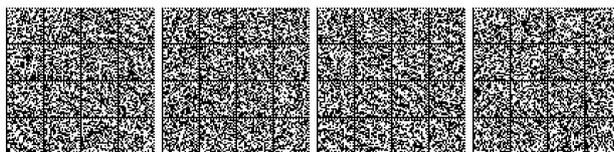
Con riguardo alla questione concernente i compensi corrisposti agli organi delle società partecipate, la Corte dei conti ha riconosciuto che il limite fissato dall'art. 4, comma 4, secondo periodo, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, conv. in legge n. 135/2012 (in base al quale il costo annuale sostenuto per i compensi degli amministratori, ivi compresa la remunerazione di quelli investiti di particolari cariche, non può superare l'ottanta per cento del costo complessivamente sostenuto nell'anno 2013), è un principio fondamentale preordinato a garantire il coordinamento della finanza pubblica (tra le altre, Sez. contr. Basilicata del. n. 10/2018/PAR, Sez. contr. Liguria n. 29/2020/PAR), ascrivibile alla competenza legislativa dello Stato, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

La questione in argomento attiene, pertanto, alla possibilità, per una legge regionale, di derogare al precetto normativo citato (art. 11, comma 7, del TUSP, che richiama l'art. 4, comma 4, secondo periodo, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, conv. in legge n. 135/2012).

In ordine alla derogabilità del precetto normativo, appare utile soffermarsi sulla giurisprudenza della Corte dei conti per una puntuale definizione della *ratio* della norma e per la sua qualificazione in termini di principio generale di coordinamento della finanza pubblica, la cui determinazione spetta allo Stato e dal quale possono legittimamente derivare limiti all'autonomia organizzativa e di spesa delle Regioni.

Con la deliberazione n. 28/2016/PAR, la Corte dei conti - Sezione Veneto, ha chiarito che la *ratio* dell'art. 4, comma 4, decreto-legge n. 95/2012 è da individuarsi nell'obiettivo del contenimento dei costi delle società pubbliche e il chiaro contenuto precettivo della norma non può essere disapplicato in assenza di un intervento correttivo del legislatore statale.

Ancora, la Corte dei conti - Sez. regionale di controllo per la Liguria, con la delib. n. 29/2020/PAR, anche rinviando alla delib. n. 88/2015/PAR della Sez. regionale di controllo per la Lombardia, ha affermato che «Il limite di spesa, in assenza di una espressa previsione di legge, non possa essere superato in considerazione dei nuovi e maggiori incarichi posti in capo all'amministratore di società e della complessità delle funzioni svolte. In particolare, si è osser-



vato che “il limite al compenso degli amministratori stabilito dall’art. 4, commi 4 e 5, del decreto-legge n. 95/2012, in quanto preordinato a garantire il coordinamento di finanza pubblica nel senso sopra precisato, non possa ammettere eccezioni che non siano stabilite da specifiche disposizioni di legge che nel vigente quadro normativo non è dato ravvisare con riferimento alle aumentate competenze della società partecipata dall’ente pubblico”».

Le sezioni regionali hanno, pertanto, ribadito che il carattere tassativo del limite è tale da non consentirne il superamento in presenza di situazioni nuove e contingenti come le aumentate competenze della società (Sezione controllo Basilicata 10/2018, Sezione controllo Emilia-Romagna 119/PAR/2015) o la necessità di dare attuazione alle previsioni dei piani di razionalizzazione delle partecipazioni societarie mediante operazioni di alienazione, aggregazione ecc. (cfr Sezione controllo Emilia-Romagna delibera n. 95/2016/PAR, ove si osserva che «Il taglio previsto dall’art. 4, commi 4 e 5, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, che come evidenziato dev’essere considerato tassativo, si pone tuttavia su un piano diverso dalla prevista opera di complessiva razionalizzazione delle partecipazioni societarie in mano pubblica. Ne consegue che un’opera di razionalizzazione delle partecipazioni posta in essere da un ente pubblico, per quanto efficace, non esclude comunque l’obbligo di ottemperare alla disposizione di cui al più volte richiamato art. 4»).

Solo in caso di assenza del costo-parametro dell’esercizio 2013 la Corte dei conti ritiene possibile considerare, a ritroso, l’onere sostenuto nell’ultimo esercizio nel quale risulti presente un esborso a tale titolo, nel rispetto della stretta necessità e del limite massimo di 240 mila euro di cui all’art. 11, comma 7, TUSP (Sezione controllo Liguria, delibera n. 29/PAR/2020; Sezione controllo Veneto, delibera n. 31/PAR/2018).

In conclusione, secondo quanto correttamente affermato dalla Sez. regionale di controllo per la Basilicata con la delib. n. 10/2018/PAR «L’indisponibilità degli interessi costituzionalmente protetti, sottesi all’art. 4, comma 4, decreto-legge n. 95 del 2012, rendono, dunque, il diritto al compenso dell’organo amministrativo di società partecipate geneticamente limitato e fanno della disposizione sopra menzionata precetto inderogabile pur nelle evenienze e nelle singolarità della fattispecie concreta».

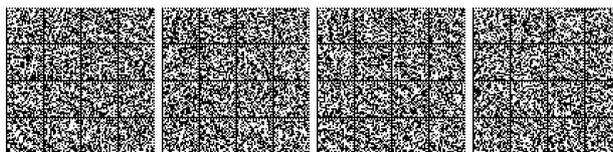
Alla stregua della cornice giurisprudenziale e normativa sopra riportata, deve rilevarsi che il limite previsto dall’art. 4, comma 4, decreto-legge n. 95/2012 ha carattere tassativo e, in difetto di espressa previsione di legge statale, non può essere derogato dalla Regione in conseguenza di un’evoluzione rispetto alla configurazione originaria della società e neppure invocando una pretesa incongruenza degli emolumenti attribuibili in base all’applicazione di siffatti limiti.

Sotto quest’ultimo profilo si osserva peraltro che, non essendo il rapporto tra amministratore e società riconducibile né ad un contratto d’opera, né ad un contratto di lavoro subordinato o parasubordinato, ma ad un rapporto di tipo societario, non trova applicazione l’art. 36 della Costituzione, con conseguente disponibilità e rinunciabilità del compenso e piena legittimità di ogni previsione statutaria restrittiva finanche, al limite, della eventuale gratuità dell’incarico (cfr: Sezione Basilicata delibera n. 10/2018; sulla natura del rapporto che lega l’amministratore e la società, Cassazione, Sezioni Unite, sentenza 1545/2017).

Tutto ciò dedotto, l’art. 2, comma 1, della legge regionale n. 16/2021, laddove è volto ad attribuire *tout court* all’organo assembleare della società Finaosta S.p.a. la facoltà di derogare, *ex lege*, ai limiti fissati dall’art. 11 del decreto legislativo n. 175/2016, in assenza di presupposti atti a giustificarne la disapplicazione, si pone in contrasto con il principio generale di coordinamento della finanza pubblica derivante dall’art. 4, comma 4, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, conv. in legge n. 135/2012, richiamato dall’art. 11, comma 7, del TUSP, esorbitando:

dalla competenza legislativa attribuita alla Regione Valle D’Aosta dall’art. 2, lettera *a*), dello Statuto speciale, in materia di «Ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla regione e stato giuridico ed economico del personale»; infatti, in base alla consolidata giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte, dall’accertata natura di principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica di una norma consegue la legittima prevalenza su ogni tipo di potestà legislativa regionale (tra le altre, Corte costituzionale, sentenza, 15 maggio 2014, n. 127; sentenza n. 151 del 2012, sentenze n. 326 del 2010 e n. 237 del 2009); inoltre, si denuncia il mancato rispetto dei principi e delle norme fondamentali di riforma economico-sociale, come tali capaci di vincolare le Regioni ad autonomia speciale, quali sono appunto quelle individuate nelle richiamate disposizioni dell’art. 11 del decreto legislativo n. 175/2016 e del decreto-legge n. 95/2012, in coerenza con un quadro generale di riassetto volto a razionalizzare il costo delle società a partecipazione pubblica, contenendo la spesa complessiva per i componenti degli organi di amministrazione entro i vincoli della finanza pubblica;

dalla potestà legislativa concorrente della Regione ai sensi dell’art. 117, terzo comma, della Costituzione, disattendendo il limite derivante da una disposizione di principio (e non una norma puntuale) in materia di coordinamento della finanza pubblica, che fissa un tetto massimo ai compensi degli amministratori di società partecipate, non superiore all’ottanta per cento del costo complessivamente sostenuto nell’anno 2013, senza privare la Regione di qualunque valutazione in ordine all’*an* ed al *quomodo* della corresponsione di indennità ai titolari di cariche elettive.



Per i motivi suesposti, si promuove la questione di legittimità costituzionale relativamente all'art. 2, comma 1, della legge regionale Valle d'Aosta 13 luglio 2021, n. 16, che modifica l'art. 14, comma 4, della legge regionale n. 7/2006.

P. Q. M.

Si chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimo l'art. 2, comma 1, della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 13 luglio 2021, n. 16, recante «Disposizioni in materia di funzionamento e limiti ai compensi degli organi societari di Finaosta S.p.a., nonché di operazioni societarie. Modificazioni alla legge regionale 16 marzo 2006, n. 7», che sostituisce l'art. 14, comma 4, della legge regionale n. 7 del 2006, per le motivazioni indicate nel ricorso, con le conseguenti statuizioni.

Con l'originale notificato del ricorso si depositerà estratto della delibera del Consiglio dei ministri in data 9 settembre 2021 con l'allegata relazione illustrativa.

Roma, 13 settembre 2021

L'Avvocato dello Stato: FEDELI

Il vice Avvocato dello Stato: DI MARTINO

21C00232

N. 150

Ordinanza del 26 aprile 2021 della Commissione tributaria provinciale di Arezzo sul ricorso proposto da V. L. contro Agenzia delle entrate - Direzione provinciale di Arezzo

Imposte e tasse - Accertamento delle imposte sui redditi - Prevista assunzione dei prelevamenti come ricavi, se il contribuente non ne indica il soggetto beneficiario e sempreché non risultino dalle scritture contabili.

In via subordinata:

Imposte e tasse - Accertamento delle imposte sui redditi - Assunzione dei prelevamenti come ricavi, se il contribuente non ne indica il soggetto beneficiario e sempreché non risultino dalle scritture contabili - Prevista applicazione anche agli imprenditori individuali ammessi alla contabilità semplificata.

- Decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600 (Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi), art. 32, primo comma, numero 2).

LA COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE DI AREZZO - SEZIONE 1

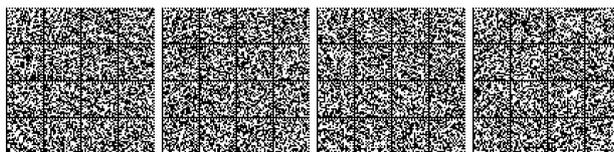
Riunita con intervento dei signori:

Greco Carlo, Presidente;
Modena Marco, relatore;
Fratini Massimo, giudice;

Ha emesso la seguente ordinanza sul ricorso n. 164/2019 depositato l'11 giugno 2019:

avverso avviso di accertamento n. T8D01PF01465 - IRPEF - Add.Reg. 2013;
avverso avviso di accertamento n. T8D01PF01465 - IRPEF - Add.Com. 2013;
avverso avviso di accertamento n. T8D01PF01465 - IRPEF - Impr.Sem. 2013;
avverso avviso di accertamento n. T8D01PF01465 - IVA - OP.Imponib. 2013;
avverso avviso di accertamento n. T8D01PF01465 - IRAP 2013;

contro Agenzia delle entrate - Direzione provinciale Arezzo - via Petrarca n. 52, proposto dal ricorrente: V. L. difeso da: Sorbi Chiara, via A. Sandrelli n. 4 - 52044 Cortona Arezzo.



La Commissione Tributaria provinciale di Arezzo - Sez. I^a, composta dai seguenti Magistrati:

dott. Carlo Greco, Presidente;
dott. Massimo Fratini, Giudice;
dott. Marco Modena, Giudice relatore.

Visti gli atti del ricorso n. 164/2019, promosso da V. L., rappresentato e difeso dalla dott.ssa Chiara Sorbi, dottore commercialista con studio in Cortona, frazione Camucia, via A. Sandrelli contro l'Agenzia delle entrate - Direzione provinciale di Arezzo, in persona del direttore *pro tempore*;

A scioglimento della riserva assunta all'udienza del 22 febbraio 2021;

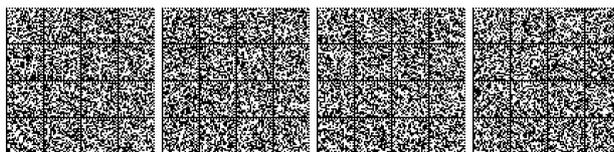
Ritenuto che:

1. V. L. ha impugnato l'avviso di accertamento n. T8D01PF01465/2018 per l'anno 2013, in data 7 dicembre 2018, della Direzione provinciale di Arezzo - Ufficio controlli dell'Agenzia delle entrate, che, in applicazione dell'art. 32 del decreto del Presidente della Repubblica n. 917/1986, ha attivato indagini finanziarie esaminando i rapporti bancari di cui è titolare il predetto contribuente, e, avendo rilevato la presenza di versamenti non giustificati sui conti correnti riconducibili al medesimo per euro 167.588,65, e prelevamenti non giustificati per euro 117.958,35, ha accertato maggiori redditi ai fini delle imposte dirette (IRPEF e IRAP) per euro 285.547,00 (ossia pari alla somma dei due predetti importi), ed un maggior imponibile IVA per euro 167.588,65 (pari ai soli versamenti non giustificati).

2. Il ricorrente lamenta che l'Ufficio non abbia tenuto conto, se non in parte, delle giustificazioni offerte, e, laddove siano presenti movimenti rimasti privi di giustificazione, chiede al giudice di valutarne il significato in merito ai tempi, all'ammontare e al contesto complessivo, in particolare sottolineando, per quanto attiene al prelevamento di contanti, che il contribuente avrebbe avuto comunque «diritto a vivere e sostenere anche spese personali».

3. L'art 32, comma 1, n. 2 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600 prevede che i dati ed elementi acquisiti, tra l'altro, attraverso indagini bancarie, a) «sono posti a base delle rettifiche e degli accertamenti previsti dagli articoli 38, 39, 40 e 41, se il contribuente non dimostra che ne ha tenuto conto per la determinazione del reddito soggetto ad imposta o che non hanno rilevanza allo stesso fine»; b) «alla stesse condizioni sono altresì posti come ricavi [le successive parole «o compensi» sono venute meno a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 228 del 2014] a base delle stesse rettifiche ed accertamenti, se il contribuente non ne indica il soggetto beneficiario e sempreché non risultino dalle scritture contabili, i prelevamenti e gli importi riscossi nell'ambito dei predetti rapporti od operazioni per importi superiori a euro 1.000 giornalieri e, comunque, a euro 5.000 mensili».

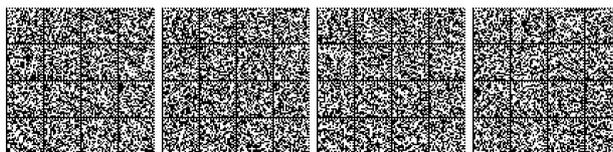
4. In base alla consolidata e nettamente prevalente giurisprudenza della Corte di cassazione, l'art. 32 crea una presunzione legale in favore dell'erario che può essere superata soltanto con prove rigorose, e non con presunzioni. Secondo Cassazione n. 2012/13035, «In tema di accertamento delle imposte sui redditi, e con riguardo alla determinazione del reddito di impresa, l'art. 32 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600 impone di considerare ricavi sia i prelevamenti, sia i versamenti su conto corrente, salvo che il contribuente non provi che questi ultimi sono registrati in contabilità e che i primi sono serviti per pagare determinati beneficiari, anziché costituire acquisizione di utili; posto che, in materia, sussiste inversione dell'onere della prova, alla presunzione di legge (relativa) va contrapposta una prova, non un'altra presunzione semplice ovvero una mera affermazione di carattere generale, né è possibile ricorrere all'equità» (conf. n. 05/18016); secondo Cassazione n. 06/14675, «In tema di accertamento delle imposte sui redditi, e con riferimento all'acquisizione dei movimenti di un conto corrente bancario riconducibili ad un'attività d'impresa, debbono essere considerati ricavi sia le operazioni attive che quelle passive, senza che si debba procedere alla deduzione presuntiva di oneri e costi deducibili, essendo posto a carico del contribuente l'onere di indicare e provare eventuali specifici costi deducibili» (conf. Cassazione n. 07/25365, n. 08/2821, n. 14/16869, n. 20/15161); secondo Cassazione 15/4829, «in tema di accertamento delle imposte sui redditi, al fine di superare la presunzione posta a carico del contribuente dall'art. 32 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600 (in virtù della quale i prelevamenti ed i versamenti operati su conto corrente bancario vanno imputati a ricavi conseguiti nell'esercizio dell'attività d'impresa), non è sufficiente una prova generica circa ipotetiche distinte causali dell'affluire di somme sul proprio conto corrente, ma è necessario che il contribuente fornisca la prova analitica della riferibilità di ogni singola movimentazione alle operazioni già evidenziate nelle dichiarazioni, ovvero dell'estraneità delle stesse alla sua attività. (In applicazione di tale principio, la S.C. ha cassato la sentenza impugnata, che aveva ritenuto non congruo il volume degli affari e l'importo dei ricavi così come ricalcolato dall'Ufficio, esclusivamente in ragione delle modeste dimensioni della società e nonostante fosse stata riscontrata anche la mancanza di documentazione contabile legittima)»; conseguentemente, secondo Cassazione n. 18/1040, «In tema di accertamenti bancari, poiché il contribuente ha l'onere di superare la presunzione posta dagli articoli 32 del decreto del Presidente della Repubblica n. 600 del 1973 e 51 del decreto del Presidente della Repubblica n. 633 del 1972, dimostrando in modo analitico l'estraneità di ciascuna delle operazioni a fatti



imponibili, il giudice di merito è tenuto ad effettuare una verifica rigorosa in ordine all'efficacia dimostrativa delle prove fornite dallo stesso, rispetto ad ogni singola movimentazione, dandone compiutamente conto in motivazione» (conf. n. 20/13112, n. 14/26018, n. 10/18081, n. 08/22179). Soltanto tre decisioni della S.C., sulle numerosissime che si sono occupate dell'argomento, hanno ammesso che la presunzione legale posta dall'art. 32 possa essere vinta anche da presunzioni semplici, ma «sempre senza ricorrere ad affermazioni apodittiche, generiche, sommarie o cumulative» (Cass. 17/11102, 11/25502, 15/2781), e peraltro, tale apparente scostamento risulta sostanzialmente corrispondere a degli *obiter dicta*, dal momento che Cassazione 17/11102 rigetta comunque il ricorso del contribuente, mentre le altre due decisioni cassano le rispettive sentenze di merito (favorevoli al contribuente), accogliendo i ricorsi dell'amministrazione finanziaria. Inoltre, la prima delle tre decisioni da ultimo citate, ossia Cass n. 17/11102, richiama nella propria motivazione n. 06/14675 (e con essa n. 12/13035 e n. 14/20679) mostrando (non senza qualche contraddizione) di aderire alla tesi dell'ineducibilità di oneri e costi presuntivi. Il «diritto vivente», pertanto, non consente di escludere i prelevamenti dal conto corrente dai presunti ricavi se non in base alla prova, rigorosa e rigorosamente motivata dal giudice di merito, che detti prelevamenti non rappresentino ricavi (prova, oltretutto, negativa). Non pare quindi trovare riscontro, almeno al momento attuale, quanto affermato nella sentenza della Corte costituzionale n. 225 del 2005, secondo la quale «l'assunto del remittente, relativo alla ineducibilità delle componenti negative del maggior reddito d'impresa accertato in base alla norma impugnata ... risulta altresì smentito dalla più recente giurisprudenza di legittimità, secondo cui, in caso di accertamento induttivo, si deve tener conto - in ossequio al principio di capacità contributiva - non solo dei maggiori ricavi ma anche della incidenza percentuale dei costi relativi, che vanno, dunque, detratti dall'ammontare dei prelievi non giustificati».

5. Si può dubitare e si è dubitato, in passato, della legittimità costituzionale di tale normativa, per quanto attiene ai prelevamenti, per contrasto con gli articoli 3 e 53 Cost., sia perché l'ipotesi dei versamenti appare logicamente e contabilmente opposta a quella dei prelevamenti, rappresentando i primi un'entrata, e i secondi un'uscita, e quindi l'equiparazione comporta l'eguale trattamento di situazioni diseguali, sia perché in tal modo finisce col sottoporre a tassazione un reddito inesistente (ossia quello corrispondente ai prelevamenti), in contrasto col principio di capacità contributiva. Con la sentenza n. 225 del 2005, la Corte costituzionale ha dichiarato infondata tale questione, «non essendo manifestamente arbitrario ipotizzare che i prelievi ingiustificati dai conti correnti bancari effettuati da un imprenditore siano stati destinati all'esercizio dell'attività d'impresa e siano, quindi, in definitiva, detratti i relativi costi, considerati in termini di reddito imponibile». Con la successiva sentenza n. 228 del 2014 (come si è anticipato nel riportare il testo della disposizione impugnata) la Corte costituzionale ha invece ritenuto fondata la questione limitatamente ai compensi dei professionisti, ai quali la disciplina era stata estesa in forza della legge n. 311 del 2004 (art. 1, comma 402, lettera a). Ha osservato la Corte in quest'ultima sentenza, rimeditando la questione, che «in assenza di giustificazione deve ritenersi che la somma prelevata sia stata utilizzata per l'acquisizione, non contabilizzata o non fatturata, di fattori produttivi e che tali fattori abbiano prodotto beni o servizi venduti a loro volta senza essere contabilizzati o fatturati». Tale presunzione, che secondo quest'ultima decisione era stata ritenuta dalla precedente sentenza n. 225 del 2005 «congruente con il fisiologico andamento dell'attività imprenditoriale, il quale è caratterizzato dalla necessità di continui investimenti in beni e servizi in vista di futuri ricavi», era invece da ritenersi arbitraria se applicata al lavoratore autonomo (cui si riferiva il giudizio *a quo*), la cui attività «si caratterizza per la preminenza dell'apposto del lavoro proprio e la marginalità dell'apparato organizzativo», anche tenuto conto dei sistemi di contabilità semplificata di cui si avvale la categoria («assetto contabile da cui deriva la fisiologica promiscuità delle entrate e delle spese professionali e personali»), non senza considerare che l'esigenza di combattere l'evasione fiscale «trova una risposta nella recente produzione normativa sulla tracciabilità dei movimenti finanziari».

6. La citata sentenza n. 228 era vincolata, per i termini in cui l'ordinanza di rimessione aveva delimitato la questione, ad esaminare soltanto l'estensione ai lavoratori autonomi del regime di accertamento previsto per le imprese, non potendo estendere a queste ultime la declaratoria di incostituzionalità, e dovendo pertanto recepire come un dato acquisito la *ratio* della disposizione impugnata come ricostruita dalla precedente sentenza del 2005. Tuttavia, da un lato la questione può essere riproposta in termini più ampi sotto nuovi profili, dall'altro paiono sussistere profili specifici che potrebbero estendere anche al caso di specie (imprenditore individuale soggetto a contabilità semplificata) la decisione emessa nei confronti dei lavoratori autonomi. In primo luogo, si osserva che la *ratio* della presunzione posta dall'art. 32 n. 2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 600 del 1973, per quanto concerne i prelevamenti, così come ricostruita dalla citata giurisprudenza costituzionale, non risulta persuasiva. L'art. 32 prevede che, esperito nei casi consentiti dalla legge l'accesso ai dati bancari, anzitutto i versamenti non giustificati, ossia che non trovano una corrispondenza nella contabilità, siano presunti corrispondere a ricavi. Nessuno può dubitare della ragionevolezza di tale presunzione. Tuttavia, la stessa presunzione viene applicata anche ai prelevamenti, cioè ad un'operazione di segno contabile opposto. Orbene, secondo



un comune criterio di ragionevolezza, laddove, come nel caso di specie, vi siano sia versamenti che prelevamenti ingiustificati, si potrebbe inferire che il contribuente abbia coi primi acquisito ricavi, e coi secondi sostenuto o costi aziendali, ma in modo contabilmente irregolare, oppure spese personali; onde il reddito da sottoporre a tassazione, nella prima ipotesi, dovrebbe essere pari alla differenza tra i due importi (nel caso di specie, quindi, ad euro 49.630,30), e nella seconda ai soli versamenti (nel caso di specie euro 167.588,65). Ma l'impossibilità di dedurre costi non giustificati e non rigorosamente provati, e la possibilità che si tratti non di costi aziendali ma di spese personali, impedisce di fatto la prima soluzione, sicché i ricavi accertati verranno interamente equiparati a reddito, e assoggettati a tassazione (nel caso di specie, per l'ultimo degli importi sopra indicati). E già questa potrebbe risultare una conseguenza vessatoria per il contribuente, che egli tuttavia potrebbe imputare sibi, ossia alla propria infedeltà fiscale. Tuttavia, non ci si ferma qui, perché non soltanto le uscite (ossia i possibili pagamenti in nero) non possono essere dedotti dai ricavi, ma esse addirittura, contrariamente ad ogni logica contabile e aritmetica, vengono sommate (non algebricamente, ossia una posta con segno «più», e una con segno «meno», ma entrambe con lo stesso segno «più») alle entrate (in nero e *non*), facendole moltiplicare oltre ogni ragionevole aderenza alla realtà (nel caso di specie sottoponendo il contribuente ad un accertamento per euro 285.547,00). La «doppia correlazione» che starebbe alla base della presunzione legale che regola il meccanismo di accertamento non pare rispondere a criteri di ragionevolezza, perché: *a*) in assenza di giustificazione, l'uscita dal conto (ossia il prelevamento) può astrattamente attribuirsi altrettanto ragionevolmente a costi d'impresa quanto a spese personali, specie di fronte a piccoli imprenditori individuali, come è nel caso di specie; *b*) l'acquisizione di fattori produttivi, in ogni caso, avrà in ipotesi prodotto entrate che o sono state contabilizzate, e quindi dichiarate, oppure, in caso contrario, sono già state considerate nell'accertamento in forza dei versamenti ingiustificati: sommarvi i prelevamenti significa duplicare la posta. D'altra parte, come si è visto al punto 4, non è possibile dedurre dai ricavi così accertati, contrariamente a quanto ipotizzato da Corte costituzionale n. 225 del 2005, alcun costo presuntivo, impedendolo il diritto vivente rappresentato dalla giurisprudenza della S.C. Infine, non è assolutamente ragionevole pensare che un qualsiasi acquisto di fattori produttivi generi, nello stesso anno d'imposta, un reddito (poiché in questo contesto, come si è visto, la presunzione di ricavo equivale a presunzione di reddito) di pari importo alla somma spesa. Del resto, che sia illogico ipotizzare ricavi non dichiarati per un importo pari a quello dei prelevamenti trae indiretta conferma anche dal fatto che, ai fini IVA, la stessa Amministrazione finanziaria ha accertato un maggior imponibile soltanto per l'importo di euro 167.588,65, pari ai soli versamenti.

7. In ogni caso, «non sussiste incertezza del *petitum* - e la questione di legittimità costituzionale deve ritenersi ammissibile - nel caso in cui l'ordinanza di rimessione non prospetti più soluzioni alternative, ma doglianze contenutisticamente e cronologicamente diverse, in guisa che l'una risulti proposta in via principale e l'altra in via subordinata» (Corte cost., sentenza n. 469/1988); e ancora: - la denuncia di illegittimità costituzionale articolata in quesiti plurimi è inammissibile quando tra di essi esista un legame irrisolto di alternatività, mentre è ammissibile in presenza di un collegamento di subordinazione logica, il quale permette, in caso di rigetto della questione che precede, la delibazione di quella subordinata» (Corte cost. sentenza n. 188/1995). In questa ottica, è prospettabile una questione subordinata a quella fin qui illustrata, ossia la questione di legittimità costituzionale dell'art. 32 citato nella parte in cui si applica agli imprenditori individuali ammessi alla contabilità semplificata (il V. non supererebbe i. limiti di ricavi di cui all'art. 18 del decreto del Presidente della Repubblica n. 600/1973 neppure se l'accertamento impugnato venisse ritenuto legittimo; infatti il totale del valore della produzione viene accertato ai fini IRAP in euro 299.630 pag. 16 del verbale di accertamento - e il volume d'affari IVA viene accertato in euro 320,585 pag. 17) per i quali, come già ha ritenuto la Corte costituzionale, nella citata sentenza n. 228 del 2014, in relazione ai lavoratori autonomi, si può ritenere marginale l'apparato organizzativo, e per i quali sussiste quella medesima «fisiologica promiscuità delle entrate e delle spese professionali e personali»; cosicché risulterebbe incostituzionale, per irragionevolezza della presunzione, applicare alla fattispecie la disciplina normativa *de qua*, una volta ammessane in ipotesi la legittimità costituzionale in via generale. Anche in questo caso varrebbero infine le considerazioni svolte nella sentenza da ultimo richiamata, circa l'impossibilità di giustificare la norma con l'esigenza di combattere l'evasione fiscale, dato che questa trova sempre di più «una risposta nelle recente produzione normativa sulla tracciabilità dei movimenti finanziari».

8. Posto che, una volta accolta la questione di legittimità costituzionale - o quella proposta in via principale, o quella proposta in via subordinata - il ricorso del V. dovrebbe trovare almeno parziale accoglimento, dovendosi in tal caso escludere dall'accertamento impugnato gli importi pari ai prelevamenti, mentre in caso contrario tale esito non sarebbe prospettabile, è evidente la rilevanza delle questioni sollevate.



P.Q.M.

Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Sollewa d'ufficio, in via principale, questione di legittimità costituzionale dell'art. 32, comma 1, n. 2 decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, limitatamente alle parole «i prelevamenti o», per contrasto con gli articoli 3 e 53 della Costituzione;

In via subordinata, solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 32, comma 1, n. 2 decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, limitatamente alle parole «i prelevamenti o», nella parte in cui si applicano agli imprenditori individuali soggetti a contabilità semplificata ai sensi dell'art. 18 dello stesso decreto del Presidente della Repubblica, sempre per contrasto con gli articoli 3 e 53 della Costituzione;

Sospende il giudizio in corso;

Ordina alla segreteria la notificazione della presente ordinanza alle parti in causa, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri, e la sua comunicazione ai presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, sempre a cura della segreteria, all'esito delle notificazioni e comunicazioni di cui al capoverso precedente, e allegando la prova di dette notificazioni e comunicazioni agli atti stessi prima della loro trasmissione.

Così deciso in Arezzo nella Camera di consiglio del 22 febbraio 2021.

Il Presidente: GRECO

21C00215

N. 151

*Ordinanza del 16 giugno 2021 del G.I.P. del Tribunale di Bologna
nel procedimento penale a carico di A. D. e D.V. D.*

Processo penale - Sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato - Prevista esclusione della concessione per più di una volta anche all'imputato per reati connessi, ex art. 12, comma 1, lettera b), cod. proc. pen., ad altri reati oggetto di procedimenti già definiti.

– Codice penale, art. 168-bis, quarto comma.

TRIBUNALE DI BOLOGNA

UFFICIO DEL GIUDICE PER LE INDAGINI PRELIMINARI

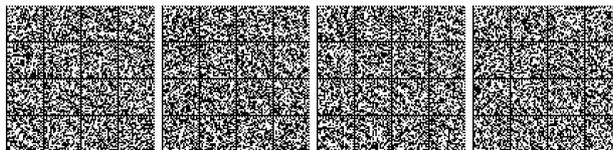
In data 6 ottobre 2020 il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Bologna esercitava l'azione penale nei confronti di A. D. e D. V. D. (oltre che di altri soggetti) per il reato di cui all'art. 73, comma 5, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 per effettuato complessivamente 11 episodi di cessione di quantità di cocaina variabili tra 0,5 gr e 1,7 grammi tra il 20 settembre 2018 e il 21 dicembre 2018.

Il Giudice, ricevuta la richiesta, fissava udienza dando i prescritti avvisi alle parti.

All'udienza del 14 gennaio 2021 entrambe gli imputati, per il tramite del proprio difensore munito di procura speciale, avanzavano richiesta di messa alla prova ex art. 168-bis c.p..

Il difensore evidenziava che gli imputati avevano già usufruito della messa alla prova poiché erano stati tratti in arresto in flagranza per un episodio di spaccio coevo ai fatti per cui si procede e, in sede di giudizio direttissimo, era stata avanzata tale richiesta: l'esito positivo della messa alla prova aveva consentito — in entrambe i casi — l'emissione della sentenza di estinzione del reato.

In quel procedimento (penale proc. n. RGNR - RG Tribunale Bologna) A. D. e D. V. D. erano sottoposti a perquisizione domiciliare: all'esito, erano rinvenuti un sacchetto contenente gr. 10 di cocaina, n. 4 involucri di plastica termosaldata contenenti circa gr. 0,33 di cocaina ciascuna, n. 5 bilancini, sostanza da taglio, materiale per il confezio-



namento delle dosi e denaro contante (600 euro); i due erano quindi tratti in arresto: all'esito dell'udienza di convalida, era applicata ad A. e D. V. la misura dell'obbligo di presentazione alla PG in relazione al reato di cui agli articoli 110 c.p., 73 comma 5 decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 e, in sede di giudizio direttissimo, era disposta per entrambi, con ordinanza del 7 gennaio 2019, la sospensione del processo con messa alla prova come in precedenza illustrato.

Il difensore, in sede di udienza preliminare, ha prodotto copia degli atti del procedimento per giudizio direttissimo e della sentenza di estinzione del reato per avvenuto esito positivo della messa alla prova.

Il difensore sottolineava, altresì, che i precedenti episodi di spaccio si erano verificati in precedenza ed era emersi solo all'esito delle indagini preliminari svolte a carico dei medesimi imputati e di altri soggetti coinvolti in analoghe attività illecite.

Vi è, a parere del difensore, una fondata possibilità di riconoscere la medesimezza del disegno criminoso tra le condotte contestate e, in astratto, di sottoporre al Giudice tale prospettazione al fine di richiedere l'accesso all'istituto della messa alla prova: ma il ricorso a tale beneficio è precluso per averne gli imputati già usufruito una volta.

All'udienza del 10 giugno 2021 il Giudice ha sollevato una questione di legittimità costituzionale da ritenersi rilevante e non infondata, con conseguente obbligo di trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

La ricognizione normativa dell'istituto della messa alla prova evidenzia quanto segue.

La legge n. 67 del 2014, come noto, ha introdotto l'istituto della sospensione del procedimento con messa alla prova dei maggiorenni, attraverso la novellazione di quattro contesti normativi: il codice penale, modificato dall'art. 3 mediante l'inserimento degli articoli 168-*bis*, 168-*ter*, 168-*quater*; il codice di procedura penale, nel quale l'art. 4 inserisce sette nuove disposizioni (da 464-*bis* a 464-*nonies*); le norme di attuazione di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale nel quale sono inseriti gli articoli 141-*bis* e 141-*ter*; infine, il testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di casellario giudiziale, di anagrafe delle sanzioni amministrative dipendenti da reato e dei relativi carichi pendenti (creto del Presidente della Repubblica 14 novembre 2002, n. 313).

La novità consiste nell'estensione a soggetti maggiorenni della *probation* prevista dal rito minorile.

La messa alla prova realizza una rinuncia statale alla potestà punitiva condizionata al buon esito di un periodo di prova controllata e assistita, riallacciandosi alla tradizione anglosassone delle *probation*.

Più precisamente, quella introdotta dalla legge n. 67 del 2014 è una *probation* giudiziale nella fase istruttoria, assimilabile al modello adottato nel procedimento minorile (art. 28 del decreto del Presidente della Repubblica n. 448 del 1988 e art. 27 delle relative norme di attuazione, approvate con decreto legislativo n. 272 del 1989), nel quale la messa alla prova precede la pronuncia di una sentenza di condanna.

Le finalità perseguite dal legislatore consistono nell'offerta di un percorso di reinserimento alternativo ai soggetti processati per reati di minore allarme sociale, accompagnata dalla funzione deflattiva dei procedimenti penali attuata mercé l'estinzione del reato dichiarata dal giudice in caso di esito positivo della prova.

Senza essere priva di una necessaria componente afflittiva (che ne salvaguarda la funzione punitiva e intimidatrice), la messa alla prova è chiamata a soddisfare nel contempo istanze specialpreventive e risocializzatrici, mediante l'incentivazione dei comportamenti riparativi indirizzati alla persona offesa dal reato.

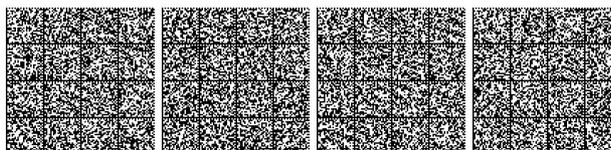
L'art. 168-*bis* del codice penale detta, al primo comma, le condizioni oggettive per l'accesso all'istituto in ragione della gravità del reato, determinata con riguardo all'entità della sanzione edittale (possono essere ammessi alla sospensione soltanto i soggetti coinvolti in procedimenti per reati sanzionati con la pena pecuniaria o con pena detentiva - esclusiva, congiunta o alternativa - non superiore nel massimo ai quattro anni) ovvero *ratione materiae*, mediante il richiamo dell'elenco di delitti contenuto nel secondo comma dell'art. 550 del codice di procedura penale, in tema di citazione diretta a giudizio.

I limiti soggettivi sono individuati dal quarto e quinto comma della disposizione, dove è esclusa la concedibilità della sospensione per più di una volta e la sua applicazione ai delinquenti e contravventori abituali, ai delinquenti professionali e per tendenza (articoli 102, 103, 104, 105 e 108 del codice penale).

Si tratta di limitazioni non previste nell'istituto omologo del rito minorile e più rigide di quelle approvate in prima lettura dalla Camera.

Prima del passaggio al Senato della legge n. 67 del 2014, infatti, era prevista la possibilità che un soggetto godesse per «due volte» della sospensione, a meno che la precedente esperienza non fosse correlata a un reato «della stessa indole» di quello per il quale il soggetto si trova a essere indagato o imputato.

Non appare senza importanza, a parere di questo Giudice remittente, la circostanza che l'evoluzione giurisprudenziale creatasi sulla messa alla prova per minorenni aveva riconosciuto (si veda, sul punto, Cassazione n. 46366/12 e 40312/14) che, in caso di continuazione tra reati giudicati e giudicandi, la sospensione del processo e la messa alla



prova disposti per i primi, pur non estendendosi automaticamente ai secondi, erano ammissibili qualora il Giudice avesse potuto riconoscere (ed adeguatamente motivare) non solo il vincolo della continuazione tra reati accertati in giudizi diversi ma anche verificare (ed adeguatamente motivare) la sussistenza di elementi idonei per una prognosi di positiva evoluzione della personalità del minore al fine di redigere un progetto idoneo al raggiungimento dell'obiettivo di rieducazione e reinserimento nella vita sociale.

Se così è, ritornando all'istituto in esame riguardante gli adulti, l'applicazione dell'art. 168-bis comma IV del codice penale è oltre modo problematica nel caso sottoposto all'attenzione di questo Giudice remittente.

La possibilità che l'imputato ne possa fruire una sola volta non esclude, in linea di principio, che in caso di *simultaneus processus* aventi ad oggetto più fatti di reato, il Giudice possa riconoscere il vincolo della continuazione e giungere (con adeguata motivazione) ad un giudizio di meritevolezza del programma di trattamento redatto dall'UEPE anche attraverso l'esercizio dei poteri (integrativi e/o aggiuntivi) in tema di condotte riparatorie a favore della persona offesa e di commisurazione dei tempi e modi di espletamento del lavoro di pubblica utilità.

In tale situazione processuale, il reato (continuato) contestato sarà dichiarato estinto con sentenza dal Giudice che accerta l'esito positivo della messa alla prova.

Può accadere, invece — per scelta processuale del pubblico ministero nella fase delle indagini preliminari o per diversa tempistica processuale in ordine alla iscrizione nel registro degli indagati di più procedimenti in capo alla medesima persona — che per un solo fatto-reato si giunga a processo e per esso sia richiesta la messa alla prova.

L'esito positivo della stessa determina le condizioni per l'emissione della sentenza di estinzione del reato che consuma definitivamente l'unica possibilità di usufruirne da parte dell'imputato.

La successiva richiesta di messa alla prova in altri procedimenti — per fatti che possono essere ritenuti connessi *ex art. 12, comma 1, lettera b)* del codice di procedura penale — è destinata ad essere dichiarata inammissibile dal Giudice per violazione della disposizione di cui al comma IV dell'art. 168-bis c.p..

E qui già si coglie in maniera apprezzabile l'irrazionalità del sistema conseguente alla applicazione della norma censurata: la messa alla prova, per poter essere richiesta nell'unica volta esperibile, deve riguardare solo fatti giudicati in uno stesso procedimento.

In caso di parcellizzazione dei procedimenti — e di esistenza di ipotesi di connessione *ex art. 12, comma 1, lettera b)* del codice di procedura penale —, la disciplina in vigore non consente di 'agganciare' alla precedente estinzione del reato fatti per cui si sarebbe potuta compiere una prognosi favorevole di astensione futura dai reati e positivo reinserimento sociale, con riconoscimento del vincolo della continuazione e valutazione finale di esito positivo della messa alla prova.

Poiché il caso sottoposto a questo Giudice remittente attiene alla valutazione delle accessibilità all'istituto della messa alla prova con effetti sostanziali evidenti in termine di possibilità di definizione del procedimento, in caso di esito positivo della prova, con sentenza dichiarativa della estinzione del reato, sotto tale profilo va segnalata la evidente disparità di trattamento che si determina in relazione alla previsione di cui al comma quarto dell'art. 168-bis del codice penale nel caso di connessione tra procedimenti *ex art. 12, comma 1, lettera b)* codice di procedura penale con possibilità di ravvisare il vincolo della continuazione tra reati accertati in giudizi diversi: l'imputato che affronta il *simultaneus processus* ne potrà beneficiare (previa valutazione positiva di tutte le condizioni di accesso all'istituto), laddove l'imputato che affronta giudizi distinti (ancorché connessi) potrà beneficiarne solo la prima (ed unica) volta.

Tale disparità deve essere ancor più sottolineata laddove si ponga mente ai principi affermati dalla giurisprudenza di legittimità in tema di continuazione del reato: una volta definitivamente superata la concezione del reato continuato in termini di unitarietà 'ontologica' e riconosciutane una unità solo fittizia *quoad poenam*, l'insegnamento del supremo consesso si è consolidato nel senso di ritenere che il reato continuato 'si configura quale particolare ipotesi di reati che va considerato unitariamente solo per gli effetti espressamente previsti dalla legge, come quelli relativi alla determinazione della pena, mentre, per tutti gli altri effetti non espressamente previsti, la considerazione unitaria può essere ammessa solo esclusivamente a condizione che garantisca un risultato favorevole al reo, così rispondendo alla *ratio di favor rei* dell'istituto in oggetto' (Cass. SSUU 3286/2008). Applicando i suddetti principi, la Corte di cassazione ha ritenuto che i reati avvinti dal vincolo della continuazione sono da considerare come un'unità fittizia anche ad altri limitati effetti, come, ad esempio, ai fini della concessione del beneficio della sospensione condizionale della pena.

Sul punto, la giurisprudenza costituzionale che si è occupata dell'istituto della messa alla prova (Corte costituzionale n. 91 del 2018) ha di recente delineato un significativo parallelismo tra messa alla prova e sospensione condizionale della pena e pur riconoscendo i limiti di tale operazione di assimilazione ha concluso che 'la possibilità di chiedere i riti speciali, e in particolare il patteggiamento o la messa alla prova, costituisce, come generalmente si ritiene, una delle facoltà difensive e appare illogico considerarli costituzionalmente illegittimi per violazione delle garanzie riconosciute all'imputato questi procedimenti che sono diretti ad assicurargli un trattamento più vantaggioso di quello ordinario'.



Per tale via, appare chiaro come tra gli effetti positivi richiamati nelle precedenti pronunce non possa non annoverarsi quello derivante dall'esito positivo della messa alla prova, ovviamente previa valutazione positiva in ordine al riconoscimento del medesimo disegno criminoso e alla meritevolezza per all'accesso al beneficio.

Né può, in tale ottica, procedersi ad ammettere gli imputati alla messa alla prova in ragione di una lettura costituzionalmente orientata della norma.

Tale conclusione deriva dalla impossibilità, a parere di questo Giudice remittente, di considerare la seconda richiesta di messa alla prova non come ulteriore e nuova richiesta ma come prosecuzione oppure integrazione di quella già avanzata in altro procedimento: a parte l'insormontabile ostacolo rappresentato dalla lettera della norma (che recita 'una sola volta'), deve rilevarsi che la vicenda relativa al percorso della messa alla prova si conclude con una pronuncia di estinzione del reato che impedisce di 'riprendere' o 'rivalutare' quel percorso e le condizioni di accesso al beneficio, perché il reato è estinto e la sentenza del Giudice ha definitivamente prodotto un effetto sostanziale non più revocabile.

La Corte, peraltro, si è occupata della compatibilità costituzionale della messa alla prova per minori nel caso in cui — sussistendo l'ipotesi di connessione determinata dalla continuazione — non era possibile estendere tale beneficio poiché alcuni dei fatti-reato erano stati commessi quando l'imputato era divenuto maggiorenne: con sentenza n. 52 del 1995 la Corte ha dichiarato non fondata la questione affermando «in virtù della previsione legale che collega il raggiungimento della maggiore età al compimento dei diciotto anni, deve presumersi che, nella realizzazione di ogni fatto-reato, il soggetto agente versi in una dimensione psicologica che è quella propria dello *status* (minorenne o maggiorenne) che la legge, regione *aetatis*, gli riconosce, sicché non è irragionevole né lesivo del principio di uguaglianza o del diritto di difesa che, delle condotte realizzate con la maturità del maggiorenne, egli risponda penalmente secondo le norme sostanziali e processuali proprie degli adulti.

Tale conclusione non è messa in crisi qualora i vari fatti-reato siano stati realizzati in esecuzione di un medesimo disegno criminoso. Anche se si accoglie la concezione più rigorosa secondo la quale perché sussista il reato continuato occorre che i vari fatti devono essere stati tutti previsti, programmati e deliberati in via preliminare dall'autore come elementi costitutivi di un piano unitario, ciò non toglie che ogni fatto facente parte del programma criminoso deve essere assistito dal momento volitivo, che si pone autonomamente, di volta in volta, nella realizzazione concreta dei singoli episodi.

D'altra parte non è in via di principio indifferente che il soggetto, per una parte degli episodi, sia assoggettato agli istituti minorili, in quanto il trattamento penale complessivo ben può essere influenzato dagli istituti di favore (ad esempio, irrilevanza del fatto, messa alla prova, perdono giudiziale, diminuzione *ex art.* 98 cod. pen.) che caratterizzano il sistema penale minorile. In altri termini, non può dirsi nemmeno del tutto rispondente al vero l'affermazione del giudice *a quo* secondo cui questi istituti sarebbero completamente «vanificati» dalla contemporanea applicazione degli istituti processuali e sostanziali previsti per gli adulti.

A ciò va aggiunto che la separazione delle procedure non impedisce, ovviamente, che, sussistendo i presupposti della continuazione di reati, si faccia applicazione del criterio del cumulo giuridico delle pene *ex art.* 81 del codice penale, eventualmente da parte del giudice della esecuzione, a norma dell'*art.* 671 codice di procedura penale», così di fatto non ritenendo sussistere irragionevolezza e disparità di trattamento alla luce del diverso complessivo sistema di norme di riferimento e di applicazione di diversi istituti sostanziali che, però, non avrebbero impedito anche in fase esecutiva, di sottoporre al Giudice la valutazione in ordine al medesimo disegno criminoso *ex art.* 671 c.p.p..

Non pare a questo Giudice remittente che tale pronuncia possa ritenersi ostativo alla riproposizione della questione con riferimento alla messa alla prova per adulti introdotta con la legge n. 67/2014 tenuto conto della considerazione che il sistema di riferimento processuale e sostanziale è il medesimo.

Il parametro che si assume violato è, a parere del Giudice remittente, l'*art.* 3 della Costituzione.

Sussiste una irragionevole disparità di trattamento tra situazioni che possono ritenersi omogenee e che invece sono caratterizzate dalla diversità di trattamento come sopra illustrato. L'esame della giurisprudenza costituzionale sulla violazione dell'*art.* 3 della Costituzione offre all'interprete un primo novero di giudizi di ragionevolezza che attiene all'uguaglianza. Ma soltanto un esiguo novero di questioni in materia penale sono invero riconducibili al nucleo duro dell'*art.* 3 della carta costituzionale quando la scelta incriminatrice del legislatore assume, senza alcuna giustificazione, il sesso, la razza, la condizione sociale o la religione come elemento idoneo a determinare un trattamento differenziato. Tali casi attengono molto spesso alle scelte più marcatamente ideologiche del legislatore fascista del codice penale, direttamente espressive di una discriminazione fondata su valori poi fermamente ripudiati da parte del costituente (sentenza n. 119/1970 riguardo alla circostanza aggravante del danneggiamento per il reato commesso da lavoratori in occasione di sciopero e da datori di lavoro in occasione di serrate; sentenza n. 131/1979 sulla conversione della pena pecuniaria in pena detentiva in caso di insolvibilità del condannato; sentenza n. 440/1995 in relazione al reato di bestemmia; sentenza n. 508/2000 sul vilipendio della religione dello stato).



Una seconda tipologia di giudizi di ragionevolezza attiene alla razionalità, vista come «non contraddittorietà interna del sistema giuridico».

A tale categoria sono ascrivibili anzitutto i casi di incompatibilità tra norme, ma anche di «irriducibilità di regole a principi ispiratori», di «incongruità dei mezzi rispetto ai fini», di «ingiustificatezza dell'eccezione rispetto alla regola», secondo le formule via via indicate dalla Corte.

Preponderanti in questa categoria sono senza dubbio proprio i casi di incompatibilità tra norme, nei quali la Corte costituzionale è chiamata ad esprimersi sulla ragionevolezza dell'equiparazione o della differenziazione di trattamento da esse prevista. Per far ciò la Corte necessita di un punto prospettico da cui valutare la rilevanza delle somiglianze e delle differenze tra le fattispecie poste a confronto, e questo punto prospettico è dato dalla *ratio legis*.

Pertanto, si comprende come tale controllo di coerenza normativa esiga intrinsecamente una struttura triadica, poiché solo a parità di *ratio legis* tra le due norme sarà possibile dichiarare l'illegittimità costituzionale del diverso trattamento. Tale giudizio di ragionevolezza-razionalità trae fondamento tuttavia dall'assiomatico assunto della natura razionale e non contraddittoria dell'ordinamento, di modo che il compito dell'interprete-giudice costituzionale è semplicemente quello di espungere dall'ordinamento i rari casi di contraddizione che ciononostante si presentino.

Un'ultima tipologia di giudizi di ragionevolezza attiene, infine, alla considerazione della ragionevolezza come «imperativo di giustizia», tipologia anche denominata controllo di ragionevolezza intrinseca, essendo assente o puramente rafforzativo l'utilizzo di un *tertium comparationis*. In questo caso l'irragionevolezza della norma è predicabile senza l'ausilio di alcuna norma di confronto, poiché essa è direttamente confligente con i valori e i principi alla base del dettato costituzionale.

Nel caso in esame ritiene il Giudice remittente che ci si trovi in presenza di una situazione di contrarietà interna del sistema delineato dall'istituto della messa alla prova sotto il profilo della irriducibilità della regola contenuta nel quarto comma dell'art. 168-bis del codice penale al rispetto dei principi ispiratori della norma: nell'ipotesi di reati connessi ex art. 12, comma 1, lettera b) c.p.p. non è possibile accedere all'istituto della messa alla prova qualora i procedimenti penali a carico dell'imputato siano diversi, giudicati e giudicandi.

Ciò determina una disparità di trattamento che risulta irragionevole secondo il parametro evocato dall'art. 3 della Carta costituzionale.

P.Q.M.

Il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Bologna,

Visti gli articoli 136 Cost., 23 legge 11 marzo 1953, n. 87;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata in relazione all'art. 3 Cost. la questione di legittimità costituzionale dell'art. 168-bis, comma IV del codice penale nella parte in cui, disponendo che la sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato non può essere concessa più di una volta, non prevede che l'imputato ne possa usufruire per reati connessi ex art. 12, comma 1, lettera b) del codice di procedura penale ad altri oggetto di procedimenti già definiti.

Sospende il presente giudizio e dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Dispone che copia della presente ordinanza sia comunicata, a cura della cancelleria, al Presidente del Senato, al Presidente della Camera dei deputati e al Presidente del Consiglio dei ministri.

Manda alla cancelleria per gli adempimenti di competenza.

Bologna, 16 giugno 2021

Il Giudice: TRUPPA



N. 152

Ordinanza del 17 giugno 2021 del Tribunale di Verona nel procedimento penale a carico di O. P.

Processo penale - Divieto di un secondo giudizio - Mancata previsione dell'applicabilità della disciplina del divieto di un secondo giudizio nei confronti dell'imputato al quale, con riguardo agli stessi fatti, sia stata già irrogata in via definitiva, nell'ambito di un procedimento amministrativo non legato a quello penale da un legame materiale e temporale sufficientemente stretto, una sanzione di carattere sostanzialmente penale ai sensi della CEDU e dei relativi protocolli.

– Codice di procedura penale, art. 649.

TRIBUNALE ORDINARIO DI VERONA

SEZIONE PENALE

Il Tribunale di Verona, in composizione monocratica, in persona del giudice dott.ssa Sabrina Miceli, all'udienza del 17 giugno 2021, nel procedimento a carico di P. O., imputato in ordine al «reato p. e p. dall'art. 171-ter, comma 1, lett. b), legge n. 633/41 perché, fuori dal caso di uso personale, a fini di lucro deteneva per la vendita e abusivamente riproduceva opere letterarie fotocopiate oltre il limite consentito pari al 15% in numero pari a quarantanove testi (dettagliatamente elencati), presso la copisteria... di cui è titolare», fatto contestato come commesso a... (decreto di citazione a giudizio a seguito di opposizione a decreto penale del... (1));

Considerato che nei confronti dell'imputato e, quale obbligato in solido, nei confronti della società..., come risulta dal verbale di accertamento del... dall'ordinanza del Prefetto di... e dalla sentenza del Giudice di Pace del... (passata in giudicato) in atti, risulta irrogata in via definitiva — in relazione alla medesima condotta contestata in questa sede — una sanzione amministrativa pecuniaria pari ad euro 5974;

Osservato che l'applicazione di tale sanzioni da parte dell'amministrazione finanziaria, è avvenuta in forza dell'illegittimo amministrativo trattenuto dall'art. 174-bis, legge n. 633/41;

Evidenziato che tale norma prevede, che «ferme le sanzioni penali applicabili, la violazione delle disposizioni previste nella presente sezione è punita con la sanzione amministrativa pecuniaria pari al doppio del prezzo di mercato dell'opera o del supporto oggetto della violazione, in misura comunque non inferiore a euro 103,00. Se il prezzo non è facilmente determinabile, la violazione è punita con la sanzione amministrativa da euro 103,00 a euro 1032,00. La sanzione amministrativa si applica nella misura stabilita per ogni violazione e per ogni esemplare abusivamente duplicato o riprodotto»;

Rilevato che il Pubblico Ministero ha esercitato l'azione penale contestando all'imputato la fattispecie di cui all'art. 171-ter, comma 1, lett. b) I. cit., nei termini anzidetti (facendo richiesta di emissione di decreto penale di condanna, in data 12 dicembre 2014, per euro 8.100);

Ritenuti l'identità del destinatario del precetto penale e delle sanzioni amministrative applicate in via definitiva, il carattere afflittivo e, pertanto, sostanzialmente «penale» di queste ultime, in ragione del consolidato indirizzo della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo;

Ritenuta altresì l'assenza di quel legame sufficientemente stretto a livello materiale e cronologico tra i due procedimenti (penale ed amministrativo) che solo può giustificare il c.d. doppio binario sanzionatorio e la sproporzione della risposta sanzionatori complessivamente approntata dal sistema;

Sottopone, su sollecitazione della difesa dell'imputato, al giudizio di questa Ecc.ma. Corte costituzionale questione di legittimità costituzionale dell'art. 649 del codice di procedura penale, per contrasto con l'art. 117 comma I Cost., in relazione all'art. 4 protocollo 7 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, nella parte in cui non prevede l'applicabilità della disciplina del divieto di un secondo giudizio nei confronti dell'imputato, al quale, con riguardo agli stessi fatti, sia già stata irrogata in via definitiva, nell'ambito di un procedimento amministrativo non legato a quello penale da un legame materiale e temporale sufficientemente stretto, una sanzione avente carattere sostanzialmente penale ai sensi della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e dei relativi protocolli.

(1) pari al doppio della sanzione minima prevista per i venticinque libri di testo il cui prezzo di vendita non è stato possibile determinare (25 x 103 euro x 2) e ad un terzo dell'importo massimo previsto per le opere il cui prezzo di vendita era conosciuto (15 x 103 = 1545,00/3).



1. Non manifesta infondatezza della questione

1.1. La questione di legittimità costituzionale sopra delineata si presenta non manifestamente infondata per i motivi di seguito esplicitati.

Com'è noto, con la decisione della Corte europea dei diritti dell'uomo «Engel e altri c. Paesi Bassi» (Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, 8 giugno 1976), il Giudice sovranazionale ha enucleato tre criteri per verificare se una sanzione — indipendentemente dalla qualificazione formale ad essa attribuita dal legislatore nazionale — possa definirsi sostanzialmente penale: 1) la qualificazione giuridica data dall'ordinamento interno; 2) l'effettiva natura della sanzione; 3) il grado di severità ed afflittività dalla stessa espresso. Si tratta di criteri tra loro alternativi, sicché è sufficiente che la sanzione abbia finalità preventiva o retributiva, ovvero sia particolarmente severa, per sancirne la natura sostanzialmente penale.

Tanto premesso, la natura sostanzialmente criminale della sanzione determina l'obbligo per lo Stato di applicare lo statuto, sostanziale e processuale, proprio del diritto penale e garantito dalla Convenzione, quanto alla struttura, all'oggetto ed all'accertamento della responsabilità del soggetto perseguito.

Nell'accezione sostanzialistica che contrassegna la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in tema di qualificazione delle sanzioni, assume rilievo fondamentale la finalità repressiva e preventiva della sanzione; in altri termini, laddove la stessa non abbia solo una finalità restitutoria e compensativa ma si connoti per un *quid pluris* che le attribuisca anche, se non solo, una funzione deterrente e retributiva, essa dovrà essere considerata sostanzialmente penale.

Si tratta di principi ribaditi a più riprese dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, ad esempio in materia tributaria o — proprio con particolare riferimento all'ordinamento italiano — in relazione al settore degli abusi di mercato, nella nota sentenza Grande Stevens c. Italia.

Ciò posto, una volta riqualificata come «penale» la sanzione amministrativa, perché la sottoposizione dello stesso soggetto ad un ulteriore processo penale e, a fortiori, l'applicazione di una pena aggiuntiva, per i medesimi fatti, dopo che la prima sanzione sia divenuta definitiva non costituisca violazione dell'art. 4, prot. 7 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali è necessario che siano integrati tutta una serie di presupposti delineati, da ultimo, con la nota sentenza 15 novembre 2016, A e B contro Norvegia e poi ribaditi, a livello interno, da numerose pronunce della giurisprudenza costituzionale (*cf.*, tra le altre, Corte costituzionale, sentenza n. 114/2020) e di legittimità (*cf.*, da ultimo, Cass. Sez. 2, sentenza n. 5048/2020 Ud. (dep. 9 febbraio 2021) Rv. 280570 - 01).

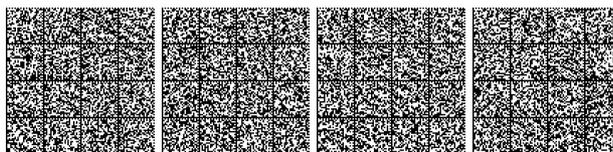
Invero, la grande camera della Corte di Strasburgo con la decisione predetta ha impresso un nuovo sviluppo alla materia di cui si discute. La rigidità del divieto convenzionale di *bis in idem*, nella parte in cui — alla luce dei precedenti arresti giurisprudenziali sovranazionali — avrebbe dovuto trovare applicazione anche per sanzioni che gli ordinamenti nazionali qualificano come amministrative, aveva ingenerato gravi difficoltà presso gli Stati che hanno ratificato il Protocollo n. 7 alla CEDU, perché la discrezionalità del legislatore nazionale di punire lo stesso fatto a duplice titolo, pur non negata dalla Corte di Strasburgo, finiva per essere frustrata, di fatto, dal divieto di *bis in idem*.

Per alleviare tale inconveniente, la Corte EDU ha enunciato il principio di diritto secondo cui il *ne bis in idem* non opera quando i procedimenti sono avvinti da un legame materiale e temporale sufficientemente stretto («*sufficiently closely connected in substance and in time*»).

In particolare, la Corte di Strasburgo ha precisato che legame temporale e materiale sono requisiti congiunti; che il legame temporale non esige la pendenza contemporanea dei procedimenti, ma ne consente la consecutività, a condizione che essa sia tanto più stringente, quanto più si protrae la durata dell'accertamento; che il legame materiale dipende dal perseguimento di finalità complementari connesse ad aspetti differenti della condotta, dalla prevedibilità della duplicazione dei procedimenti, dal grado di coordinamento probatorio tra di essi, e soprattutto dalla circostanza che nel commisurare la seconda sanzione si possa tenere conto della prima, al fine di evitare l'imposizione di un eccessivo onere per lo stesso fatto illecito. Al contempo, si deve valutare anche se le sanzioni, pur convenzionalmente penali, appartengano o no al nocciolo duro del diritto penale, perché in caso affermativo si dovrà essere più severi nello scrutinare la sussistenza del legame e più riluttanti a riconoscerlo in concreto.

In buona sostanza, con la sentenza A e B contro Norvegia, il *ne bis in idem* convenzionale ha cessato di agire quale regola inderogabile conseguente alla sola presa d'atto circa la definitività del primo procedimento, ma è stato subordinato ad un apprezzamento proprio della discrezionalità giudiziaria in ordine al nesso che lega i procedimenti, perché in presenza di una «*close connection*» è permesso proseguire nel nuovo giudizio nonostante la definizione dell'altro.

Il divieto di *bis in idem* convenzionale ha quindi perso il suo carattere esclusivamente processuale, atteso che criterio eminente per affermare o negare il legame materiale è proprio quello relativo all'entità della sanzione complessivamente irrogata. Se pertanto la prima sanzione fosse modesta, sarebbe in linea di massima consentito, in presenza



del legame temporale, procedere nuovamente al fine di giungere all'applicazione di una sanzione che nella sua totalità non risultasse sproporzionata, mentre nel caso opposto il legame materiale dovrebbe ritenersi spezzato e il divieto di *bis in idem* pienamente operante (cfr. sent. Cost. n. 43/2018).

Tanto la Corte europea dei diritti dell'uomo con la sentenza già citata, quanto la Corte di giustizia dell'Unione europea (sentenza 20 marzo 2018, in causa C-524/15, Menci) non ritengono quindi, ex se, contraria al divieto di *bis in idem* la sottoposizione di un imputato a processo penale per il medesimo fatto per il quale egli sia già stato definitivamente sanzionato in via amministrativa, esigendo unicamente la sussistenza di un legame materiale e temporale sufficientemente stretto tra i due procedimenti, da ravvisarsi in presenza di sanzioni che perseguano scopi complementari, della prevedibilità del «doppio binario» sanzionatorio, di forme di coordinamento tra i procedimenti e della proporzionalità del complessivo risultato sanzionatorio. (2)(3)(4)

Così brevemente compendiato il quadro di riferimento sovranazionale, occorre ora soffermarsi sull'ordinamento interno, e segnatamente sulle norme rilevanti ai fini del giudizio di merito demandato a questo giudice, per valutarne la compatibilità con l'art. 4 prot. 7 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, norma interposta dell'art. 117, comma I Cost.

In primo luogo, a parere di questo rimettente, nessun dubbio sussiste in ordine al carattere essenzialmente «penale» — alla luce delle coordinate teoriche più sopra tracciate — delle sanzioni amministrative contemplate dall'art. 174-bis, legge n. 633/1941 (introdotto dall'art. 8, legge n. 248/2000), risolvendosi esse nella applicazione al trasgressore di una somma di denaro individuata quale multiplo del prezzo di mercato dell'opera indebitamente riprodotta (e comunque con un minimo di euro 103) o — quando il prezzo dell'opera non è determinabile — con una somma compresa tra un minimo ed un massimo per ciascuna violazione riscontrata.

Rilette nella prospettiva degli Engel criteria, tali sanzioni si distinguono, innanzitutto, per la evidente gravità resa palese dalle significative ricadute sulla sfera patrimoniale del destinatario; basti pensare che, nel caso di specie, — relativo alla riproduzione di quarantanove opere letterarie (quindi ad un fatto di medio-bassa gravità) — la sanzione pecuniaria concretamente applicata ammonta ad oltre il doppio della multa prevista per l'illecito penale, nel suo minimo edittale. Le modalità di determinazione dell'ammontare della sanzione (attraverso il citato meccanismo moltiplicatore) ne disvelano quindi il carattere afflittivo e non meramente restitutorio nonché la finalità repressiva e deterrente che, d'altra parte, si evince plasticamente dalla lettura della relazione del disegno di legge n. 1495 poi sfociato nella legge n. 248/2000 che ha modificato la legge sul diritto d'autore inserendovi, tra le altre cose e per quanto qui interessa, l'art. 174-bis.

Invero, nella suddetta relazione il legislatore, pur dicendosi consapevole della gravità delle sanzioni penali già vigenti e della necessità di limitare in termini di *extrema ratio* il ricorso alla sanzione criminale «anche per mantenere una proporzione con gli *standards* europei», a fronte della ritenuta entità e qualità delle violazioni, ha espressamente inteso incrementare il grado di dissuasività delle misure di contrasto, introducendo, in aggiunta alle sanzioni penali già previste dalla legislazione esistente, alcune sanzioni e misure amministrative che appaiono, riprendendo la terminologia usata dal legislatore «dotate di autonoma deterrenza in quanto rapidamente applicabili».

P dunque cristallina la funzione prevalentemente (se non esclusivamente) deterrente delle sanzioni amministrative che, a ben vedere, sotto questo profilo, si differenziano da quelle penali solo per la rapidità del procedimento applicativo. 2 quindi manifestamente carente quella complementarità di funzioni che sola giustifica il c.d. doppio binario sanzionatorio.

Pertanto, la finalità esclusivamente pubblicistica e, quindi, l'identità di funzione con la sanzione penale, è confermata, altresì, dalla destinazione degli introiti provenienti dall'applicazione delle suddette misure.

I proventi delle sanzioni pecuniarie sono infatti devoluti, per il 50 per cento, alla costituzione di un fondo destinato al potenziamento delle strutture e degli strumenti impiegati nell'accertamento dei reati contro il diritto d'autore e nella restante misura come contributo per le campagne di pubblica informazione di cui al successivo articolo 10.

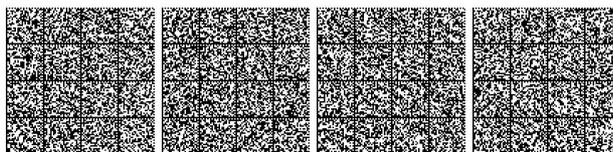
Le sanzioni amministrative applicate appaiono quindi sanzioni sostanzialmente penali alla luce degli Engel criteria più volte citati.

Né, in senso contrario; rileva la circostanza per cui tali sanzioni vengono disposte all'esito di un procedimento formalmente amministrativo, atteso che — come già rimarcato in precedenza — a venire in rilievo, nell'interpretazione del principio del *bis in idem* delineata dalla giurisprudenza di Strasburgo, è, in chiave sostanziale, la reale natura della sanzione.

(2) In particolare, in base a detti criteri, nella sentenza Menci la Corte di giustizia ha ritenuto compatibile con il divieto di

(3) *bis in idem*

(4) di cui all'art. 50 CDFUE il complessivo regime sanzionatorio e procedimentale previsto dal legislatore italiano in materia di omesso versamento dell'IVA, salva la verifica, da parte del giudice di merito, della non eccessiva onerosità, nel caso concreto, dell'applicazione del «doppio binario».



Identico è poi certamente il fatto storico alla base di ambedue i procedimenti (amministrativo e penale), nella sua concreta materialità atteso che l'art. 174-*bis* si limita a fare rinvio alla «violazione delle disposizioni previste nella presente sezione» (e quindi all'intera sezione rubricata «difese e sanzioni penali» in cui è descritta la condotta prevista e punita dall'art. 171-*ter*, comma 1, lett. *b*) per individuare il proprio ambito applicativo cosicché è indubitabile che le due sanzioni si applichino al medesimo fatto. Lo stesso verbale di accertamento, contestazione e notificazione notificato nel caso di specie conferma che l'illecito derivante dal «sequestro di quarantanove testi di opere letterarie illecitamente fotocopiate e pronti alla vendita, oltre il limite del 15 per cento» costituisce insieme violazione di natura penale ed amministrativa. Lo stesso fatto storico ivi descritto è riportato, infatti, nel capo di imputazione per cui è pendente il presente processo. D'altra parte, su un piano generale, la giurisprudenza di legittimità ha escluso l'operatività, in questa materia, dell'art. 241.689/81 di cui appresso meglio si dirà, proprio sul presupposto — pacifico — dell'identità del fatto a cui si applicano le due tipologie di sanzioni (*cf.* Cass. Sez. 2, sentenza n. 30319/2017 (Rv. 646608 - 01).

Tanto ritenuto in ordine alla natura sostanzialmente penale della sanzione amministrativa e alla medesimezza dei fatti a cui le sanzioni (penali e amministrative) si applicano, non sono previsti, all'interno della disciplina in materia di diritto d'autore, rimedi per scongiurare il rischio di duplicazione delle sanzioni al medesimo soggetto, per l'identico fatto. Invero, il tenore letterale del citato art. 174-*bis* che si apre con la clausola di salvaguardia «ferme le sanzioni penali applicabili» scioglie ogni dubbio in ordine alla necessaria congiunta applicazione, per la medesima violazione, delle sanzioni penali e amministrative (*cf.* Cass. Civ., Sez. II, cent. n. 30319/17 che evidenzia il regime della doppia punibilità in materia di diritto d'autore). Ciò, del resto, è perfettamente in linea con il dichiarato intento del legislatore di garantire — mediante l'introduzione delle sanzioni amministrative - semplicemente una risposta punitiva più celere.

Ne deriva che, per il medesimo fatto, a fronte dell'applicazione — in via definitiva — di una sanzione amministrativa pecuniaria afflittiva a connotazione pubblicistica, il sistema prevede l'applicazione, inevitabilmente a distanza di tempo, attesa la diversa struttura del processo penale, di una sanzione penale che va a duplicare la sanzione pecuniaria e ad essa va ad aggiungere quella detentiva dal momento che il delitto è punito con pena congiunta (reclusione da sei mesi a tre anni e multa da euro 2.582 ad euro 15.493).

Non sono previsti meccanismi di raccordo e collegamento tra i due procedimenti né la risposta sanzionatoria penale è limitata ai fatti che presentino una particolare gravità o che superino una determinata soglia di rilevanza, come ad esempio avviene in ambito tributario.

Pertanto, della già intervenuta applicazione di una sanzione pecuniaria il giudice penale può tener conto solo nell'esercizio della discrezionalità «vincolata» di cui all'art. 133 del codice penale ma, in ogni caso, senza mai poter arrivare a determinarsi per l'esclusione. dell'applicazione della multa e senza mai poter scendere (salva la ricorrenza di eventuali circostanze attenuanti), per quanto concerne la sanzione pecuniaria, al di sotto del limite edittale fissato in euro 2582.

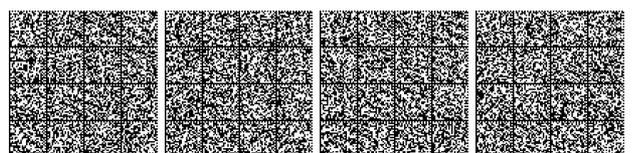
La sanzionabilità dell'abusiva riproduzione e della illecita duplicazione altresì a titolo amministrativo e l'identità della condotta materiale integrante le fattispecie amministrativa e penale escludono inoltre, come già anticipato, che l'esistenza del reato dipenda dall'accertamento della violazione amministrativa restando così esclusa la c.d. connessione obiettiva per pregiudizialità di cui alla legge n. 689/81, art. 24, richiesta per radicare la competenza del giudice penale nell'accertamento della responsabilità per l'illecito amministrativo: di conseguenza, come avvenuto nel caso di specie, il soggetto destinatario della sanzione amministrativa, qualora voglia impugnare la medesima, deve fare riferimento alle norme ex articoli 22 e 22-*bis* della legge 24 novembre 1981, n. 689 cit.

Sicché, anche sotto questo profilo, l'interessato è obbligato a sopportare eccessivi oneri rispetto alle finalità — lecite — perseguite dal legislatore.

Il sistema di tutele predisposte dal legislatore non appare dunque in linea, a parere di questo rimettente, con i presupposti in presenza dei quali il sistema del c.d. doppio binario si giustifica: le due tipologie di sanzioni, infatti, per tutto quanto detto, si applicano al medesimo fatto — senza coinvolgere diversi aspetti della condotta — e si ripropongono il medesimo scopo. Il procedimento penale, inoltre, si svolge con modalità del tutto indipendenti, sia a livello temporale che probatorio, rispetto a quelle del procedimento amministrativo in assenza di meccanismi di coordinamento che consentano di tener conto della sanzione già inflitta. L'apparato sanzionatorio previsto dalla normativa nazionale appare infine del tutto sproporzionato e ingiustificato.

Pertanto, la possibilità di irrogare una sanzione proporzionata costituisce, invero, un *posterius* rispetto alla valutazione in ordine alla connessione stretta tra diverse sanzioni per lo stesso fatto (in questi termini Corte costituzionale, sentenza n. 145/2020) che, come visto, non sussiste nella materia in esame e, nemmeno, a maggior ragione, nel caso di specie.

Invero, anche aderendo all'approccio restrittivo fatto proprio dalla Corte Costituzionale con la citata sentenza n. 43/2018 secondo cui «la nuova regola della sentenza A e B contro Norvegia rende meno probabile l'applicazione del divieto convenzionale di *bis in idem* alle ipotesi di duplicazione dei procedimenti sanzionatori per il medesimo fatto, ma non è affatto da escludere che tale applicazione si imponga di nuovo, sia nell'ambito degli illeciti tributari, sia in



altri settori dell'ordinamento, ogni qual volta sia venuto a mancare l'adeguato legame temporale e materiale, a causa di un ostacolo normativa o del modo in cui si sono svolte le vicende procedurali» deve evidenziarsi come nel caso di specie il procedimento amministrativo è stato attivato nel 2014 e si è concluso definitivamente con la sentenza emessa il 7 gennaio 2016 dal giudice di pace e non impugnata; l'azione penale, invece, è stata esercitata con la richiesta di emissione di decreto penale di condanna del 12 dicembre 2014 che, a seguito di opposizione, ha portato all'emanazione del decreto che dispone il giudizio del 3 maggio 2019 e alla celebrazione della prima udienza (diversa da quelle di mero rinvio) il 10 febbraio 2021, a distanza, quindi, di oltre cinque anni dalla sopravvenuta irrevocabilità della sanzione (formalmente) amministrativa.

A fronte di tale situazione, l'unica norma astrattamente applicabile per neutralizzare la duplicazione dei giudizi è costituita dall'art. 649 del codice di procedura penale, che preclude la possibilità di un secondo procedimento penale nei confronti dell'imputato prosciolto o condannato con sentenza o decreto penale divenuti irrevocabili in relazione al medesimo fatto. Il tenore letterale della disposizione, tuttavia, non ne consente un'interpretazione convenzionalmente orientata, in virtù dell'inequivoco riferimento all'autorità giudiziaria penale, che non permette di allargarne lo spettro applicativo agli accertamenti di natura amministrativa. Come efficacemente rilevato dalla giurisprudenza di legittimità, infatti, «gli strumenti preventivi e riparatori che compongono il quadro sistematico all'interno del quale si colloca la disciplina di cui all'art. 649 del codice procedura penale presuppongono tutti la comune riferibilità dei più procedimenti per il medesimo fatto all'autorità giudiziaria penale: è dunque tale quadro sistematico, in uno con la considerazione del tenore letterale della disposizione codicistica, che preclude un'interpretazione di quest'ultima che ne estenda l'ambito applicativo a sanzioni irrogate l'una dal giudice penale, l'altra da un'autorità amministrativa» (cfr. Cass. pen. sez. V, ordinanza n. 1782/2015).

In effetti, in alcuni isolati arresti della giurisprudenza di merito (cfr. Tribunale di Brindisi sentenza n. 2881/14 reg. sent.) si è ritenuta praticabile la via della estensione analogica dell'art. 649 del codice di procedura penale a casi in cui, secondo una interpretazione conforme ai principi convenzionali, il procedimento precedentemente concluso per gli stessi fatti abbia natura (solo formalmente) amministrativa: ciò sulla scorta del carattere generale del principio sancito dall'art. 649 del codice di procedura penale, in quanto tale suscettibile di applicazione per analogia a situazioni ivi non direttamente contemplate, ma ad esso accomunate per identità di *ratio*. Trattasi, tuttavia, di soluzione da cui questo rimettente ritiene di doversi motivatamente discostare. Ad ostare al ricorso all'analogia, nella specie, contribuisce non solo la cristallinità del dato letterale e quindi il rispetto del principio di legalità in materia penale ma anche il difetto dell'ulteriore presupposto che fonda la legittimità di siffatto strumento esegetico, vale a dire la sussistenza di una lacuna non intenzionale nel tessuto normativo laddove, al contrario, l'autonomia e l'indipendenza tra il procedimento amministrativo ed il procedimento penale nonché il loro cumulo è frutto di una precisa scelta del legislatore evincibile dalla relazione del disegno di legge n. 1496 sfociato nella legge n. 248/2000 citata e dalla clausola di salvaguardia con cui si apre l'art. 174-bis, legge n. 633/41.

Pertanto, la stessa Corte Costituzionale ha affermato che lettera e la *ratio* dell'art. 649 del codice di procedura penale escludono che, in difetto di una pronuncia di illegittimità costituzionale, tale disposizione sia idonea a regolare casi analoghi (cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 43/2018).

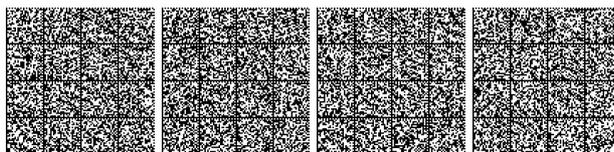
L'impossibilità di una lettura convenzionalmente orientata non può però tradursi nella violazione di un diritto fondamentale dell'imputato, quale quello di non essere giudicato due volte per lo stesso fatto: una evenienza quanto mai concreta, come testimonia la vicenda sottoposta a questo giudice, cui non resta che rimettere la questione alla Corte costituzionale.

La devoluzione della questione di legittimità costituzionale dell'art. 649 del codice di procedura penale, nei termini qui esposti, appare l'unica via percorribile per scongiurare la lesione del diritto fondamentale dell'imputato a non essere giudicato due volte per un identico fatto, secondo il principio veicolato dalla norma convenzionale.

RILEVANZA DELLA QUESTIONE NEL GIUDIZIO DI MERITO

Oltre a non apparire manifestamente infondata, la questione di legittimità costituzionale così prospettata appare anche rilevante nella decisione del giudizio di merito, demandato alla cognizione di questo Tribunale.

Il procedimento incardinato innanzi al rimettente (decreto di citazione a giudizio conseguente all'opposizione a decreto penale emesso in data 3 maggio 2019) vede infatti imputato del delitto ex art. 171-ter, comma 1, lett. b), legge n. 633/81 un soggetto nei cui confronti — con sentenza non impugnata del giudice di pace n. 2617/15 e, dunque, definitiva — è stata già inflitta, in relazione al medesimo fatto, una sanzione pecuniaria quantificata in euro 5974.



Sussistente si mostra dunque la totalità dei presupposti, in precedenza richiamati, sui quali la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo edifica il divieto di doppio giudizio: *a)* medesimo risulta il fatto alla base del procedimento amministrativo e dell'odierno procedimento penale; *b)* identico è il destinatario delle rispettive sanzioni, trattandosi della stessa persona fisica; *c)* carattere «penale» assumono le sanzioni già irrogate in via amministrativa, in ragione della severità delle stesse (in virtù del criterio moltiplicatore previsto per la determinazione dell'ammontare delle stesse), della significativa incidenza sul patrimonio del «prevenuto», e del connotato deterrente e repressivo che esse riflettono; *d)* definitiva è l'applicazione della sanzione amministrativa, caratterizzata da irrevocabilità; *e)* assente è quello stretto legame temporale e materiale che dovrebbe legare le due vicende procedurali nonché la complessiva adeguatezza e proporzionalità della risposta punitiva alla fattispecie che viene in rilievo, anche in ragione della circostanza che identica è la finalità sottesa alle due tipologie di sanzioni.

L'esercizio dell'azione penale impone in definitiva a questo giudice di procedere all'accertamento della tipicità e della correlativa responsabilità dell'imputato, non potendo evitare — per le ragioni anzidette — la celebrazione di un secondo giudizio in base al tenore dell'art. 649 del codice di procedura penale e delineandosi, dunque, i profili di incostituzionalità sopra esposti.

Le considerazioni sin qui svolte consentono infatti di concludere nel senso che la norma di cui all'art. 649 del codice di procedura penale — nella parte in cui non permette l'applicazione del divieto di secondo giudizio al caso in cui l'imputato sia stato giudicato con provvedimento irrevocabile per il medesimo fatto, nell'ambito di un procedimento formalmente amministrativo, per l'irrogazione di una sanzione di natura «penale» alla luce della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e dei relativi protocolli — si pone irrimediabilmente in contrasto con l'art. 117, comma I Cost., come risultante dall'integrazione con la fonte convenzionale, di *rango* sub-costituzionale, di cui all'art. 4 prot. 7 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. L'invocata pronuncia, da parte del Giudice delle leggi, si declina quale unico rimedio per evitare che il sistema del «doppio binario» in materia di diritto d'autore, in assenza di meccanismi correttivi e di un coordinamento tra i due procedimenti determini una incompatibilità con il divieto di *bis in idem* di matrice convenzionale, nella misura in cui non scongiura che un soggetto — come nel caso che questo rimettente si trova a giudicare — sia sottoposto ad un procedimento penale pur avendo già riportato in via definitiva, per il medesimo fatto, una sanzione solo formalmente amministrativa di cui il giudice penale non può, nelle proprie determinazioni, tener adeguatamente conto.

In tal senso, un intervento additivo sul disposto dell'art. 649 del codice di procedura penale da parte della Corte costituzionale rimuoverebbe gli effetti pregiudizievoli conseguenti alla violazione del *bis in idem*, precludendo la celebrazione di un processo penale in presenza di una «condanna» in via «amministrativa» per quegli stessi fatti.

P. Q. M.

Il Tribunale di Verona, in composizione monocratica, visti gli articoli 134 Cost. e 23 legge n. 87/1953, ritenute la rilevanza e la non manifesta infondatezza;

sottopone all'Eccma Corte costituzionale questione di legittimità costituzionale dell'art. 649 del codice di procedura penale, per contrasto con l'art. 117, comma I Cost., in relazione all'art. 4 protocollo 7 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, nella parte in cui non prevede l'applicabilità della disciplina del divieto di un secondo giudizio nei confronti dell'imputato, al quale; con riguardo agli stessi fatti, sia già stata irrogata in via definitiva, nell'ambito di un procedimento amministrativo non legato a quello penale da un legame materiale e temporale sufficientemente stretto, una sanzione avente carattere sostanzialmente penale ai sensi della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e dei relativi protocolli;

sospende il giudizio in corso e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

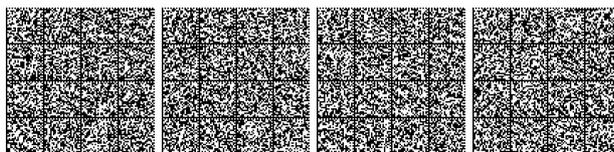
Visto l'art. 159, comma I, n. 2) del codice penale, sospende il corso della prescrizione;

manda alla cancelleria perché la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai Presidenti delle camere del Parlamento.

Dell'ordinanza è data lettura alle parti in udienza.

Verona, 17 giugno 2022

Il Giudice: MICELI



N. 153

Ordinanza del 25 marzo 2021 del Tribunale di Benevento nel procedimento civile promosso da Coloplast spa c/Asl Benevento e Unicredit S.p.a.

Esecuzione forzata - Sanità pubblica - Misure connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Divieto di intraprendere o proseguire azioni esecutive nei confronti di enti del Servizio sanitario nazionale - Termine di applicabilità fino alla data del 31 dicembre 2020, prorogato, dall'art. 3, comma 8, del d.l. n. 183 del 2020, sino al 31 dicembre 2021.

- 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. 117, comma 4.

TRIBUNALE DI BENEVENTO

RGE n. 2086/20.

Coloplast S.p.a. difesa dall'avv. A Borraccino - creditore,
contro ASL Benevento - debitore
(per essa il tesoriere) Unicredit S.p.a. - terzo.

Nello sciogliere la riserva dell'udienza del 3 marzo 2021, la quale è stata tenuta nella modalità «a trattazione scritta», ai sensi dell'art. 221, IV comma, decreto-legge n. 34/20 (convertito in legge n. 77/20).

Letti gli atti della procedura espropriativa sopra indicata e le note depositate dal creditore procedente.

Osserva a mezzo della presente procedura espropriativa il creditore procedente agiva per il recupero coattivo del credito portato dal d.i. n. 5400/19 reso dal Tribunale di Bologna per un importo di euro 71.561,16 (giusta atto di precetto). Il relativo pignoramento veniva not.to al debitore esecutato in data 10 agosto 2020. Il terzo pignorato rendeva la prescritta dichiarazione di quantità affermando «In relazione al pignoramento in oggetto sono state vincolate a disposizione di giustizia somme ...» tali da consentire l'integrale soddisfo del credito azionato in sede esecutiva.

Alla luce di quanto accorso questo giudice sarebbe stato chiamato ad adottare ordinanza *ex art.* 553 del codice di procedura civile. Nondimeno occorre considerare che, all'attualità, vige la disposizione di cui all'art. 117, IV comma, decreto-legge n. 54/20 (conv. in legge n. 77/20) che, recentemente emendato dal decreto-legge n. 183/20 (conv. in legge n. 21/21), testualmente recita: «al fine di far fronte alle esigenze straordinarie ed urgenti derivanti dalla diffusione del COVID-19 nonché per assicurare al Servizio sanitario nazionale la liquidità necessaria allo svolgimento delle attività legate alla citata emergenza, compreso un tempestivo pagamento dei debiti commerciali, nei confronti degli enti del Servizio sanitario nazionale di cui all'art. 19 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, non possono essere intraprese o proseguite azioni esecutive. I pignoramenti e le prenotazioni a debito sulle rimesse finanziarie trasferite dalle regioni agli enti del proprio servizio sanitario regionale effettuati prima della data di entrata in vigore del presente provvedimento non producono effetti dalla suddetta data e non vincolano gli enti del servizio sanitario regionale e i tesorieri, i quali possono disporre, per le finalità dei predetti enti legate alla gestione dell'emergenza sanitaria e al pagamento dei debiti, delle somme agli stessi trasferite durante il suddetto periodo. Le disposizioni del presente comma si applicano fino al 31 dicembre 2021».

Ora la giurisprudenza di merito si è pressoché unitariamente orientata nel ritenere detta disposizione integrante una ipotesi di generale sottrazione a pignorabilità degli enti sanitari (*rectius* delle relative disponibilità detenute c/o il soggetto tesoriere) e, tra essi, l'attuale debitore esecutato ASL Benevento. Ovvero tale da inibire l'eventuale assegnazione delle somme staggite all'esecuzione.

Questo è altresì il parere dello scrivente che vi rinviene una ipotesi di «improcedibilità» motivata da esigenze di tutela dell'attività sanitaria riconnessa alla nota situazione di emergenza epidemiologica del paese. In proposito deve segnalarsi come la rammentata fonte si articola in tre periodi: *a)* un primo che esplicita un divieto di intraprendere e proseguire azioni esecutive; *b)* un secondo che riconnette ai pignoramenti e/o prenotazioni a debito già intraprese la improduttività di effetti (dalla data di entrata in vigore della fonte) a valersi sulle somme trasferite agli enti sanitari, con automatico esonero dal vincolo pignoratorio in capo ai terzi tesorieri; *c)* un terzo che limita la vigenza degli introdotti regimi al termine del 30 dicembre 2021 (tale in ragione della proroga disposta dal decreto-legge n. 183/20 conv. in legge n. 21/21 dell'originario termine del 31 dicembre 2020).



Dalla sistemica adottata si desume che, a fronte di un primo periodo disponente un generale ed assoluto divieto di iniziare e proseguire procedure esecutive in danno degli enti sanitari, segue un secondo periodo contenente una (più stringente) disposizione *ad hoc* riferibile ai procedimenti già pendenti, allorquando incidano su specifici e qualificati elementi patrimoniali.

In altre parole, ad un iniziale divieto di intraprendere le esecuzioni (che si declina in una ipotesi di improcedibilità dei giudizi già pendenti all'atto della entrata in vigore della disposizione normativa) i cui effetti liberatori su di eventuali vincoli esecutivi vanno ricollegati ad un pronunciamento giudiziale, fa seguito una maggiormente incisiva (a livello di tutela) disciplina particolare che riconnette ai pignoramenti afferenti precipui beni (le rimesse) una automatica inefficacia. Che prescinde addirittura l'intervento giurisdizionale, stante la loro immediata funzionalità all'esigenza di contrasto all'emergenza epidemiologica in atto. Il tutto entro il termine di vigenza temporale di cui al terzo periodo.

Molteplici elementi riconducono ad una tale interpretazione. In primo luogo, il tenore letterale della disposizione introdotta. A mezzo della quale sancendosi (al primo periodo) testualmente il divieto di agire esecutivamente in danno agli enti sanitari (divieto che colpisce tutte le procedure tanto iniziate che da iniziare) riferisce ad ogni e qualsivoglia bene le stesse abbiano a vincolare.

Non sfugge a questo giudice come le conseguenze testualmente espresse in termini caducatori differiscono notevolmente dalle diverse ipotesi in cui l'ordinamento ha voluto esprimersi con tenore meno definitorio. In tal caso ha espressamente previsto ed indicato la meno grave ipotesi della sospensione (cfr ad esempio l'art. 243-bis, IV comma, TUEL che prevede la sospensione delle procedure esecutive nei confronti degli enti locali sottoposti a procedure di riequilibrio pluriennale). Va da se che è ben chiara nel *modus operandi* (e nel lessico) del Legislatore la diversamente grave conseguenza.

A risultati interpretativi similari conduce, inoltre, l'interpretazione teleologica della norma ove si consideri la espressa volontà dichiarata dal Legislatore di «assicurare al Servizio sanitario nazionale la liquidità necessaria».

Essa non potrà che essere realizzata se non attraverso la liberazione delle somme già vincolate.

Non sfuggirà che ovemai si opinasse interpretativamente per una qualche forma di mera sospensione i beni vincolati rimarrebbero comunque asserviti alla soddisfazione dei crediti azionati esecutivamente, senza beneficio alcuno per gli enti sanitari.

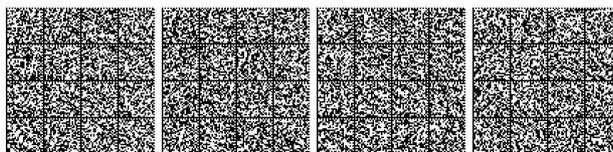
Tanto ritenuto deve essere ribadito come, a prescindere da quali peculiari disponibilità il presente pignoramento abbia sottoposto a vincolo (e quindi anche a voler ritenere, in assenza di prova diversa, cui avrebbe dovuto provvedere il debitore esecutato e/o il terzo pignorato, che non siano state attenti le c.d. rimesse ma mere «entrate proprie»), andrebbe, in virtù della cennata normativa, (ipotesi di cui al primo periodo) dichiarato «improcedibile» con immediata liberazione delle somme staggite.

Nondimeno parte creditrice solleva dubbi sulla legittimità costituzionale dell'art. 117, IV comma, decreto-legge n. 34/20 (conv. in legge n. 77/20) nella misura in cui contrasti, tra gli altri, con gli articoli 24, 111 e 136 della Costituzione. Evidenziando a sostegno come risalente e largamente sovrapponibile normativa (art. 1, comma 51, legge n. 220/10) sia già stata oggetto di intervento della Corte costituzionale (sentenza n. 186/13).

Normativa che testualmente prevedeva «Al fine di assicurare il regolare svolgimento dei pagamenti dei debiti oggetto della ricognizione Nonché al fine di consentire l'espletamento delle funzioni istituzionali in situazione di ripristinato equilibrio finanziario, per le regioni già sottoposte ai piani di rientro dai disavanzi sanitari, ... e già commissariate alla data di entrata in vigore della presente legge, non possono essere intraprese o proseguite azioni esecutive ... nei confronti delle aziende sanitarie locali e ospedaliere delle regioni medesime, fino al 31 dicembre 2013. I pignoramenti e le prenotazioni a debito sulle rimesse finanziarie trasferite dalle regioni di cui al presente comma alle aziende sanitarie locali e ospedaliere delle regioni medesime, ancorché effettuati prima della data di entrata in vigore del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010, sono estinti di diritto dalla data di entrata in vigore della presente disposizione. Dalla medesima data cessano i doveri di custodia sulle predette somme con obbligo per i tesoriери di renderle immediatamente disponibili, senza previa pronunzia giurisdizionale ...».

Il tema merita considerazione ed approfondimento. Deve infatti evidenziarsi l'intimo collegamento tra le diverse fonti succedutesi e, soprattutto, la incontestabile assimilabilità degli effetti. Tale da potersi parlare di vero e proprio «modello normativo di ispirazione».

Sotto questo profilo il tenore dell'art. 117, IV comma, decreto-legge n. 34/20 risulta pressocchè coincidente con quello di cui alla prima versione dell'art. 1, comma 51, legge n. 220/10 (la cui evoluzione operata con la successiva novella di cui all'art. 6-bis, decreto-legge n. 158/12 non sembra aggiungere elementi qualificanti se non mere esplicitazioni testuali oltretutto già desumibili dal testo originario).



La circostanza non è di poco conto laddove si consideri come con sentenza della Corte costituzionale n. 186 del 12 luglio 2013 veniva disposto l'annullamento della risalente disposizione, in ragione della sua provata contrarietà ai dettami costituzionali di cui agli articoli 24 e 111. E che tale decisione non può che riverberarsi sulla normativa di recente introduzione.

Rapportando l'incidenza normativa (della legge n. 220/10) ai valori costituzionali lesi, la Corte evidenziava come il regime transitorio essa introdotto intanto può trovare rispondenza, in quanto: *a)* sia limitato ad un ristretto periodo temporale; *b)* «... le disposizioni di carattere processuale che incidono sui giudizi pendenti, determinandone l'estinzione, siano controbilanciate da disposizioni di carattere sostanziale che, a loro volta, garantiscano, anche per altra via che non sia quella della esecuzione giudiziale. La sostanziale realizzazione del diritto oggetto delle procedure estinte (sentenze n. 277 del 2012 e n. 364 del 2007).»;

Rilevava quindi come «... la disposizione ora censurata la cui durata nel tempo, inizialmente durata per un anno, già è stata, con due provvedimenti di proroga adottati dal legislatore, differita ... oltre a prevedere nella attuale versione la estinzione delle procedure esecutive iniziate e la contestuale cessazione del vincolo pignoratorio gravante sui beni bloccati dai creditori delle aziende sanitarie ... con derivante e definitivo accollo a carico degli esecutanti delle spese di esecuzione già affrontate non prevede alcun meccanismo certo, quantomeno sotto il profilo di ordinate procedure concorsuali, garantite da adeguata copertura finanziaria, in ordine alla soddisfazione delle posizioni sostanziali sottostanti ai titoli esecutivi inutilmente azionati.».

Da quanto riportato discende che, allorché si ravvisano le palesi connessioni tra le successive fonti, ma, soprattutto, laddove se ne ricollega assoluta analogia di effetti, il problema della lesione dei medesimi valori costituzionali emerge evidente.

A maggior ragione alla luce della incontestabile circostanza che il Legislatore, nel reiterare le «limitazioni» ai principi di rango superiore, non ha fatto tesoro alcuno dei principi lui pur indicati dalla Corte costituzionale.

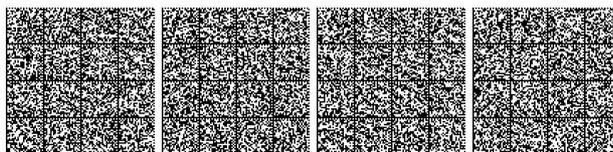
Non certo per quanto afferisce la necessaria introduzione di meccanismi di soddisfazione alternativi «certi» della pretesa creditizia postergata all'esigenza di tutela dell'ente sanitario. Ma nemmeno con riferimento alla «limitatezza temporale» che deve necessariamente contraddistinguere un siffatto regime di «privilegiata esenzione».

Quanto al primo aspetto deve darsi atto di come i commi V e XI del medesimo art. 117 hanno effettivamente introdotto la possibilità per le regioni di richiedere anticipazioni di liquidità da destinare ai pagamenti di debiti relativi a somministrazioni forniture appalti ed obbligazioni professionali maturati alla data del 31 dicembre 2019. Nondimeno siffatta ipotesi appare incongrua ad integrare un meccanismo idoneo a soddisfare il requisito indicato dalla Corte e ciò in ragione di: *a)* mancanza di alcun automatico collegamento al regime di impignorabilità introdotto; *b)* facoltatività della sua adozione da parte della singola amministrazione regionale; *c)* mera parzialità delle ipotesi astrattamente ammesse (si consideri, a solo titolo di esempio, come una obbligazione nascente a titolo di risarcimento del danno non sarebbe essa riconducibile).

Sotto il secondo profilo deve rimarcarsi come, sebbene l'orizzonte temporale di applicazione risultasse in fonte inizialmente circoscritto, lo stesso è stato già interessato da intervento normativo di ampliamento in proroga (del tutto scollegato da riferimenti precisi) che, oltre a dilatarne in maniera assolutamente discrezionale i termini, lascia ragionevolmente presupporre un suo trattenimento a tempo indefinito tramite norme successivamente esso ulteriormente procrastinanti.

Ma è soprattutto con riguardo all'art. 136 della Costituzione - ovvero all'aspetto lesivo delle dinamiche genetiche della normativa con riferimento alla efficacia definitiva dei risalenti pronunziamenti di (in)costituzionalità - che la lesione di precetti costituzionali emerge a valenza del tutto preclusiva. Come ha avuto modo di ribadire la Corte costituzionale (*cf.* sentenza n. 88/1966) «... l'art. 136 della Costituzione, disponendo che la norma di legge dichiarata costituzionalmente illegittima cessa di avere efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione ... pone un divieto che non può che operare *erga omnes*: essa, infatti, non solo comporta che la norma dichiarata illegittima non venga assunta a criterio di qualificazione di fatti, atti o situazioni, ma impedisce anche, e necessariamente che attraverso una legge si imponga che fatti, atti o situazioni siano valutati come se la dichiarazione di illegittimità costituzionale non fosse intervenuta. E come l'art. 136 sarebbe violato ove espressamente si disponesse che una norma dichiarata illegittima conservi la sua efficacia, del pari contrastante col precetto costituzionale deve ritenersi una legge la quale, per il modo in cui provvede a regolare la fattispecie verificatasi prima della sua entrata in vigore persegue e raggiunge, anche se indirettamente, lo stesso risultato.».

Concetto sempre convintamente ribadito ed ulteriormente precisato in ordine alla sostanzialità della riproduzione dei medesimi effetti che qui maggiormente interessano (*cf.* Sentenze nn. 57/19, 101/18, 250/17 e 350/10).



Le considerazioni che precedono inducono, pertanto, questo giudicante a ritenere - condividendo con quanto già disposto dal Tribunale di Napoli (Sezione XIV - G.E. dott. V. Colandrea ordinanze R.G.E. nn. 11675/20 del 20 dicembre 20 e 2468/20 del 5 gennaio 2021 e sezione V - G.E. dott. G. Montefusco RGE n. 3485/15 del 3 febbraio 2021) i cui argomenti non poco hanno ispirato e contribuito al presente convincimento - rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 117, IV comma, decreto-legge n. 34/20 conv. in legge n. 77/20, e ciò sotto un triplice profilo:

a) in relazione all'art. 24 della Costituzione con riferimento al «letale sacrificio» (inteso come caducazione della tutela giurisdizionale esecutiva loro già intentata e contestuale perdita delle garanzie già staggite a mezzo del vincolo pignoratizio) sofferto dai creditori degli enti del servizio sanitario nella misura in cui non appare opportunamente bilanciato dalla contestuale e coeva previsione di un meccanismo di «tutela equivalente»;

b) in relazione all'art. 111 della Costituzione con riferimento alla introduzione nell'ordinamento di uno «ius *singulare*» di tutela spinta che, ancorché discendente da una oggettiva emergenza, ha determinato di fatto uno sbilanciamento tra le diverse posizioni contrapposte. Ed ha determinato un regime di «privilegiata esenzione» con la quale una delle parti in causa (lo Stato) si libera durevolmente dagli effetti pregiudizievoli delle condanne giudiziarie subite. Regime tanto più ingiustificato in quanto semmai inizialmente introdotto per una «durata limitata» si è oggi notevolmente dilatato mediante il ricorso alla opinabile tecnica normativa della proroga;

c) in relazione all'art. 136 della Costituzione nella misura in cui la normativa recentemente introdotta abbia ispirato e reintrodotta - in termini di efficacia sostanziale - nell'Ordinamento un istituto già dichiarato costituzionalmente illegittimo. Nella considerazione che la violazione del giudicato costituzionale sussiste, non solo laddove il legislatore abbia inteso ripristinare e preservare l'efficacia di una norma dichiarata incostituzionale, ma ogniqualvolta una disposizione di legge intenda mantenere in vita e/o ripristinare, sia pure indirettamente, «gli effetti della struttura normativa» che aveva formato oggetto della pronuncia di illegittimità costituzionale (Sentenza n. 73/13). E quindi non solo «mera riproduzione» del risalente ma, altresì adozione di altro e diverso provvedimento dagli «esiti sostanzialmente corrispondenti».

Nella misura in cui la disposizione dell'art. 117, IV comma, decreto-legge n. 34/20 (conv. in legge n. 77/20) dovrebbe trovare decisiva applicazione nel caso di specie.

Ritiene, pertanto, questo giudice di disporre d'ufficio la rimessione degli atti alla Corte costituzionale per la decisione della questione di legittimità sopra prospettata.

P. Q. M.

Letto l'art. 23 della legge n. 87/53;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 117, IV comma, decreto-legge n. 34/20 (conv. in legge n. 77/20) con riferimento agli articoli 24, 111 e 136 della Costituzione e, per l'effetto;

Dispone la rimessione di copia degli atti previa estrazione dal fascicolo telematico alla Corte costituzionale;

Dichiara sospeso il presente procedimento;

Dispone la comunicazione della presente ordinanza, a cura della cancelleria, alle parti del procedimento, alla Presidenza del Consiglio dei ministri, ed ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Benevento, 24 marzo 2021

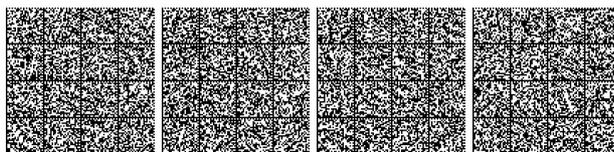
Il giudice dell'esecuzione: PUORTO

21C00218

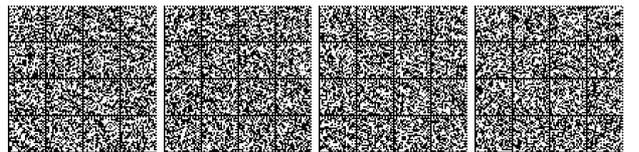
LAURA ALESSANDRELLI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

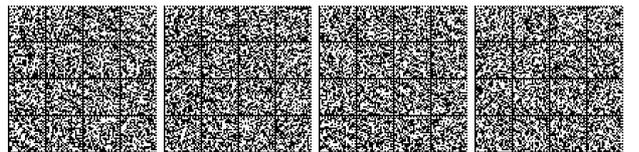
(WI-GU-2021-GUR-041) Roma, 2021 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



MODALITÀ PER LA VENDITA

La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- presso il punto vendita dell'Istituto in piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-8549866**
- presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti www.ipzs.it e www.gazzettaufficiale.it**

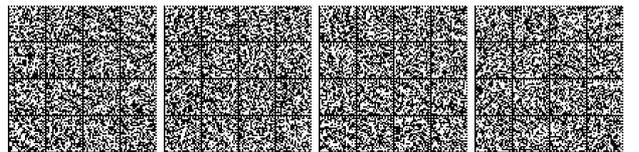
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.
Vendita Gazzetta Ufficiale
Via Salaria, 691
00138 Roma
fax: 06-8508-3466
e-mail: informazioni@gazzettaufficiale.it

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

**CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)
validi a partire dal 1° OTTOBRE 2013**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

	<u>CANONE DI ABBONAMENTO</u>
Tipo A Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: <i>(di cui spese di spedizione € 257,04)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 128,52)*</i>	- annuale € 438,00 - semestrale € 239,00
Tipo B Abbonamento ai fascicoli della 1ª Serie Speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: <i>(di cui spese di spedizione € 19,29)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 9,64)*</i>	- annuale € 68,00 - semestrale € 43,00
Tipo C Abbonamento ai fascicoli della 2ª Serie Speciale destinata agli atti della UE: <i>(di cui spese di spedizione € 41,27)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 20,63)*</i>	- annuale € 168,00 - semestrale € 91,00
Tipo D Abbonamento ai fascicoli della 3ª Serie Speciale destinata alle leggi e regolamenti regionali: <i>(di cui spese di spedizione € 15,31)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 7,65)*</i>	- annuale € 65,00 - semestrale € 40,00
Tipo E Abbonamento ai fascicoli della 4ª Serie Speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: <i>(di cui spese di spedizione € 50,02)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 25,01)*</i>	- annuale € 167,00 - semestrale € 90,00
Tipo F Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, ed ai fascicoli delle quattro serie speciali: <i>(di cui spese di spedizione € 383,93)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 191,46)*</i>	- annuale € 819,00 - semestrale € 431,00

N.B.: L'abbonamento alla GURI tipo A ed F comprende gli indici mensili

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI

(Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, concorsi, prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI

*(di cui spese di spedizione € 129,11)**
*(di cui spese di spedizione € 74,42)**

- annuale € **302,47**
- semestrale € **166,36**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

*(di cui spese di spedizione € 40,05)**
*(di cui spese di spedizione € 20,95)**

- annuale € **86,72**
- semestrale € **55,46**

Prezzi di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,01 (€ 0,83 + IVA)

Sulle pubblicazioni della 5ª Serie Speciale e della Parte II viene imposta I.V.A. al 22%.

Si ricorda che, in applicazione della legge 190 del 23 dicembre 2014 articolo 1 comma 629, gli enti dello Stato ivi specificati sono tenuti a versare all'Istituto solo la quota imponibile relativa al canone di abbonamento sottoscritto. Per ulteriori informazioni contattare la casella di posta elettronica abbonamenti@gazzettaufficiale.it.

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo	€ 190,00
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5%	€ 180,50
Volume separato (oltre le spese di spedizione)	€ 18,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli vengono stabilite di volta in volta in base alle copie richieste. Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

N.B. - La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C.





€ 4,00

