

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 162° - Numero 48

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 1° dicembre 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. 220. Sentenza 6 ottobre - 26 novembre 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Ristoro del gettito non più acquisibile dai Comuni a seguito dell'introduzione della TASI - Attribuzione agli stessi, per gli anni dal 2020 al 2022, di un contributo complessivo di 300 milioni di euro, anziché di 625 milioni - Ricorso della Regione Liguria - Lamentata violazione dell'autonomia finanziaria degli enti locali e dei principi dell'integrale correlazione fra risorse e funzioni e della promozione delle autonomie locali - Non fondatezza delle questioni.

Bilancio e contabilità pubblica - Fondo di solidarietà comunale (FSC) - Redistribuzione - Calcolo della quota di perequazione, calibrata sulla differenza tra le capacità fiscali e i fabbisogni standard - Fissazione delle percentuali di incremento, dal 2020 al 2030 - Ricorso della Regione Liguria - Lamentata violazione i principi della certezza delle risorse e del finanziamento integrale delle funzioni con i fondi attribuiti e delle prerogative delle autonomie locali - Non fondatezza delle questioni.

Bilancio e contabilità pubblica - Fondo di solidarietà comunale (FSC) - Determinazione della progressione di incremento - Ricorso della Regione Liguria - Lamentata violazione dell'autonomia finanziaria degli enti locali e delle loro prerogative costituzionali - Non fondatezza delle questioni.

- Legge 27 dicembre 2019, n. 160, art. 1, commi 554 - in combinato disposto con l'art. 1, comma 892, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 - e 849; decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124, convertito, con modificazioni, nella legge 19 dicembre 2019, n. 157, art. 57, comma 1.
- Costituzione, artt. 5 e 119, primo, terzo e quarto comma. Pag. 1

N. 221. Sentenza 20 ottobre - 26 novembre 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Appalti pubblici - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Emergenza epidemiologica da COVID-19 - Misure di semplificazione in materia di contratti pubblici - Affidamenti sotto soglia - Priorità per gli operatori economici con sede nel territorio regionale - Applicabilità alle procedure avviate dalla data di entrata in vigore della legge impugnata e fino al 31 dicembre 2020 - Possibilità di apportare ai contratti in corso le modifiche necessarie ad adeguare le modalità di esecuzione alla sopravvenuta normativa di contrasto all'emergenza sanitaria - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale materia di tutela della concorrenza - Successiva rinuncia - Cessazione della materia del contendere.

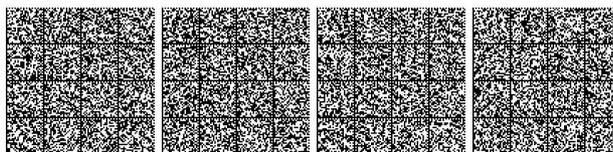
- Legge della Regione Valle d'Aosta 13 luglio 2020, n. 8, art. 77, commi 1, 2, lettere a), b), c), e) ed f), e 5.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera e) Pag. 15

N. 222. Ordinanza 11 - 26 novembre 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Siciliana - Norme sul governo del territorio, sulla pianificazione territoriale e paesaggistica, sulla tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale - Ricorso del Governo - Successiva rinuncia accettata dalla controparte costituita in giudizio - Estinzione del processo.

- Legge della Regione Siciliana 13 agosto 2020, n. 19, artt. 8, comma 5; 15, commi 1 e 2; 19, commi 1, 2, 3, 4, 5 e 6, lettera f); 21, commi 1, 2, 3, 4, 5 e 7; 22; 25; 26, comma 4, lettera f); 27; 36; 37, commi 3, 4, 5, 6, lettere c) e d), 7, 8 e 9.
- Statuto della Regione Siciliana, art. 14, primo comma, lettere b), f), ed n); Costituzione, artt. 9, secondo comma, e 117, primo e secondo comma, lettere l) ed s); Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, art. 141, paragrafo 2; direttiva 2004/35/CE del 21 aprile 2004, art. 1 . . . Pag. 19



N. 223. Sentenza 6 ottobre - 30 novembre 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Commercio - Norme della Regione Puglia - Disciplina degli orari degli esercizi di vendita al dettaglio - Obbligo di osservare la chiusura domenicale e festiva - Denunciata violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza - Non fondatezza delle questioni.

- Legge della Regione Puglia 1° agosto 2003, n. 11, art. 18, come modificato dall'art. 12 della legge della Regione Puglia 7 maggio 2008, n. 5.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera e)..... Pag. 21

N. 224. Ordinanza 20 ottobre - 30 novembre 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Cause di non punibilità - Particolare tenuità del fatto - Reati di competenza del giudice di pace - Inapplicabilità - Denunciata violazione dei principi di uguaglianza, ragionevolezza e proporzionalità della pena - Manifesta infondatezza delle questioni.

- Codice penale, art. 131-*bis*.
- Costituzione, artt. 2, 3, 24, 25, 27, 102 e 111. Pag. 25

N. 225. Ordinanza 11 - 30 novembre 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Contraddittorio davanti alla Corte costituzionale - Intervento del Comune di Roccasecca nel giudizio in via incidentale - Assenza di un interesse qualificato e diretto - Inammissibilità dell'intervento.

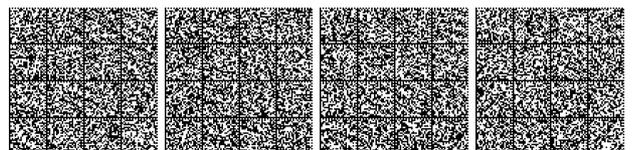
- Legge della Regione Lazio 9 luglio 1998, n. 27, art. 29, comma 2.
- Costituzione, artt. 119, secondo comma, e 117, secondo comma, lettera s)..... Pag. 29

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

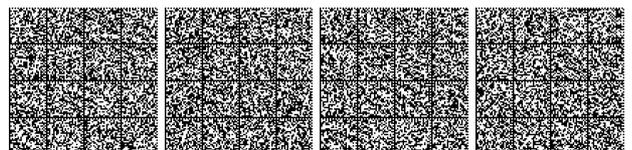
N. 65. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 19 ottobre 2021 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Energia - Concessioni di piccole derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico - Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Assegnazione in regime di concorrenza - Previsto rinnovo, nelle more dell'approvazione di tale disciplina, in favore del concessionario uscente al massimo sino al 31 dicembre 2031 alle condizioni ivi elencate - Fissazione di un ulteriore differimento al 31 dicembre 2036 della durata massima del rinnovo - Disciplina delle relative istanze - Estensione del regime giuridico di tali concessioni anche alle istanze di rinnovo già presentate - Modifica alla legge regionale n. 11 del 2015 - Esclusione delle concessioni di grandi e piccole derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico dall'applicazione della disciplina ivi dettata.

- Legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 6 agosto 2021, n. 13 (Assestamento del bilancio per gli anni 2021-2023 ai sensi dell'articolo 6 della legge regionale 10 novembre 2015, n. 26), art. 4, commi da 16 a 23. Pag. 33



- N. 184. Ordinanza della Corte di cassazione del 10 settembre 2021
Reati e pene - Codice delle leggi antimafia - Violazioni al codice della strada - Previsione della pena dell'arresto da sei mesi a tre anni nel caso di guida di un autoveicolo o motoveicolo senza patente, qualora si tratti di persona già sottoposta, con provvedimento definitivo, a una misura di prevenzione personale - Configurazione come illecito penale.
 – Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136), art. 73..... Pag. 38
- N. 185. Ordinanza del Tribunale di Milano del 24 agosto 2021
Patrocinio a spese dello Stato - Procedura di mediazione obbligatoria non seguita dall'instaurazione del giudizio - Ammissione al patrocinio a spese dello Stato e assicurazione del diritto al compenso, con oneri a carico dell'erario, all'avvocato che abbia prestato assistenza nel procedimento di mediazione quando il suo esperimento è condizione di procedibilità della domanda e il processo non viene introdotto per intervenuta conciliazione delle parti - Omessa previsione.
 – Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 ("Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)"), artt. 74, comma 2, e 75, comma 1..... Pag. 41
- N. 186. Ordinanza della Commissione tributaria provinciale di Taranto del 9 settembre 2021
Contenzioso tributario - Spese del giudizio - Liquidazione a favore dell'ente impositore, dell'agente della riscossione e dei soggetti iscritti nell'albo per l'accertamento e riscossione delle entrate degli enti locali - Previsione che, se assistiti da propri funzionari, si applicano le disposizioni per la liquidazione del compenso spettante agli avvocati, con la riduzione del venti per cento dell'importo complessivo ivi previsto.
 – Decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), art. 15, comma 2-sexies. Pag. 45
- N. 187. Ordinanza del Tribunale di Firenze del 12 luglio 2021
Reati e pene - Reato di rapina impropria - Qualificazione come rapina impropria della condotta di chi adopera violenza o minaccia immediatamente dopo la sottrazione, "per procurare a sé o ad altri l'impunità".
In subordine: Reati e pene - Reato di rapina impropria - Qualificazione come rapina impropria dell'ipotesi in cui il soggetto agente (immediatamente dopo la sottrazione), dopo il materiale recupero dei beni da parte della persona offesa, adopera violenza o minaccia al solo scopo di fuggire.
 – Codice penale, art. 628, secondo comma. Pag. 49
- N. 188. Ordinanza del Tribunale di Reggio Calabria del 30 gennaio 2021
Giustizia amministrativa - Materie di giurisdizione esclusiva - Controversie comunque attinenti alla complessiva azione di gestione del ciclo dei rifiuti - Interpretazione della Corte di cassazione, anche a sezioni unite, considerata diritto vivente, che devolve alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo anche le controversie meramente risarcitorie, quand'anche relative a diritti costituzionalmente tutelati, promosse ai sensi degli artt. 2043 e 2051 cod. civ., nei confronti della pubblica amministrazione e derivanti da comportamenti omissivi, posti in essere in via di mero fatto (nella specie, omessa rimozione o custodia dei rifiuti abbandonati nelle pubbliche strade), senza esercizio, neppure in via mediata, del potere autoritativo della pubblica amministrazione.
 – Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), art. 133, comma 1, lettera p). Pag. 54





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 220

Sentenza 6 ottobre - 26 novembre 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Ristoro del gettito non più acquisibile dai Comuni a seguito dell'introduzione della TASI - Attribuzione agli stessi, per gli anni dal 2020 al 2022, di un contributo complessivo di 300 milioni di euro, anziché di 625 milioni - Ricorso della Regione Liguria - Lamentata violazione dell'autonomia finanziaria degli enti locali e dei principi dell'integrale correlazione fra risorse e funzioni e della promozione delle autonomie locali - Non fondatezza delle questioni.

Bilancio e contabilità pubblica - Fondo di solidarietà comunale (FSC) - Redistribuzione - Calcolo della quota di perequazione, calibrata sulla differenza tra le capacità fiscali e i fabbisogni standard - Fissazione delle percentuali di incremento, dal 2020 al 2030 - Ricorso della Regione Liguria - Lamentata violazione i principi della certezza delle risorse e del finanziamento integrale delle funzioni con i fondi attribuiti e delle prerogative delle autonomie locali - Non fondatezza delle questioni.

Bilancio e contabilità pubblica - Fondo di solidarietà comunale (FSC) - Determinazione della progressione di incremento - Ricorso della Regione Liguria - Lamentata violazione dell'autonomia finanziaria degli enti locali e delle loro prerogative costituzionali - Non fondatezza delle questioni.

- Legge 27 dicembre 2019, n. 160, art. 1, commi 554 - in combinato disposto con l'art. 1, comma 892, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 - e 849; decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124, convertito, con modificazioni, nella legge 19 dicembre 2019, n. 157, art. 57, comma 1.
- Costituzione, artt. 5 e 119, primo, terzo e quarto comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 554 e 849, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022), e dell'art. 57, comma 1, del decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 19 dicembre 2019, n. 157, promosso dalla Regione Liguria con ricorso spedito per la notificazione il 22 febbraio 2020, depositato in cancelleria il 25 febbraio 2020, iscritto al n. 24 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 14, prima serie speciale, dell'anno 2020.

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



udito nell'udienza pubblica del 9 marzo 2021 il Giudice relatore Angelo Buscema;

uditi l'avvocato Pietro Piciocchi per la Regione Liguria e l'avvocato dello Stato Giammario Rocchitta per il Presidente del Consiglio dei ministri;

vista l'ordinanza istruttoria n. 79 del 9 marzo 2021, ai sensi dell'art. 12 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, finalizzata ad acquisire ulteriori e specifiche informazioni indispensabili ai fini della decisione, che ha disposto l'audizione del Ragioniere generale dello Stato e del Presidente dell'Istituto per la finanza e l'economia locale (IFEL) nella camera di consiglio del 24 giugno 2021;

uditi nella camera di consiglio del 24 giugno 2021, il Ragioniere generale dello Stato, dott. Biagio Mazzotta, e del Presidente dell'Istituto per la finanza e l'economia locale (IFEL), dott. Enrico Ferri, alla presenza dell'avvocato Pietro Piciocchi per la Regione Liguria e dell'avvocato dello Stato Giammario Rocchitta per il Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 5 ottobre 2021 il Giudice relatore Angelo Buscema;

uditi l'avvocato Pietro Piciocchi per la Regione Liguria e l'avvocato dello Stato Giammario Rocchitta per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 6 ottobre 2021.

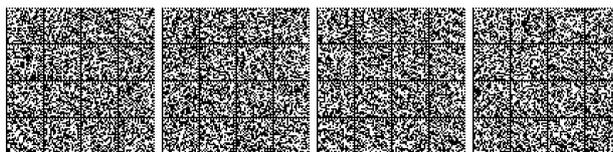
Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso iscritto al reg. ric. n. 24 del 2020, la Regione Liguria, su istanza del Consiglio delle autonomie locali della medesima Regione, ha proposto questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 554, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022), «in combinato disposto con l'art. 1, comma 892, L. n. 145/2018», in riferimento agli artt. 5 e 119, primo e quarto comma, della Costituzione; dell'art. 57, comma 1, del decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 19 dicembre 2019, n. 157, in riferimento agli artt. 5 e 119, primo, terzo e quarto comma, Cost.; dell'art. 1, comma 849, della legge n. 160 del 2019, in riferimento agli artt. 5 e 119, primo, terzo e quarto comma, Cost.

1.1.- L'art. 1, comma 554, della legge n. 160 del 2019 è impugnato nella parte in cui consolida, per gli anni dal 2020 al 2022, il contributo riconosciuto ai Comuni per il ristoro del gettito non più acquisibile a seguito dell'introduzione del Tributo per i servizi indivisibili (TASI), di cui all'art. 1, comma 639, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. (Legge di stabilità 2014)», nella misura complessiva di 300 milioni di euro, anziché nella misura di 625 milioni di euro, somma ritenuta inizialmente sufficiente a coprire i minori introiti conseguenti all'abolizione dell'Imposta municipale unica (IMU) sulla prima casa e all'introduzione della TASI.

Sostiene la ricorrente che l'ammontare complessivo della quota compensativa IMU-TASI, pari a 625 milioni di euro - definito dall'art. 1, comma 1, lettera *d*), del decreto-legge 6 marzo 2014, n. 16 (Disposizioni urgenti in materia di finanza locale, nonché misure volte a garantire la funzionalità dei servizi svolti nelle istituzioni scolastiche), convertito, con modificazioni, nella legge 2 maggio 2014, n. 68, e ripartita con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 6 novembre 2014, secondo i criteri di cui alla nota metodologica del Ministero dell'economia e delle finanze 29 luglio 2014 -, sarebbe stato quantificato tenendo conto del saldo netto tra il fabbisogno totale da finanziare e le risorse disponibili, al fine di ristorare integralmente la perdita di gettito subita dai Comuni a causa delle agevolazioni introdotte dallo Stato, in attuazione del principio di invarianza del gettito, secondo i criteri indicati dall'art. 11 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione).

Per effetto di successivi interventi normativi, a partire dal 2015 la quota ristorativa destinata ai Comuni sarebbe stata progressivamente ridotta, secondo i seguenti importi: 530 milioni di euro ai sensi dell'art. 8, comma 10, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2015, n. 125; 390 milioni di euro ai sensi dell'art. 1, comma 20, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)»; 300 milioni di euro nel 2017, ai sensi dell'art. 3, comma 1, del d.P.C.m. 10 marzo 2017, recante «Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 1, comma 439, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Legge di bilancio 2017)», somma confermata anche per il



2018 dall'art. 1, comma 870, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020). L'art. 1, comma 892, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), invece, «per ciascuno degli anni dal 2019 al 2033» ha quantificato la quota ristorativa TASI in un contributo pari a 190 milioni di euro, vincolati, peraltro, «al finanziamento di piani di sicurezza a valenza pluriennale finalizzati alla manutenzione di strade, scuole ed altre strutture di proprietà comunale». A questa somma, l'art. 1, comma 895-*bis*, della legge n. 145 del 2018, introdotto dall'art. 11-*bis*, comma 8, 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, ha aggiunto, sempre per il 2019, un ulteriore contributo pari a 110 milioni di euro, così portando la quota ristorativa del fondo di solidarietà comunale (FSC) per tale annualità a 300 milioni di euro.

La somma, pari a 110 milioni di euro, è stata destinata anche per gli anni 2020, 2021 e 2022, dall'art. 1, comma 554, della legge n. 160 del 2019, sicché, in definitiva, il contributo ristorativo complessivamente stanziato e oggetto di impugnazione è, per tali annualità, pari a 300 milioni di euro. Dal 2023 al 2033, invece, sarebbero stanziati solo 190 milioni di euro, peraltro «vincolati» alla manutenzione di strade, scuole e altre strutture di proprietà comunale (art. 1, comma 892, della legge n. 145 del 2018).

Secondo il ricorrente, lo Stato, anziché compensare l'erosione di un'entrata propria del Comune con un trasferimento pari al gettito non più riscosso, avrebbe drasticamente ridotto i trasferimenti statali - che avrebbero dovuto invece neutralizzare le perdite di gettito subite - in violazione del principio di autonomia finanziaria, che implica anche il divieto di cosiddetti «tagli lineari» (sono richiamate in proposito, le sentenze di questa Corte n. 103 del 2018 e n. 10 del 2016).

Tale contrazione di risorse, unitamente all'introduzione del vincolo di destinazione (cristallizzato fino al 2033), imporrebbe ai Comuni una contrazione della spesa necessaria per l'espletamento delle funzioni loro assegnate dalla legge, con ciò ledendo non solo l'autonomia finanziaria degli enti locali (art. 119, primo comma, Cost.) e il principio della integrale correlazione fra risorse e funzioni (art. 119, quarto comma, Cost.), ma anche il principio che riconosce e promuove le autonomie locali (art. 5 Cost.).

1.2.- Viene altresì impugnato l'art. 57, comma 1, del d.l. n. 124 del 2019, come convertito, nella parte in cui prevede che «[I]a quota di cui al periodo precedente è incrementata del 5 per cento annuo dall'anno 2020, sino a raggiungere il valore del 100 per cento a decorrere dall'anno 2030».

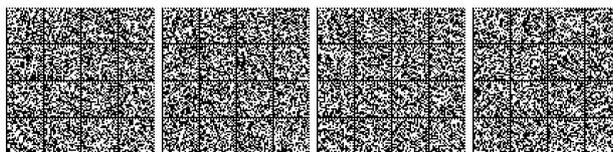
La norma censurata, sostanzialmente, dopo aver ridisegnato le percentuali di redistribuzione basate sulla differenza fra capacità fiscale e fabbisogno standard - fissandole al quaranta per cento per il 2017 e al quarantacinque per cento per gli anni 2018 e 2019 - prevede l'incremento progressivo del cinque per cento annuo a partire dal 2020, modificando così l'originaria scansione temporale fissata dall'art. 1, comma 449, lettera c), della legge n. 232 del 2016.

Sostiene il ricorrente che l'incremento della percentuale di perequazione calibrata sulla differenza tra le capacità fiscali e i fabbisogni standard - sebbene più graduato rispetto a quanto originariamente previsto dall'art. 1, comma 449, lettera c), della legge n. 232 del 2016, ossia il quaranta per cento nel 2017, il cinquantacinque per cento nel 2018, il settanta per cento nel 2019, l'ottantacinque per cento nel 2020 e il cento per cento nel 2021, progressione bloccata per il 2019 ai sensi dell'art. 1, comma 921, della legge n. 145 del 2018 - di fatto attuerebbe e perpetuerebbe una sperequazione fra i Comuni, essenzialmente per tre ragioni: per il carattere sostanzialmente «orizzontale» del FSC; per le modalità con cui sono calcolate le capacità fiscali; e per come sono strutturati i fabbisogni standard.

Con riferimento alla natura orizzontale del FSC, la Regione Liguria sostiene che tanto la legge delega sul federalismo fiscale, quanto la giurisprudenza costituzionale avrebbero affermato la natura «verticale» dei fondi perequativi di cui all'art. 119, terzo comma, Cost.: il fondo perequativo dovrebbe essere alimentato con il solo gettito dei tributi erariali o con trasferimenti diretti dello Stato. Il FSC, invece, tradirebbe la propria vocazione solidaristica a carattere «verticale» in quanto è alimentato esclusivamente dai Comuni, attraverso il gettito dell'imposta municipale propria, e non anche dalla fiscalità generale, come invece prevede la legge n. 42 del 2009 in riferimento al fondo perequativo per le funzioni fondamentali (art. 13, comma 1, lettera a, della legge n. 42 del 2009).

Tale situazione dipenderebbe dal fatto che la componente verticale, finanziata dallo Stato, sarebbe stata annullata dai tagli riconducibili alle misure di concorso alla finanza pubblica previste per i Comuni negli anni compresi fra il 2010 e il 2015, tanto da diventare, dal 2015 ad oggi, un «trasferimento negativo», nel senso che sarebbe il comparto dei Comuni a trasferire risorse allo Stato. Sarebbe così violato l'art. 119, terzo comma, Cost.

Quanto ai criteri perequativi, il ricorrente fa notare che i Comuni con maggiori capacità fiscali contribuiscono maggiormente al FSC e ricevono meno di altri, senza che a tale maggiore contribuzione corrisponda necessariamente una maggiore ricchezza della popolazione del Comune interessato. A riprova della sostenuta irragionevole discriminazione, viene dedotto che, per effetto del sistema di rendita catastale vigente in Italia, i Comuni che hanno aggiornato le rendite catastali presentano una capacità fiscale maggiore rispetto a quelli che non hanno provveduto in tal senso.



Questo meccanismo si riverbererebbe sul valore della quota di contribuzione al FSC - alla maggiore capacità fiscale corrisponde, infatti, una maggiore quota di contribuzione al fondo - che non rifletterebe, però, l'effettiva ricchezza della popolazione dei Comuni. Sarebbe emblematico il caso del Comune di Genova, ma anche di tutti i Comuni liguri in genere, i quali, solo per aver aggiornato i valori catastali, sono i primi in Italia per capacità fiscale (776 euro pro capite, rispetto ad una media nazionale di 475 euro) e, pertanto, contribuirebbero più di quanto ricevono, rispetto ai Comuni che non hanno aggiornato le rendite catastali.

Per effetto di questa "distorsione" del criterio perequativo, ad elevati contributi versati non corrisponderebbe un adeguato livello di risorse disponibili, e verrebbero così contraddetti i principi della certezza delle risorse e del finanziamento integrale delle funzioni con le risorse attribuite, di cui all'art. 119, primo e quarto comma, Cost., con conseguente violazione anche delle prerogative delle autonomie locali di cui all'art. 5 Cost.

Il criterio perequativo viene, infine, censurato anche laddove rapporta le capacità fiscali ai fabbisogni standard, in quanto tale criterio sarebbe insufficiente a misurare l'effettiva capacità di un ente di provvedere integralmente all'esercizio delle funzioni. I fabbisogni standard, secondo la ricorrente, laddove prevedono che l'unica spesa da considerare per decidere la redistribuzione sia quella per le funzioni fondamentali, prescindendo da altre voci che gravano sui bilanci degli enti locali e che devono trovare comunque soddisfacimento nelle loro capacità fiscali (si menziona il debito pregresso, anche ereditato da amministrazioni precedenti), non garantirebbero un livello di risorse adeguato per finanziare integralmente le funzioni attribuite agli enti locali.

1.3.- Infine, la ricorrente impugna l'art. 1, comma 849, della legge n. 160 del 2019, che - aggiungendo la lettera *d-quater*) all'art. 1, comma 449, della legge n. 232 del 2016 - prevede la seguente progressione di incremento del FSC: 100 milioni di euro nel 2020; 200 milioni di euro nel 2021; 300 milioni di euro nel 2022; 330 milioni di euro nel 2023 e 560 milioni di euro annui a decorrere dal 2024, così provvedendo a una progressiva reintegrazione delle risorse venute meno ai sensi dell'art. 47, comma 8, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, nella legge 23 giugno 2014, n. 89.

I tagli alla dotazione del FSC, introdotti con il menzionato d.l. n. 66 del 2014 e inizialmente circoscritti al triennio 2015-2017, sono stati estesi dapprima al 2018 e poi anche al 2019 (art. 1, comma 921, della legge n. 145 del 2018).

Secondo la Regione Liguria, la disposizione impugnata, anziché integrare complessivamente le risorse sottratte al FSC dai richiamati tagli, ne prevedrebbe solo una esigua e comunque lenta ricostituzione, arrivando ad integrarle per intero solo dieci anni dopo la loro soppressione.

In proposito è richiamata la giurisprudenza costituzionale che ha giudicato legittimi i "tagli lineari" alla duplice condizione: che tali misure prevedano un contenimento complessivo e siano temporanee.

Secondo la ricorrente, la norma censurata difetterebbe della transitorietà, poiché protrae per un periodo più che doppio i tagli inizialmente disposti per un triennio.

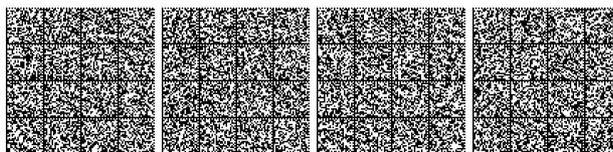
Mediante un richiamo alle argomentazioni svolte nei precedenti motivi, è poi aggredita la natura sostanzialmente orizzontale del FSC: i "tagli lineari" al FSC hanno, infatti, azzerato i trasferimenti statali - ossia, la sua componente verticale - e il fondo viene così unicamente alimentato dalla quota di IMU prelevata ai Comuni, dal che si lamenta la violazione dell'art. 119, terzo comma, Cost.

La Regione ricorrente, in proposito, cita un documento del Servizio studi della Camera dei deputati del 7 marzo 2018, da cui emergerebbe che la struttura attuale del FSC è a carattere «prevalentemente orizzontale», poiché risulta «alimentato esclusivamente dai Comuni attraverso il gettito dell'imposta municipale propria, e non anche dalla fiscalità generale, come, invece, richiesto dalla legge n. 42 del 2009 in riferimento al fondo perequativo per le funzioni fondamentali». Nel medesimo documento riportato dalla ricorrente sarebbe, poi, affermato che tale situazione dipende dal fatto che la componente verticale del FSC è stata annullata dai tagli alle risorse introdotti e reiterati negli anni dal legislatore, con la conseguenza che i trasferimenti complessivi (al netto delle compensazioni dei tributi soppressi) risultano negativi, ossia il comparto dei Comuni trasferisce risorse allo Stato.

Parimenti sarebbe lesa l'autonomia tributaria degli enti locali, di cui all'art. 119, primo comma, Cost. nonché il principio del cosiddetto parallelismo di risorse per lo svolgimento delle funzioni attribuite (art. 119, primo comma, Cost.), così ledendo la stessa autonomia riconosciuta dall'art. 5 Cost.

La ricorrente conclude, pertanto, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma/disposizione impugnata con il presente motivo nella parte in cui, anziché ricostituire, a partire dall'anno 2020 il fondo di solidarietà comunale nella misura di euro 563,4 milioni, sottratta per effetto dell'art. 47, comma 8, del d.l. n. 66 del 2014, stabilisce un meccanismo di ricomposizione progressiva che ne consentirà il pieno reintegro solo nel 2024.

2.- Con memoria depositata il 10 aprile 2020, si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato.



Anzitutto, la difesa erariale sostiene l'inammissibilità del ricorso per l'omessa enunciazione delle ragioni per le quali la legislazione statale impugnata sarebbe idonea a produrre un effetto «diretto ed immediato» sulle prerogative costituzionali riconosciute dalla Costituzione alle Regioni. Secondo l'Avvocatura dello Stato, la Regione Liguria avrebbe dovuto quantomeno dimostrare come la «stretta connessione», in tema di finanza regionale e locale, tra le attribuzioni regionali e quelle delle autonomie locali si rifletta sulle competenze legislative regionali (in proposito è richiamata la sentenza di questa Corte n. 170 del 2017).

Il ricorso sarebbe parimenti inammissibile quanto all'asserita lesione del principio della necessaria correlazione fra risorse a disposizione e svolgimento delle funzioni assegnate, poiché il ricorrente non avrebbe adeguatamente dimostrato come il venir meno delle risorse indispensabili impatti sull'effettivo e concreto svolgimento delle funzioni degli enti locali, con conseguente difetto di autosufficienza del gravame (sono richiamate, al riguardo, le sentenze di questa Corte n. 127 del 2016, n. 239 del 2015 nonché n. 36, n. 26 e n. 23 del 2014).

Il Presidente del Consiglio dei ministri eccepisce, poi, l'inammissibilità per mancanza di completezza e chiarezza del ricorso, poiché la ricorrente, non avendo dimostrato il rapporto di causalità esistente fra i tagli subiti dai Comuni e gli impegni di spesa assunti, non avrebbe adeguatamente motivato il pregiudizio derivante dai tagli medesimi.

Parimenti inammissibili sarebbero le censure relative allo squilibrio provocato dalle misure di contenimento della finanza pubblica, poiché l'onere di dimostrare l'impossibilità di svolgere i compiti assegnati alla Regione o agli enti locali incombe sulla parte ricorrente (sono in proposito richiamate le sentenze di questa Corte n. 205 e n. 127 del 2016).

L'Avvocatura erariale eccepisce inoltre l'inammissibilità della seconda questione per carenza di interesse ed *aberratio ictus* perché - rispettivamente - l'eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma impugnata farebbe rivivere quella precedente, che dettava una più rapida progressione perequativa, e perché la disciplina dei criteri di calcolo della capacità fiscale sarebbe dettata da un'altra norma, segnatamente l'art. 1, comma 380-ter, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge di stabilità 2013».

Viene infine eccepita l'inammissibilità di tutte le doglianze avanzate dalla ricorrente in riferimento all'art. 5 Cost., per l'omessa dimostrazione di come la violazione di questo parametro ridondi sull'ambito delle competenze legislative delle Regioni (è citata la sentenza di questa Corte n. 251 del 2015).

2.1.- Ove si accedesse al merito delle questioni, l'Avvocatura dello Stato ne paventa comunque la non fondatezza.

Con riferimento al primo motivo, lo Stato sostiene che le misure volte a compensare il mancato gettito della TASI non attuerebbero una mera reiterazione dei tagli, quanto piuttosto una loro rimodulazione, e pertanto l'effetto dell'asserito *vulnus* al fabbisogno finanziario sarebbe temperato dalla progressiva riassegnazione delle risorse originariamente trattenute (è richiamata, in proposito, la sentenza di questa Corte n. 46 del 2019).

L'Avvocatura dello Stato confuta poi anche il riferimento al contenuto della nota metodologica, poiché essa sarebbe riferita non tanto all'ammontare delle risorse del fondo compensativo (fissato dall'art. 1, comma 731, della legge n. 147 del 2013) quanto al riparto del fondo stesso.

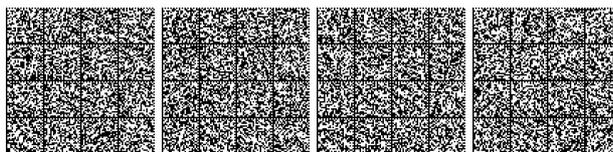
2.2.- Con riferimento al secondo motivo, il Presidente del Consiglio dei ministri osserva che l'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale della norma censurata non muterebbe il sistema di redistribuzione del fondo in questione, tantomeno ne bloccherebbe la progressione.

Afferma la difesa statale che, in assenza della disposizione impugnata - una volta cessata l'efficacia del regime derogatorio previsto dall'art. 1, comma 992, della legge n. 145 del 2018, che aveva bloccato per il 2019 l'incedere della perequazione - a partire dal 2020 ritroverebbe efficacia il regime stabilito dall'art. 1, comma 449, lettera c), della legge n. 232 del 2016.

Poiché dall'oggetto del ricorso non sembrerebbe emergere la richiesta di reiterare la deroga introdotta dall'art. 1, comma 992, della legge n. 145 del 2018, bensì la mera ablazione della norma impugnata, laddove introduce il criterio summenzionato, l'Avvocatura dello Stato eccepisce dunque l'inammissibilità della doglianza per difetto di interesse, ovvero, alternativamente, la sua non fondatezza.

Parimenti inammissibili, o, in alternativa, non fondate, sarebbero le censure sollevate in riferimento alle disegualanze derivanti dall'applicazione della perequazione calibrata sulla capacità fiscale e sui fabbisogni standard, poiché la norma impugnata non attiene alla disciplina di tali aspetti.

2.3.- Con riferimento al terzo motivo, la difesa dello Stato sostiene la non pertinenza alla vicenda *de qua* dei principi elaborati da questa Corte in tema di «tagli lineari», poiché la norma impugnata introdurrebbe un graduale aumento delle risorse del FSC e non attuerebbe un mero taglio lineare.



Il Presidente del Consiglio dei ministri contesta poi la ricostruzione normativa operata dal ricorrente, sostenendo che le asserite riduzioni al FSC non sarebbero «direttamente ricollegabil[i] ai tagli lineari di cui all'art. 47, comma 8, del D.L. n. 66/2014, anche se di questi si è tenuto “anche conto” nella ridefinizione della dotazione del fondo di solidarietà comunale ai sensi del precedente comma 848».

La difesa erariale ammette che una effettiva decurtazione di risorse, protratta anche per il 2019, ai sensi dell'art. 1, comma 921, della legge n. 145 del 2016, non potrebbe considerarsi costituzionalmente legittima, dal momento che tale taglio era previsto solo fino al 2018, a norma dell'art. 47, comma 8, del d.l. n. 66 del 2014.

Tuttavia, per confutare le censure della Regione Liguria, il resistente sostiene che la normativa di riferimento per la dotazione del FSC non sia quella risultante dal d.l. n. 66 del 2014 e sue successive modifiche, ma quella risultante dall'art. 1, comma 448, della legge n. 232 del 2016, che ha stabilito per il 2017 la dotazione del FSC pari ad euro 6.197.184.364,87 e, a decorrere dal 2018, una dotazione di euro 6.208.184.364,87.

La conferma della dotazione del FSC “a regime” a partire dal 2018 - secondo la difesa dello Stato - proverebbe che non vi è stata alcuna decurtazione del fondo in questione, e non verrebbe pertanto in rilievo il carattere della temporaneità o meno della misura legislativa adottata, ma «esclusivamente il carattere stabile della dotazione del fondo di solidarietà comunale».

Quanto alla asserita natura orizzontale del FSC, l'Avvocatura dello Stato sostiene che la necessaria natura verticale del fondo perequativo sarebbe riferibile solo al fondo di cui all'art. 119, quinto comma, Cost., e non a quello di cui all'art. 119, terzo comma, Cost., come si ricaverebbe dalla giurisprudenza costituzionale (sono riportate, in proposito, le sentenze n. 61 del 2018, n. 79 del 2014 e n. 176 del 2012).

Con riferimento, invece, alle dedotte sperequazioni generate dall'applicazione dei criteri della capacità fiscale e dei fabbisogni standard, secondo il resistente non vi sarebbe prova del danno subito, dal momento che per 64 Comuni della Regione Liguria l'ammontare di risorse attribuite sarebbe superiore a quello derivante dall'applicazione del solo criterio delle risorse storiche.

3.- Con memoria integrativa del 16 febbraio 2021, la Regione Liguria ha anzitutto ribadito la propria legittimazione a promuovere ricorso per conto degli enti locali.

A confutazione dell'eccezione statale sulla mancata dimostrazione della lesione dell'autonomia finanziaria derivante dalle norme oggetto di censura, la ricorrente allega alcuni documenti relativi alla ripartizione del FSC nel 2021 per il Comune di Genova (che assorbirebbe oltre l'80 per cento della quota di FSC assegnata ai Comuni liguri).

Quanto ai tagli sulla “quota ristorativa IMU-TASI”, la ricorrente allega una Tabella riferita ai trasferimenti al Comune di Genova che ne proverebbe il «drastico ridimensionamento», poiché le risorse passano da euro 27.560.641,48 nel 2014, ad euro 13.229.107,91 nel 2021 (circa il 52 per cento in meno), con una perdita di risorse pari a circa 19 milioni di euro, contrazione che non sarebbe compensata da alcun incremento di autonomia tributaria dell'Ente.

Quanto agli effetti negativi prodotti dall'incedere della perequazione calibrata sulla differenza tra capacità fiscali e fabbisogni standard, il ricorrente allega un prospetto che proverebbe come tale progressione della perequazione abbia prodotto (e sia destinata a produrre, a pieno regime) una consistente contrazione delle risorse per il Comune di Genova, che di fatto riceve in perequazione la metà di quanto versa, con una perdita costante annua dal 2021 in poi di circa 1,6 milioni di euro. Viene pertanto ribadita la censura di illegittimità costituzionale della norma che - anziché mutare il criterio di calcolo della perequazione - dispone la lenta ma inevitabile progressione di un criterio le cui conseguenze in termini di «shock perequativo» sarebbero già acclamate nonché condivise dallo stesso legislatore statale (ragion per cui la legge impugnata avrebbe disposto un “rallentamento” della progressione rispetto al calendario originariamente fissato).

Viene, infine, allegato il prospetto di sintesi del bilancio di previsione del Comune di Genova, da cui emergerebbe che le risorse assegnate alle varie Direzioni dell'ente dal 2021 al 2023 sono tutte in progressiva diminuzione, a riprova della incidenza dei tagli sull'esercizio delle funzioni assegnate. In proposito, sarebbe emblematica la flessione negli stanziamenti della Direzione politiche sociali, che dal 2021 al 2023 subiscono una contrazione di risorse del 50 per cento.

Anche il Presidente del Consiglio dei ministri ha presentato una memoria nei termini, in cui sostanzialmente ribadisce le eccezioni sollevate e le argomentazioni di non fondatezza prospettate nell'atto di costituzione.

4.- Nella camera di consiglio del 9 marzo 2021, ai sensi dell'art. 12 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, come disposto con ordinanza istruttoria n. 79 del 2021, sono stati ascoltati il Ragioniere generale dello Stato e il Presidente dell'Istituto della finanza e l'economia locale (IFEL), alla presenza delle parti, le quali, nella successiva udienza pubblica del 5 ottobre 2021, hanno replicato alle affermazioni rilasciate in audizione.



Considerato in diritto

1.- Con ricorso iscritto al reg. ric. n. 24 del 2020, la Regione Liguria, su istanza del Consiglio delle autonomie locali della medesima Regione, ha proposto questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 554, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022), «in combinato disposto con l'art. 1, comma 892, della L. n. 145/2018», in riferimento agli artt. 5 e 119, primo e quarto comma, della Costituzione; dell'art. 57, comma 1, del decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 19 dicembre 2019, n. 157, in riferimento agli artt. 5 e 119, primo, terzo e quarto comma, Cost.; e dell'art. 1, comma 849, della legge n. 160 del 2019, in riferimento agli artt. 5 e 119, primo, terzo e quarto comma, Cost.

1.1.- L'art. 1, comma 554, della legge n. 160 del 2019 è impugnato nella parte in cui consolida, per gli anni dal 2020 al 2022, il contributo riconosciuto ai Comuni per il ristoro del gettito tributario non più acquisibile a seguito dell'introduzione della Tariffa per i servizi indivisibili (TASI) di cui all'art. 1, comma 639, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)», nella misura complessiva di 300 milioni di euro, anziché nella misura 625 milioni di euro, somma ritenuta inizialmente sufficiente a coprire i minori introiti conseguenti all'introduzione della TASI nonché all'abolizione dell'Imposta municipale unica (IMU) sulla prima casa.

Sostiene la Regione ricorrente che lo Stato, anziché compensare l'erosione di un'entrata propria del Comune con un trasferimento pari al gettito non più riscosso, avrebbe drasticamente ridotto i trasferimenti statali, in violazione del principio di autonomia finanziaria, che implicherebbe anche il divieto di cosiddetti “tagli lineari”.

Tale contrazione di risorse, unitamente all'introduzione del vincolo di destinazione (cristallizzato fino al 2033), imporrebbe ai Comuni una riduzione della spesa necessaria per l'espletamento delle funzioni loro assegnate dalla legge, con ciò ledendo non solo l'autonomia finanziaria degli enti locali (art. 119, primo comma, Cost.) e il principio dell'integrale correlazione fra risorse e funzioni (art. 119, quarto comma, Cost.), ma anche il principio che riconosce e promuove le autonomie locali (art. 5 Cost.).

1.2.- Viene altresì impugnato l'art. 57, comma 1, del d.l. n. 124 del 2019, come convertito, nella parte in cui prevede che «[l]a quota [di perequazione calibrata sulla differenza tra le capacità fiscali e i fabbisogni standard] di cui al periodo precedente è incrementata del 5 per cento annuo dall'anno 2020, sino a raggiungere il valore del 100 per cento a decorrere dall'anno 2030».

Sostiene la ricorrente che l'incremento della percentuale di perequazione calibrata sulla differenza tra le capacità fiscali e i fabbisogni standard di fatto attuerebbe e perpetuerebbe una sperequazione fra i Comuni, essenzialmente per tre ragioni: a) per il carattere sostanzialmente “orizzontale” del Fondo di solidarietà comunale (FSC); b) per le modalità con cui sono calcolate le capacità fiscali; c) per come sono strutturati i fabbisogni standard.

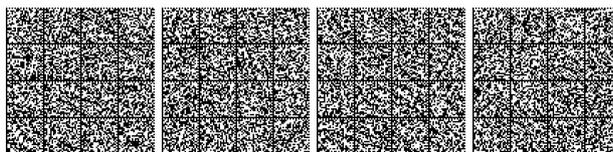
Con riferimento alla natura orizzontale del FSC, la Regione Liguria sostiene che la componente verticale, finanziata dallo Stato, di fatto sarebbe stata annullata dai tagli riconducibili alle misure di concorso alla finanza pubblica previste per i Comuni negli anni 2010-2015, tanto che, dal 2015 a oggi, sarebbe il comparto dei Comuni a trasferire risorse allo Stato. Sarebbe così violato l'art. 119, terzo comma, Cost.

Quanto ai criteri perequativi, la ricorrente osserva che i Comuni con maggiori capacità fiscali contribuirebbero maggiormente al FSC ma riceverebbero meno di altri, senza che a tale maggiore contribuzione corrisponda necessariamente una maggiore ricchezza della popolazione del Comune interessato.

A riprova dell'asserita irragionevole discriminazione, viene dedotto che, per effetto del sistema vigente, i Comuni che hanno aggiornato le rendite catastali presenterebbero una capacità fiscale maggiore rispetto a quelli che non hanno provveduto in tal senso. Questo meccanismo si riverbererebbe sul valore della quota di contribuzione al FSC - alla maggiore capacità fiscale corrisponderebbe, infatti, una maggiore quota di contribuzione al fondo - che non rifletterebbe, però, l'effettiva ricchezza della popolazione dei Comuni.

Per effetto di questa “distorsione” del criterio perequativo, a elevati contributi versati non corrisponderebbe un adeguato livello di risorse disponibili, e verrebbero pertanto contraddetti i principi della certezza delle risorse e del finanziamento integrale delle funzioni con i fondi attribuiti, di cui all'art. 119, primo e quarto comma, Cost., con conseguente violazione anche delle prerogative delle autonomie locali di cui all'art. 5 Cost.

1.3.- Infine, il ricorrente impugna l'art. 1, comma 849, della legge n. 160 del 2019, che - aggiungendo la lettera *d-quater*) all'art. 1, comma 449, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019) - prevede la seguente progressione di incremento del FSC: 100 milioni di euro nel 2020; 200 milioni di euro nel 2021; 300 milioni di euro nel 2022; 330 milioni di euro nel 2023 e 560 milioni di euro a decorrere dal 2024, così provvedendo a un progressivo recupero delle risorse venute meno per effetto dei tagli praticati nel 2014 dall'art. 47, comma 8, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, nella legge 23 giugno 2014, n. 89.



Protraendo per un periodo più che doppio le riduzioni inizialmente disposte per un triennio, la norma impugnata confliggerebbe con i principi affermati dalla giurisprudenza di questa Corte in materia di “tagli lineari”, i quali sarebbero legittimi alla duplice condizione che prevedano un contenimento complessivo e che siano temporanei.

Inoltre, i “tagli lineari” al FSC avrebbero azzerato i trasferimenti statali - ossia, la componente verticale - e il fondo sarebbe unicamente alimentato dalla quota di IMU prelevata ai Comuni, dal che discenderebbe la violazione dell’art. 119, terzo comma, Cost.

Le decurtazioni così descritte sarebbero pertanto lesive dell’autonomia finanziaria degli enti locali (art. 119, primo comma, Cost.), i quali sarebbero parimenti penalizzati nella dotazione di risorse necessarie all’integrale soddisfacimento delle funzioni loro attribuite (art. 119, quarto comma, Cost.), con conseguente compromissione delle loro stesse prerogative costituzionali (art. 5 Cost.).

2.- Devono essere anzitutto disattese le eccezioni d’inammissibilità sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri.

2.1. - Più precisamente, a parere dell’Avvocatura generale dello Stato, la stretta connessione tra le attribuzioni regionali e quelle spettanti alle autonomie locali non sussisterebbe in re ipsa, ma necessiterebbe di una dimostrazione.

Tale eccezione è priva di fondamento.

Ai sensi dell’art. 32, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), come sostituito dall’art. 9, comma 2, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l’adeguamento dell’ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), la questione di legittimità costituzionale nei confronti di una legge dello Stato può essere promossa dalle Regioni su iniziativa del Consiglio delle autonomie locali (organo consultivo regionale, ai sensi dell’art. 123 Cost.).

Questa Corte ha peraltro progressivamente ampliato il menzionato potere d’iniziativa regionale (*ex multis*, sentenze n. 196 del 2004 e n. 533 del 2002) e, a partire dal 2009, ha affermato che «le Regioni sono legittimate a denunciare la legge statale anche per la lesione delle attribuzioni degli enti locali, indipendentemente dalla prospettazione della violazione della competenza legislativa regionale» (sentenza n. 298 del 2009), in quanto «la stretta connessione [...] tra le attribuzioni regionali e quelle delle autonomie locali consente di ritenere che la lesione delle competenze locali sia potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle competenze regionali» (sentenza n. 195 del 2019).

2.2.- Altrettanto non fondata è l’eccezione d’inammissibilità dell’impugnativa promossa in riferimento all’art. 5 Cost., per l’omessa dimostrazione di come la violazione di questo parametro ridondi sull’ambito delle competenze legislative della Regione.

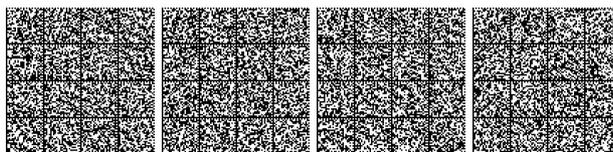
Il filtro della ridondanza è stato richiamato dalla giurisprudenza di questa Corte a fronte di impugnazioni proposte dalle Regioni in riferimento a parametri non competenziali, ritenute «ammissibili al ricorrere di due concomitanti condizioni: in primo luogo, la ricorrente deve individuare gli ambiti di competenza regionale - legislativa, amministrativa o finanziaria - incisi dalla disciplina statale, indicando le disposizioni costituzionali sulle quali, appunto, trovano fondamento le proprie competenze in tesi indirettamente lese; in secondo luogo, l’illustrazione del cosiddetto vizio di ridondanza non dev’essere apodittica, bensì adeguatamente motivata, in ordine alla sussistenza, nel caso oggetto di giudizio, di un titolo di competenza regionale rispetto all’oggetto regolato dalla legge statale» (sentenza n. 187 del 2021).

Nel caso di specie, tuttavia, l’art. 5 Cost., lungi dall’essere un parametro non competenziale, nella parte in cui riconosce e promuove le autonomie locali, è per contro la norma costituzionale che sta alla base delle competenze riconosciute alle Regioni e agli enti locali dal Titolo V, Parte II, della Costituzione. Di qui la possibilità per le Regioni di dedurre la violazione nei giudizi in via principale.

2.3.- Quanto all’eccezione di inammissibilità per carenza di interesse al ricorso, l’Avvocatura generale sostiene che l’eventuale caducazione della norma impugnata (nella specie, l’art. 57, comma 1, del d.l. n. 124 del 2019, come convertito) non muterebbe l’incedere del sistema perequativo, bensì lo aggraverebbe a danno degli enti locali, poiché tornerebbe in vigore il previgente regime di cui all’art. 1, comma 449, lettera c), della legge n. 232 del 2016 - sostituito dalla disposizione impugnata - il quale prevedeva una più rapida progressione della perequazione fondata sulla differenza fra capacità fiscali e fabbisogni standard (perequazione al cento per cento delle capacità fiscali-fabbisogni standard già dal 2021).

L’eccezione evoca il tema della reviviscenza delle norme, rispetto al quale questa Corte ha chiarito, con giurisprudenza costante, che tale fenomeno è circoscritto a casi tassativi, coincidenti con le ipotesi di annullamento di norme meramente abrogatrici di altre disposizioni (*ex multis*, sentenze n. 10 del 2018 e n. 218 del 2015).

Nel caso di specie, la norma impugnata non dispone la mera abrogazione di un’altra, ma ne sostituisce il contenuto. Pertanto, l’eventuale caducazione della stessa non produrrebbe l’effetto di far tornare in vita quella precedente, dal che la non fondatezza dell’eccezione.



2.4.- Con riferimento all'eccezione inammissibilità per cosiddetta aberratio ictus, poiché gli effetti lamentati dalla ricorrente - derivanti dall'applicazione, come criterio perequativo, del rapporto fra le capacità fiscali e i fabbisogni standard - non sarebbero imputabili alla norma impugnata, ma ad altra disposizione, individuata dal resistente nell'art. 1, comma 380, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)», occorrono alcune brevi precisazioni.

L'art. 57, comma 1, del d.l. n. 124 del 2019, come convertito, viene impugnato nella parte in cui prevede l'incremento della percentuale di perequazione, calibrata sulla differenza tra le capacità fiscali e i fabbisogni standard, del cinque per cento annuo, fino al raggiungimento del cento per cento nel 2030.

Dal tenore letterale della disposizione emerge che essa sostituisce l'art. 1, comma 449, lettera c), della legge n. 232 del 2016 con una norma di contenuto diverso, quanto alla progressione delle percentuali di perequazione (sia nelle cifre che nei tempi), e, al contempo, ancora tale progressione perequativa al criterio della differenza fra le capacità fiscali e i fabbisogni standard, ossia al criterio oggetto di censura della ricorrente.

Nel caso di specie, l'eccezione non è fondata perché il ricorrente ha correttamente individuato la norma di legge relativa ai criteri perequativi: per l'appunto, l'art. 1, comma 449, lettera c), della legge n. 232 del 2016 e non l'art. 1, comma 380, della legge n. 228 del 2012, il quale, invece, ha trovato applicazione sino alla determinazione del FSC relativo all'anno 2016; di conseguenza, dal 1° gennaio 2017 il riferimento normativo per i criteri di riparto del FSC è l'art. 1, commi 449 e seguenti, della legge n. 232 del 2016. Ne discende l'insussistenza della eccezione aberratio ictus.

2.5.- Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, infine, il ricorso sarebbe inammissibile perché la ricorrente non avrebbe adeguatamente dimostrato come il venir meno delle risorse impatti sull'effettivo e concreto svolgimento delle funzioni assegnate, con conseguente difetto di autosufficienza del gravame; nonché per mancanza di completezza e chiarezza, perché la ricorrente - non avendo comprovato il rapporto di causalità esistente fra i tagli subiti dai Comuni e gli impegni di spesa assunti - non avrebbe adeguatamente motivato il pregiudizio derivante dai tagli medesimi.

Al riguardo questa Corte ha in più occasioni ricordato che l'autonomia finanziaria costituzionalmente garantita agli enti territoriali non comporta una rigida garanzia quantitativa e che sono pertanto ammesse anche riduzioni delle risorse disponibili, «purché tali diminuzioni non rendano impossibile lo svolgimento delle funzioni attribuite agli enti territoriali medesimi» (sentenza n. 83 del 2019; nello stesso senso, sentenza n. 155 del 2020). Ha inoltre ulteriormente precisato che «grava sul ricorrente l'onere di provare l'irreparabile pregiudizio lamentato» (*ex plurimis*, sentenza n. 76 del 2020), onere peraltro soggetto a gradazioni, a seconda che debba essere valutato ai fini dell'ammissibilità del ricorso o della sua fondatezza.

In proposito, secondo la più recente giurisprudenza di questa Corte, sotto il profilo dell'onere di allegazione ai fini dell'ammissibilità, è sufficiente una motivazione che chiarisca «l'incidenza della misura introdotta dal legislatore statale sulle risorse destinate a tali funzioni» (sentenza n. 137 del 2018).

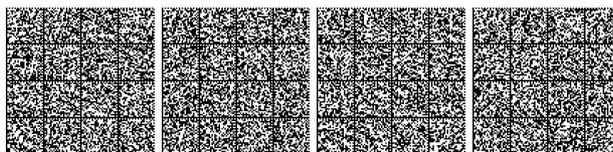
Tanto premesso, benché l'Avvocatura generale rivolga l'eccezione d'inammissibilità all'intero ricorso, la valutazione sulla sua fondatezza deve essere rapportata alle singole impugnative.

Quanto alla prima, relativa all'art. 1, comma 554, della legge n. 160 del 2019, la ricorrente ha assolto all'onere di allegazione su di essa gravante, poiché appare icu oculi che il contributo posto a carico dello Stato dalla norma impugnata a titolo di quota ristorativa del minor gettito relativo a IMU e TASI (110 milioni di euro) è notevolmente ridotto rispetto alla somma originariamente individuata dallo Stato medesimo a titolo compensativo (625 milioni di euro), quantificata sul saldo netto tra il fabbisogno da finanziare e le risorse disponibili.

La cospicua contrazione della somma trasferita dallo Stato è di per sé in grado di sostenere le potenzialità lesive in relazione allo svolgimento delle funzioni assegnate e quindi di consentire l'esame nel merito della questione (*ex multis*, sentenze n. 137 del 2018, n. 188 del 2015 e n. 88 del 2014).

Quanto alla seconda impugnativa, relativa all'art. 57, comma 1, del d.l. n. 124 del 2019, come convertito, l'eccezione è parimenti non fondata, poiché la ricorrente ha allegato una documentazione da cui è agilmente individuabile la differenza (positiva) fra le quote di FSC versate in perequazione e quelle ricevute. Peraltro, la denuncia non si rivolge esclusivamente alla compressione delle risorse rispetto alle funzioni da svolgere, quanto piuttosto e, soprattutto, all'irragionevolezza della scelta di non considerare fra i criteri di calcolo delle capacità fiscali l'aggiornamento delle rendite catastali. Pertanto il ricorso, sul punto, deve ritenersi sufficientemente motivato.

Quanto, infine, alla terza impugnativa, relativa all'art. 1, comma 849, della legge n. 160 del 2019, la ricorrente individua in modo preciso l'ammontare di contributo statale al FSC decurtato (563,4 milioni di euro), nonché l'esatto importo di cui si censura la sproporzione in relazione al quantum originariamente sottratto (100 milioni di euro, per il 2020). In questo caso, peraltro, viene lamentata anche la protrazione dei tagli del contributo statale al FSC, per una durata più che doppia rispetto a quanto originariamente previsto. La valutazione circa la fondatezza degli argomenti svolti a suo sostegno appartiene perciò al sindacato di merito, onde il rigetto della eccezione inammissibilità.



2.6.- Deve poi rilevarsi d'ufficio che la ricorrente impugna l'art. 1, comma 554, della legge n. 160 del 2019 «in combinato disposto» con l'art. 1, comma 892, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), trascurando che per la seconda norma/tale disposizione sono decorsi i termini perentori per l'impugnazione davanti a questa Corte (art. 127, secondo comma, Cost. e art. 32, secondo comma, della legge n. 87 del 1953), che ha avuto modo di chiarire come sia inammissibile il ricorso che integri un tentativo di aggiramento dei termini di decadenza per l'impugnazione di leggi ritenute costituzionalmente illegittime (*ex multis*, sentenze n. 39 del 2020 e n. 160 del 2009).

Tale rilievo, peraltro, non mina l'ammissibilità della questione afferente al solo art. 1, comma 554, della legge n. 160 del 2019, in relazione alla quale l'oggetto della doglianza è l'insufficiente stanziamento di risorse a titolo ristorativo per il 2020, quantificato dalla norma impugnata in 110 milioni di euro, che, pur sommandosi al pregresso e consolidato stanziamento di 190 milioni di euro, sono ritenuti comunque insufficienti, a fronte degli originari 625 milioni di euro individuati come ammontare da ristorare. Ciò trova conferma anche nel tenore letterale della delibera a impugnare della Giunta regionale, che individua come norma lesiva esclusivamente l'art. 1, comma 554, della legge n. 160 del 2019, laddove «consolida» a titolo ristorativo la cifra di 300 milioni di euro, somma che rappresenta esclusivamente il risultato finanziario delle due disposizioni.

3.- Prima di accedere al merito, deve rilevarsi che, nelle more del giudizio, l'art. 1, comma 848, della legge n. 160 del 2019 è stato abrogato dall'art. 1, comma 793, della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023).

In particolare, l'art. 1, comma 791, della legge n. 178 del 2020, ha previsto due incrementi progressivi della dotazione del FSC, vincolati a due diverse finalità. Il successivo comma 792 ha inserito tale modifica nella legge n. 232 del 2016, aggiungendo all'art. 1, comma 449, le lettere d-*quinquies*) e d-*sexies*). Infine, il comma 793 ha espressamente abrogato l'art. 1, commi 848 e 850, della legge n. 160 del 2019.

Per effetto delle descritte modifiche, gli incrementi al FSC dall'anno 2021 al 2024, oggetto di impugnazione con il terzo motivo del ricorso, sono stati abrogati e sostituiti dagli incrementi vincolati di cui all'art. 1, commi 791 e 792, della legge n. 178 del 2020, nei seguenti termini: 215.923.000 euro per l'anno 2021, 254.923.000 euro per l'anno 2022, 299.923.000 euro per l'anno 2023, 345.923.000 euro per l'anno 2024, 390.923.000 euro per l'anno 2025, 442.923.000 euro per l'anno 2026, 501.923.000 euro per l'anno 2027, 559.923.000 euro per l'anno 2028, 618.923.000 euro per l'anno 2029 e 650.923.000 euro annui a decorrere dal 2030, per lo sviluppo e l'ampliamento dei servizi sociali comunali; nonché 100 milioni di euro per l'anno 2022, 150 milioni di euro per l'anno 2023, 200 milioni di euro per l'anno 2024, 250 milioni di euro per l'anno 2025 e 300 milioni di euro annui a decorrere dal 2026, finalizzati all'aumento del numero di posti disponibili negli asili nido comunali.

Ciò posto, occorre rilevare che l'impugnato art. 1, comma 849, della legge n. 160 del 2019 ha trovato applicazione per il 2020, sicché in relazione a tale annualità la censura deve essere esaminata.

Con riferimento al periodo successivo, a partire dal 2021, occorre verificare se le modifiche introdotte dalla legge n. 178 del 2020 presentino i caratteri che - secondo la consolidata giurisprudenza di questa Corte - consentono il trasferimento della questione sulla nuova norma, in forza «del principio di effettività della tutela costituzionale delle parti nei giudizi in via d'azione» (*ex multis*, sentenze n. 44 del 2018 e n. 80 del 2017).

Ai fini del trasferimento, infatti, occorre verificare se lo *ius superveniens* non sia soddisfacente per la ricorrente, abbia carattere marginale, ovvero non sia dotato di un contenuto radicalmente innovativo rispetto alla norma originaria, in grado di alterarne la portata precettiva.

Nel caso in esame, le modifiche apportate dalla legge n. 178 del 2020, se da un lato non appaiono soddisfacenti per la ricorrente (in quanto rinviano solo al 2025 la ricostituzione nel FSC delle risorse sottratte nel 2014), al contempo, però, non sono dotate di quella marginalità in grado di escludere una diversa portata precettiva della disposizione modificata. L'inserimento del doppio vincolo di destinazione ora gravante sugli enti locali depone, infatti, per la natura di innovazione sostanziale (*ex plurimis*, sentenza n. 137 del 2018).

Non sussistono, pertanto, le condizioni che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, consentono di trasferire la questione sulla norma sopravvenuta, altrimenti supplendosi impropriamente all'onere di impugnazione (*ex multis*, sentenze n. 40 del 2016, n. 17 del 2015 e n. 138 del 2014).

4.- Al fine di una corretta valutazione del merito, è necessaria una sia pur breve ricostruzione della disciplina normativa del FSC, sulla cui evoluzione hanno inciso le difficoltà e i ritardi nell'attuazione del federalismo fiscale.

Il FSC è stato istituito dall'art. 1, comma 380, lettera b), della legge n. 228 del 2012 in sostituzione del Fondo sperimentale di riequilibrio, di cui all'art. 2 del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale), il quale era alimentato da trasferimenti statali e da compartecipazioni al gettito di tributi erariali (sentenza n. 129 del 2016).



Rispetto all'assetto del Fondo sperimentale di riequilibrio, il FSC presentava - almeno in origine - una natura mista (orizzontale e verticale), in quanto veniva alimentato prevalentemente dai Comuni mediante la trattenuta di una parte del gettito standard derivante dall'IMU e da una quota minoritaria di risorse trasferite dallo Stato.

Sul FSC così strutturato, a partire dal 2010, si sono riversati i tagli determinati dalle misure di finanza pubblica a carico dei Comuni, che hanno inciso sulle risorse effettivamente disponibili, erodendo completamente la componente verticale del FSC. Inoltre, l'abolizione dell'IMU e della TASI sull'abitazione principale e le molteplici modifiche normative che hanno riguardato la prima imposta hanno contemporaneamente ridotto il gettito dei tributi locali. La dotazione del FSC è stata tuttavia corrispondentemente incrementata dallo Stato al fine di garantire le risorse necessarie a compensare i Comuni delle minori entrate.

Per effetto congiunto di queste misure l'attuale struttura del FSC - fatta eccezione per la menzionata quota compensativa destinata al ristoro delle minori entrate di IMU e TASI - è divenuta interamente orizzontale, tanto da determinare, dal 2015 al 2020, un "trasferimento negativo", nel senso che è il comparto dei Comuni a trasferire risorse allo Stato.

Attualmente, la disciplina a regime del FSC è dettata dall'art. 1, commi da 446 a 452, della legge n. 232 del 2016, che fissa la dotazione complessiva (comprensiva della quota ristorativa di IMU e TASI e della quota generale) del FSC per il 2020 in 6.213,7 milioni di euro; per il 2021 in 6.616,5 milioni di euro; per il 2022 in 6.855,5 milioni di euro; per il 2023 in 6.980,5 milioni di euro; per il 2024 in 7.306,5 milioni di euro; per il 2025 in 7.401,5 milioni di euro; per il 2026 in 7.503,5 milioni di euro; per il 2027 in 7.562,5 milioni di euro; per il 2028 in 7.620,5 milioni di euro; per il 2029 in 7.679,5 milioni di euro e a decorrere dal 2030 in 7.711,5 milioni di euro.

Il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 28 marzo 2020 (Criteri di formazione e di riparto del Fondo di solidarietà comunale 2020) dispone che la quota ristorativa di IMU e TASI è pari a 3.753,3 milioni di euro e che, invece, la componente tradizionale e destinata alla perequazione ammonta a 2.768,8 milioni di euro ed è finanziata unicamente dal 22,43 per cento dell'IMU versata dai Comuni.

5.- Così ricostruiti i tratti essenziali della disciplina e dell'evoluzione della dotazione del FSC, è possibile esaminare il merito delle questioni.

5.1.- La Regione Liguria anzitutto impugna l'art. 1, comma 554, della legge n. 160 del 2019, laddove prevede l'assegnazione complessiva di 110 milioni di euro da parte dello Stato a titolo di ristoro del gettito non più acquisibile dalla TASI, in luogo di 625 milioni di euro originariamente individuati dall'art. 1, comma 731, della legge n. 147 del 2013. La norma impugnata comporterebbe un'irragionevole compressione dell'autonomia finanziaria degli enti locali, anche perché comprometterebbe lo svolgimento delle funzioni fondamentali assegnate ai Comuni, violando così il principio costituzionale che garantisce agli enti locali le risorse necessarie all'integrale finanziamento delle funzioni attribuite (art. 119, quarto comma, Cost.).

La questione non è fondata.

Il Ragioniere generale dello Stato ha riferito nell'audizione resa nella camera di consiglio del 24 giugno 2021 che il contributo ristorativo di IMU e TASI sarebbe stato oggetto di una ridefinizione, calcolata sulla base delle effettive perdite di gettito subite, rispetto al precedente regime IMU e allo sforzo fiscale esercitabile sulla nuova TASI, importo pari a circa 340 milioni di euro, e non più a 625 milioni di euro.

Alla luce di questo ricalcolo, la differenza fra quanto effettivamente perso dai Comuni e quanto assegnato dallo Stato a titolo di contributo ristorativo ammonterebbe a circa 40 milioni di euro.

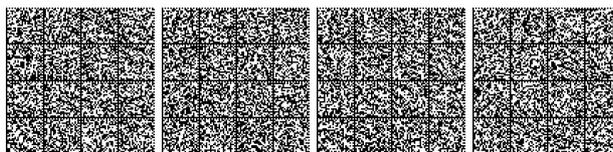
Tale ridimensionamento - determinato dal fatto che lo Stato, con la disposizione impugnata, assegna complessivamente 300 milioni di euro, a fronte di un "ricalcolo" di effettiva perdita di gettito pari a 340 milioni di euro - consentirebbe di affermare che le riduzioni oggetto d'impugnazione non sono tali da incidere significativamente sul livello dei servizi fondamentali, pur in assenza della definizione dei Livelli essenziali delle prestazioni (LEP).

Comunque, il ricorrente non fornisce prova che la riduzione in questione abbia impattato significativamente sulle finanze locali, soprattutto in relazione all'ammontare complessivo del fondo ristorativo (pari a 3.767,45 milioni di euro) e alla mancata ricostruzione del complessivo sistema di trasferimenti in favore degli enti locali.

In proposito, questa Corte ha precisato che le norme incidenti sull'assetto finanziario degli enti territoriali «non possono essere valutate in modo "atomistico", ma solo nel contesto della manovra complessiva, che può comprendere norme aventi effetti di segno opposto sulla finanza delle Regioni e degli enti locali» (sentenza n. 83 del 2019).

Con riferimento al rapporto tra funzioni da finanziarie e risorse, questa Corte ha, infatti, chiarito che la riassegnazione di queste ultime «è priva di qualsiasi automatismo e comporta scelte in ordine alle modalità, all'entità e ai tempi, rimesse al legislatore statale» (sentenza n. 83 del 2019).

La non fondatezza della questione peraltro non esime questa Corte dal valutare negativamente il perdurante ritardo dello Stato nel definire i LEP, i quali indicano la soglia di spesa costituzionalmente necessaria per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, nonché «il nucleo invalicabile di garanzie minime» per rendere effettivi tali diritti (*ex multis*, sentenze n. 142 del 2021 e n. 62 del 2020).



In questa prospettiva i LEP rappresentano un elemento imprescindibile per uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari fra lo Stato e le autonomie territoriali (*ex multis*, sentenze n. 197 del 2019 e n. 117 del 2018).

Oltre a rappresentare un valido strumento per ridurre il contenzioso sulle regolazioni finanziarie fra enti (se non altro, per consentire la dimostrazione della lesività dei tagli subiti), l'adempimento di questo dovere dello Stato appare, peraltro, particolarmente urgente anche in vista di un'equa ed efficiente allocazione delle risorse collegate al Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), approvato con il decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59 (Misure urgenti relative al Fondo complementare al Piano nazionale di ripresa e resilienza e altre misure urgenti per gli investimenti), convertito, con modificazioni, in legge 1° luglio 2021, n. 101.

In definitiva, il ritardo nella definizione dei LEP rappresenta un ostacolo non solo alla piena attuazione dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali, ma anche al pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti sociali.

5.2.- La ricorrente denuncia altresì la progressione dei criteri perequativi che concorrono alla ripartizione del FSC, calibrata sulla differenza fra capacità fiscali e fabbisogni standard (art. 57, comma 1, del d.l. n. 124 del 2019, come convertito).

La sperequazione provocata dai criteri oggetto d'impugnazione produrrebbe un'illegittima compressione dell'autonomia finanziaria degli enti locali, tale da incidere sulle risorse necessarie allo svolgimento delle funzioni loro assegnate.

5.2.1.- Occorre ricordare che l'art. 13, comma 1, lettera *e*), della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), e l'art. 1-bis del decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113 (Misure finanziarie urgenti per gli enti territoriali e il territorio), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2016, n. 160, definiscono il sistema di calcolo e di aggiornamento annuale della capacità fiscale e demandano a un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze l'adozione della stima e della nota metodologica della capacità fiscale, i cui risultati confluiscono nei d.P.C.m. di riparto del FSC impugnabili, se del caso, dinanzi al giudice competente.

Le censure della ricorrente lamentano la mancanza di un meccanismo correttivo che consideri gli effetti dell'aggiornamento dei valori catastali (rispetto ai quali i Comuni italiani si sono mossi in ordine sparso).

Secondo la ricorrente, non considerare il divario esistente tra i valori di mercato e i valori catastali degli immobili produrrebbe un'irragionevole penalizzazione per quei Comuni che hanno aggiornato le rendite catastali degli immobili (quali, asseritamente, i Comuni liguri) e premierebbe con la perequazione quelli che presentano ancora valori di rendita obsoleti, senza alcuna correlazione con il reale valore di mercato dell'immobile e, pertanto, con il livello di ricchezza della popolazione.

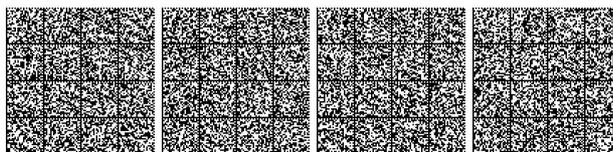
5.2.2.- Tanto premesso, la questione non è fondata.

Ai sensi dell'art. 119, quarto comma, Cost., le funzioni degli enti territoriali devono essere assicurate in concreto mediante le risorse menzionate ai primi tre commi del medesimo art. 119 Cost., attraverso un criterio perequativo trasparente e ostensibile, in attuazione dei principi fissati dall'art. 17, comma 1, lettera *a*), della legge n. 42 del 2009.

Questa Corte ha già avuto modo di censurare la disposizione normativa che ancorava i criteri di riparto della riduzione dei fondi perequativi «alla media delle spese sostenute per consumi intermedi nel triennio 2010-2012, desunte dal SIOPE [Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici]» (sentenza n. 129 del 2016). In quel caso, il criterio individuato dal legislatore è stato valutato irrazionale perché «si presta[va] a far gravare i sacrifici economici in misura maggiore sulle amministrazioni che erogano più servizi, a prescindere dalla loro virtuosità nell'impiego delle risorse finanziarie. [...] Il criterio delle spese sostenute per i consumi intermedi non è dunque illegittimo in sé e per sé; la sua illegittimità deriva dall'essere parametro utilizzato in via principale anziché in via sussidiaria, vale a dire solo dopo infruttuosi tentativi di coinvolgimento degli enti interessati attraverso procedure concertate o in ambiti che consentano la realizzazione di altre forme di cooperazione».

La disposizione impugnata con l'odierno ricorso, per contro, non risulta affetta dall'irrazionalità che ha indotto questa Corte a dichiarare costituzionalmente illegittimi i criteri di riparto del Fondo sperimentale di riequilibrio con la sentenza n. 129 del 2016.

Tuttavia, i dati emersi - tanto in sede di audizione del 24 giugno 2021, quanto dalla documentazione depositata - sugli effetti in termini di «shock perequativo» subiti da circa 4100 enti in conseguenza della redistribuzione del FSC, confermano la presenza di criticità nella distribuzione delle risorse fra i Comuni italiani.



Tali criticità peraltro hanno origine non tanto dalla norma impugnata, ma rappresentano soprattutto la conseguenza di una situazione di fatto, coincidente con il mancato adeguamento dei valori catastali degli immobili. La lamentata sperequazione, infatti, da un lato, discende da tale mancato adeguamento in numerose realtà comunali, che di fatto determina irrazionali differenziazioni, dall'altro è amplificata dal carattere meramente orizzontale che aveva assunto il FSC. Ciò che determina il rigetto della prospettata questione.

5.3.- Infine, la Regione Liguria impugna l'art. 1, comma 849, della legge n. 160 del 2019.

5.3.1.- La disamina della questione deve preliminarmente tenere in considerazione gli effetti prodotti dallo *ius superveniens*, da cui consegue, per quanto si è in precedenza evidenziato, la necessità di circoscrivere le doglianze all'annualità 2020, rispetto alla quale la norma impugnata ha trovato applicazione, prevedendo un contributo dello Stato al FSC pari a 100 milioni di euro in luogo di 563,4 milioni di euro.

Secondo la ricorrente, la riduzione dei trasferimenti statali al FSC comporterebbe un'irragionevole compressione dell'autonomia finanziaria degli enti locali, nonché la violazione dell'art. 119, terzo e quarto comma, Cost., poiché il fondo avrebbe assunto un carattere interamente orizzontale, compromettendo anche la clausola di salvaguardia relativa al cosiddetto parallelismo fra funzioni e risorse.

Come segnalato anche dalla Corte dei conti, le somme attribuite dalla norma impugnata rappresentano una progressiva restituzione della quota "verticale" del fondo, quota che era stata completamente sottratta dall'art. 47 del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, a titolo di concorso degli enti locali al risanamento delle finanze pubbliche (Corte dei conti, sezione autonomie, Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali, Esercizi 2019-2020, deliberazione n. 11 del 2021). Tale decurtazione, circoscritta originariamente al triennio 2015-2017, è stata dapprima estesa dal legislatore al 2018 e successivamente prorogata al 2019. Per effetto della norma impugnata il taglio viene progressivamente restituito, fino alla reintegrazione integrale di quanto originariamente sottratto solo nel 2024.

5.3.2.- Tanto premesso, la questione non è fondata.

Come emerso in sede di audizione del 24 giugno 2021 e confermato dalla documentazione successivamente depositata, le somme stanziati per il FSC 2020 e i criteri di riparto di cui al d.P.C.m. 26 maggio 2020 sono stati oggetto di specifica intesa, in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali del 30 gennaio 2020 (Intesa sull'individuazione dei Comuni beneficiari e la definizione dei criteri e delle modalità di riparto dell'incremento di 100 milioni di euro, per l'anno 2020, del Fondo di solidarietà comunale).

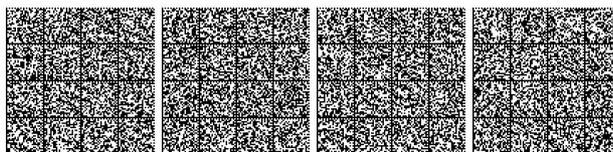
Benché tale circostanza non precluda il diritto a ricorrere per la tutela delle proprie competenze e attribuzioni costituzionali, il raggiungimento dell'intesa nel caso di specie assume un particolare valore, perché rappresenta l'inizio della graduale ricostituzione della componente verticale di risorse del FSC a disposizione degli enti locali.

In questo senso, la norma impugnata segna una netta soluzione di continuità rispetto alla fase dei tagli lineari e inaugura il progressivo ripristino dell'ammontare originario del FSC.

Così come in precedenza evidenziato, le norme incidenti sull'assetto finanziario degli enti territoriali «[n]ella prospettiva, in precedenza evidenziata, per cui le norme incidenti sull'assetto finanziario degli enti territoriali non possono essere valutate in modo "atomistico", ma solo nel contesto della manovra complessiva, questa Corte ha sostenuto, con riferimento al rapporto tra funzioni da finanziare e risorse, che la riassegnazione di queste ultime «è priva di qualsiasi automatismo e comporta scelte in ordine alle modalità, all'entità e ai tempi, rimesse al legislatore statale» (sentenza n. 83 del 2019). Con riferimento al rapporto tra funzioni da finanziare e risorse, la Corte ha, infatti, sostenuto che la riassegnazione di queste ultime «è priva di qualsiasi automatismo e comporta scelte in ordine alle modalità, all'entità e ai tempi, rimesse al legislatore statale» (sentenza n. 83 del 2019).

In questa prospettiva, nella valutazione complessiva della questione, deve altresì considerarsi che, nell'ambito degli stanziamenti previsti durante l'emergenza da COVID-19, l'art. 106 del 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, ha istituito un fondo per destinare risorse aggiuntive ai Comuni, finalizzato al finanziamento delle funzioni degli enti locali, pari complessivamente a 3,5 miliardi di euro in relazione alla possibile perdita di entrate locali connessa all'emergenza sanitaria.

Successivamente, l'art. 39, comma 1, del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104 (Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 13 ottobre 2020, n. 126, ha incrementato di ulteriori 1,67 miliardi di euro detto fondo speciale per il 2020, portandolo a un ammontare complessivo di circa 5,17 miliardi di euro.



In aggiunta a quanto stanziato per il 2020, la legge n. 178 del 2020 ha provveduto all'integrazione del fondo per le funzioni degli enti locali anche per il 2021, stanziando complessivamente 500 milioni di euro da ripartire fra Comuni (450 milioni di euro), Città metropolitane e Province (50 milioni di euro).

A questo proposito, in sede di audizione, il Ragioniere generale dello Stato ha precisato che le risorse destinate a ristorare gli enti locali delle minori entrate e delle maggiori spese connesse all'emergenza sanitaria/epidemiologica da COVID-19 ammontano complessivamente a circa 15,6 miliardi di euro per il 2020 e 4,9 miliardi di euro per il 2021. Peraltro, sempre il Ragioniere generale dello Stato ha chiarito che tali risorse sono state distribuite secondo criteri articolati, che tengono conto delle specificità dei territori, e che sono definiti da tre note metodologiche adottate con altrettanti decreti del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, rispettivamente del 16 luglio, dell'11 novembre e del 14 dicembre 2020.

Deve pertanto rilevarsi che la disposizione impugnata si inserisce in un contesto complessivo di ripristino dei trasferimenti erariali agli enti territoriali, sovvenendo in parte anche ai tagli imposti negli anni della crisi finanziaria, dal che il rigetto della questione di legittimità costituzionale promossa.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 892, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), promossa, in riferimento agli artt. 5 e 119, primo e quarto comma, della Costituzione, dalla Regione Liguria con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 554, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022), promosse, in riferimento agli artt. 5 e 119, primo e quarto comma, Cost., dalla Regione Liguria con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 57, comma 1, del decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 19 dicembre 2019, n. 157, promosse, in riferimento agli artt. 5 e 119, primo, terzo e quarto comma, Cost., dalla Regione Liguria con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 849, della legge n. 160 del 2019, promosse, in riferimento agli artt. 5 e 119, primo, terzo e quarto comma, Cost., dalla Regione Liguria con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 ottobre 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

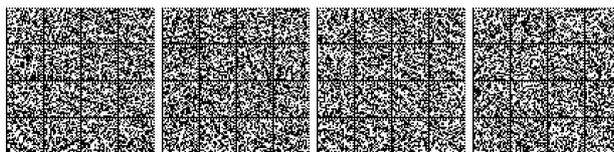
Angelo BUSCEMA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 26 novembre 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 221

Sentenza 20 ottobre - 26 novembre 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Appalti pubblici - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Emergenza epidemiologica da COVID-19 - Misure di semplificazione in materia di contratti pubblici - Affidamenti sotto soglia - Priorità per gli operatori economici con sede nel territorio regionale - Applicabilità alle procedure avviate dalla data di entrata in vigore della legge impugnata e fino al 31 dicembre 2020 - Possibilità di apportare ai contratti in corso le modifiche necessarie ad adeguare le modalità di esecuzione alla sopravvenuta normativa di contrasto all'emergenza sanitaria - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale materia di tutela della concorrenza - Successiva rinuncia - Cessazione della materia del contendere.

- Legge della Regione Valle d'Aosta 13 luglio 2020, n. 8, art. 77, commi 1, 2, lettere *a)*, *b)*, *c)*, *e)* ed *f)*, e 5.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera *e)*.

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. 77, commi 1, 2, lettere *a)*, *b)*, *c)*, *e)* ed *f)*, e 5, della legge della Regione Valle d'Aosta 13 luglio 2020, n. 8 (Assestamento al bilancio di previsione della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste per l'anno 2020 e misure urgenti per contrastare gli effetti dell'emergenza epidemiologica da COVID-19), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato l'11-17 settembre 2020, depositato in cancelleria il 21 settembre 2020, iscritto al n. 85 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 45, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste;

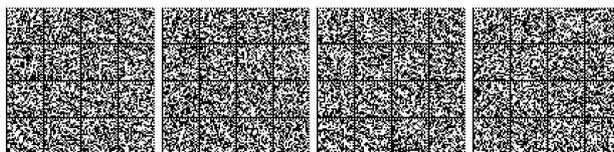
udito nell'udienza pubblica del 19 ottobre 2021 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;

uditi l'avvocato dello Stato Fabrizio Fedeli per il Presidente del Consiglio dei ministri, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 18 maggio 2021 e l'avvocato Francesco Saverio Marini per la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste;

deliberato nella camera di consiglio del 20 ottobre 2021.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato l'11-17 settembre 2020 e depositato il successivo 21 settembre (reg. ric. n. 85 del 2020), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 77, commi 1, 2, lettere *a)*, *b)*, *c)*, *e)* ed *f)*, e 5, della legge della



Regione Valle d' Aosta 13 luglio 2020, n. 8 (Assestamento al bilancio di previsione della Regione autonoma Valle d' Aosta/Vallée d' Aoste per l' anno 2020 e misure urgenti per contrastare gli effetti dell' emergenza epidemiologica da COVID-19), in riferimento all' art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione.

2.- L' impugnato art. 77, comma 1, primo periodo, prevede che, «[a] fine di fronteggiare la crisi economica e sociale connessa all' emergenza epidemiologica da COVID-19, la Regione, gli enti locali valdostani e le loro forme associative, gli enti pubblici dipendenti dalla Regione, le società da essa controllate, le associazioni e le fondazioni e i consorzi comunque denominati da essa costituiti, l' Azienda USL, nonché i Consorzi di miglioramento fondiario, ove tenuti all' applicazione della normativa vigente in materia di affidamento dei contratti pubblici, possono avvalersi delle misure di semplificazione di cui al presente articolo per le procedure avviate dalla data di entrata in vigore della presente legge e fino al 31 dicembre 2020».

Il ricorrente osserva che gli artt. 1 e 2 del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 (Misure urgenti per la semplificazione e l' innovazione digitale), convertito, con modificazioni, nella legge 11 settembre 2020, n. 120, hanno introdotto una disciplina di accelerazione che si applica alle procedure di affidamento e alla fase di esecuzione dei contratti pubblici, che è diversa da quella regionale e che si applica purché la delibera a contrarre o comunque l' atto di avvio del procedimento sia stato adottato entro il 31 luglio 2021.

La norma impugnata avrebbe perciò travalicato «i limiti statutari» e invaso la competenza legislativa esclusiva dello Stato in tema di tutela della concorrenza, di cui all' art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

3.- L' impugnato art. 77, comma 2, prevede che l' affidamento di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture di importo pari o superiore a euro 40.000 e inferiore alle soglie di cui all' art. 35 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici) possa avvenire, limitatamente al periodo di cui al comma 1, nel rispetto del principio di rotazione e previa individuazione degli operatori economici da valutare prioritariamente tra quelli con sede legale o operativa nella Regione Valle d' Aosta, attingendo dagli elenchi di operatori economici già formati o a seguito di indagine di mercato.

Tale ultima modalità di selezione del contraente, in particolare, è declinata con marginali differenze nelle lettere a), b), c), e) ed f), anche esse impuginate.

Essa, secondo il ricorrente, «configura un trattamento di favore per gli operatori radicati nel territorio regionale, determinando un ostacolo alla concorrenza, in quanto, consentendo una riserva di partecipazione, altera la par condicio fra gli operatori economici interessati all' appalto».

Verrebbe così leso il principio di libera concorrenza e di non discriminazione recepito dall' art. 30 cod. contratti pubblici, nonché il successivo art. 36, secondo il quale l' individuazione degli operatori economici nell' ambito degli affidamenti a rotazione avviene senza alcuna indicazione di provenienza e senza alcuna limitazione territoriale.

Il privilegio attribuito dalla norma impugnata agli operatori economici della Regione, in una fattispecie che sarebbe analoga a quella già decisa da questa Corte con la sentenza n. 98 del 2020, comporterebbe l' invasione della competenza legislativa statale in materia di tutela della concorrenza, ovvero della competenza pertinente in tema di procedure di selezione dei contraenti e di aggiudicazione degli appalti pubblici.

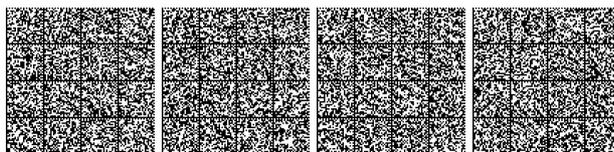
Tale competenza sarebbe pienamente opponibile alla Regione autonoma, dal cui statuto «non si evince la possibilità di derogare alle disposizioni del Codice dei contratti pubblici».

Ciò trarrebbe conferma dalla stessa legge della Regione Valle d' Aosta/Vallée d' Aoste 2 agosto 2016, n. 16 (Disposizioni collegate alla legge regionale di variazione del bilancio di previsione per il triennio 2016/2018), il cui art. 10 ha abrogato ogni disposizione di legge regionale in materia di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture incompatibile con la disciplina statale.

Infine, la norma impugnata sarebbe difforme anche dall' art. 1, comma 2, lettere a) e b), del d.l. n. 76 del 2020, come convertito.

4.- L' art. 77, comma 5, impugnato, stabilisce che, «per i contratti pubblici in corso di esecuzione alla data di entrata in vigore della presente legge, è consentita ogni modifica necessaria ad adeguare le modalità di esecuzione alla sopravvenuta normativa, statale e regionale, di contrasto e contenimento dell' emergenza epidemiologica da COVID-19, anche ricorrendo a soluzioni tecniche e organizzative non previste dai documenti di gara e dal contratto, da ritenersi equivalenti, tenuto conto delle mutate condizioni, per la tutela della continuità del rapporto contrattuale e il perseguimento delle finalità di pubblico interesse della stazione appaltante. Nell' autorizzare le modifiche, il responsabile unico del procedimento indica, ove necessario, il nuovo termine contrattuale».

Il ricorrente osserva che gli artt. 106 e 107 cod. contratti pubblici recano un' apposita disciplina in ordine alla fase esecutiva dei contratti medesimi, anche con riguardo alla «modifica dei contratti durante il periodo di efficacia» e alle competenze del responsabile unico del procedimento.



Inoltre, l'art. 8, comma 4, del d.l. n. 76 del 2020 detta, nella medesima materia, una normativa derogatoria, imposta dall'emergenza da COVID-19.

La norma impugnata non sarebbe conforme né all'una, né all'altra disposizione statale, e invaderebbe la competenza esclusiva dello Stato afferente alla fase di esecuzione dei contratti in materia di tutela della concorrenza, oltre a consentire un trattamento di favore per gli operatori economici valdostani.

5.- Si è costituita in giudizio la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, eccependo l'inammissibilità delle questioni, perché il ricorso avrebbe omissso di considerare i parametri statutari rilevanti, ovvero l'art. 2, comma 1, lettera *f*), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), che attribuisce alla Regione autonoma competenza legislativa primaria in materia di lavori pubblici di interesse regionale, nonché l'art. 2, comma 1, lettere *a*) e *b*), della medesima legge costituzionale, quanto alla competenza regionale in materia di organizzazione amministrativa (per la quale la Regione richiama anche l'art. 117, quarto comma, Cost., in base all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante «Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione»).

Le questioni sarebbero inammissibili, inoltre, perché il ricorrente denuncia vizi relativi ad una porzione soltanto della norma, mentre ne chiede poi la dichiarazione di illegittimità costituzionale in toto.

6.- Nel merito, la Regione resistente osserva che la normativa censurata è stata introdotta «nelle more di un intervento statale» e tenendo conto delle proposte avanzate in sede di Conferenza delle Regioni, al fine di semplificare l'affidamento dei contratti sotto soglia durante l'emergenza da COVID-19.

La legge regionale impugnata è infatti anteriore di pochi giorni al d.l. n. 76 del 2020, dal quale, peraltro, non si discosterebbe.

L'art. 1 del d.l. n. 76 del 2020 ha previsto che le procedure di affidamento dei contratti pubblici sotto soglia possano tenere in conto la «diversa dislocazione territoriale delle imprese invitate», così attribuendo rilievo alla dimensione territoriale dell'operatore economico.

L'art. 77 impugnato avrebbe, nella medesima prospettiva, inteso «monitorare e contenere, sempre limitatamente alla gestione dell'emergenza, la circolazione delle imprese tra diverse Regioni».

Esso, inoltre, conterrebbe un mero criterio di priorità a favore degli operatori economici locali, e non già una riserva di partecipazione alla procedura, come invece nella questione decisa con la sentenza n. 98 del 2020 di questa Corte.

Ne seguirebbe che l'operatore locale sarebbe favorito solo se munito dei requisiti richiesti dagli atti di indizione delle procedure.

Del resto, aggiunge la difesa regionale, per godere della priorità sarebbe stato sufficiente aprire una sede legale nella Regione, al fine di assicurare la prossimità necessaria a contenere il contagio.

7.- Quanto all'art. 77, comma 5, impugnato, la questione sarebbe inammissibile, anche perché il ricorso non avrebbe esplicitato le ragioni di contrasto con gli artt. 106 e 107 cod. contratti pubblici e con l'art. 8, comma 4, lettera *c*), del menzionato d.l. n. 76 del 2020.

8.- Nel merito, tra l'art. 77, comma 5, impugnato e l'art. 8, comma 4, del d.l. n. 76 del 2020 non vi sarebbe conflitto, ma complementarietà in un'ottica comune.

La norma statale prevede che l'osservanza delle misure di contenimento contro la pandemia costituisca causa di forza maggiore, quanto al mancato adempimento del contratto, non imputabile all'esecutore in riferimento alla proroga del termine che si rendesse necessaria per completare la prestazione.

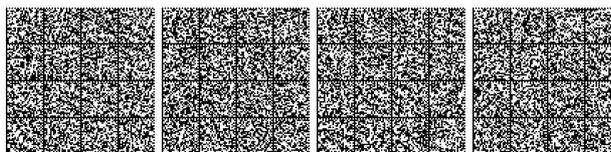
La norma regionale impugnata, specularmente, permetterebbe di proseguire nell'esecuzione del contratto, ove possibile, adattandone il contenuto alle esigenze derivanti dall'emergenza, e permettendo al responsabile del procedimento di prorogare il termine di esecuzione.

9.- In ogni caso - conclude la difesa regionale - non appena sopraggiunto il d.l. n. 76 del 2020, la Regione autonoma «ha dato indicazione alle stazioni appaltanti [...] di non applicare» l'art. 77, commi 1, 2 e 5, «dovendosi intendere direttamente applicabile la disciplina» recata dalla sopravvenuta fonte statale.

10.- Nell'imminenza dell'udienza pubblica, sia il Presidente del Consiglio dei ministri, sia la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste hanno depositato memorie.

Il Presidente del Consiglio dei ministri, con memoria depositata il 28 settembre 2021, dopo avere osservato che il ricorso, per la parte relativa all'art. 77, commi 1, 2, e 5, della legge reg. Valle d'Aosta n. 8 del 2020, si confronta con le disposizioni statutarie, ha ribadito che l'art. 77, comma 2, introduce un trattamento di favore per gli operatori radicati nel territorio regionale, palesemente contrario al criterio introdotto dall'art. 1, comma 2, lettera *b*), del d.l. n. 76 del 2020, che la difesa regionale aveva invece richiamato a proprio favore.

Anche l'art. 77, comma 5, impugnato, invaderebbe la competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza, come questa Corte avrebbe sempre ritenuto in caso di modifiche o proroghe dei contratti pubblici.



La Regione resistente, con memoria depositata il 28 settembre 2021, ha posto in luce che le disposizioni impugnate sono state abrogate dall'art. 10, comma 2, della legge della Regione Valle d'Aosta 21 dicembre 2020, n. 14 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità regionale per il triennio 2021/2023. Modificazioni di leggi regionali e altre disposizioni), e ha quindi insistito perché sia dichiarata cessata la materia del contendere.

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 77, commi 1, 2, lettere *a)*, *b)*, *c)*, *e)*, ed *f)*, e 5, della legge della Regione Valle d'Aosta 13 luglio 2020, n. 8 (Assestamento al bilancio di previsione della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste per l'anno 2020 e misure urgenti per contrastare gli effetti dell'emergenza epidemiologica da COVID-19), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, della Costituzione.

2.- La Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste si è costituita in giudizio, con atto depositato il 15 ottobre 2020, osservando che le disposizioni impugnate sono state abrogate dall'art. 10, comma 2, della legge regionale 21 dicembre 2020, n. 14 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità regionale per il triennio 2021/2023. Modificazioni di leggi regionali e altre disposizioni), aggiungendo che le stesse non hanno mai trovato applicazione.

La Regione resistente ha perciò chiesto che sia dichiarata la cessazione della materia del contendere.

3.- Nell'imminenza dell'udienza pubblica, con atto pervenuto il 15 ottobre 2021 a mezzo PEC, il Presidente del Consiglio dei ministri, previa delibera del Consiglio dei ministri del 29 settembre 2021, ha rinunciato al ricorso quanto all'art. 77, commi 1, 2, lettere *a)*, *b)*, *c)*, *e)* ed *f)*, e 5, della legge regionale impugnata.

Benché non sia pervenuta l'accettazione della rinuncia, è palese che la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste non ha alcun interesse a coltivare il giudizio, anche alla luce delle conclusioni sopra esposte.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte (di recente, sentenza n. 5 del 2020; e, fra le altre, sentenze n. 94 del 2018 e n. 19 del 2015, e ordinanza n. 62 del 2015), si deve, quindi, dichiarare cessata la materia del contendere.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separata pronuncia la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara cessata la materia del contendere delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 77, commi 1, 2, lettere a), b), c), e) ed f), e 5, della legge della Regione Valle d'Aosta 13 luglio 2020, n. 8 (Assestamento al bilancio di previsione della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste per l'anno 2020 e misure urgenti per contrastare gli effetti dell'emergenza epidemiologica da COVID-19), promosse, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 ottobre 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

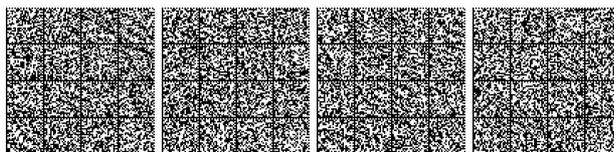
Augusto Antonio BARBERA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 26 novembre 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 222

Ordinanza 11 - 26 novembre 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Siciliana - Norme sul governo del territorio, sulla pianificazione territoriale e paesaggistica, sulla tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale - Ricorso del Governo - Successiva rinuncia accettata dalla controparte costituita in giudizio - Estinzione del processo.

- Legge della Regione Siciliana 13 agosto 2020, n. 19, artt. 8, comma 5; 15, commi 1 e 2; 19, commi 1, 2, 3, 4, 5 e 6, lettera *f*); 21, commi 1, 2, 3, 4, 5 e 7; 22; 25; 26, comma 4, lettera *f*); 27; 36; 37, commi 3, 4, 5, 6, lettere *c*) e *d*), 7, 8 e 9.
- Statuto della Regione Siciliana, art. 14, primo comma, lettere *b*), *f*), ed *n*); Costituzione, artt. 9, secondo comma, e 117, primo e secondo comma, lettere *l*) ed *s*); Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, art. 141, paragrafo 2; direttiva 2004/35/CE del 21 aprile 2004, art. 1.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

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

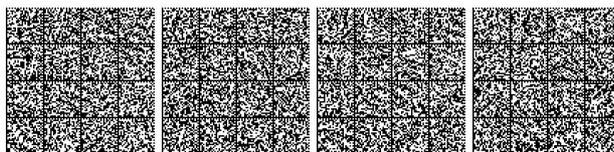
ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 8, comma 5, 15, commi 1 e 2, 19, commi 1, 2, 3, 4, 5 e 6, lettera *f*), 21, commi 1, 2, 3, 4, 5, e 7, 22, 25, 26, comma 4, lettera *f*), 27, 36, 37, commi 3, 4, 5, 6, lettere *c*) e *d*), 7, 8, e 9, della legge della Regione Siciliana 13 agosto 2020, n. 19 (Norme per il governo del territorio), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso spedito per la notificazione il 19 ottobre 2020, depositato in cancelleria il 27 ottobre 2020, iscritto al n. 97 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 48, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visti l'atto di costituzione della Regione Siciliana, nonché l'atto di intervento di Legambiente Sicilia APS; udito nella camera di consiglio del 10 novembre 2021 il Giudice relatore Silvana Sciarra; deliberato nella camera di consiglio dell'11 novembre 2021.

Ritenuto che, con ricorso spedito per la notificazione il 19 ottobre 2020, depositato il 27 ottobre 2020 e iscritto al reg. ric. n. 97 del 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 8, comma 5; 15, commi 1 e 2; 19, commi 1, 2, 3, 4, 5 e 6, lettera *f*); 21, commi 1, 2, 3, 4, 5 e 7; 22; 25; 26, comma 4, lettera *f*); 27; 36; 37, commi 3, 4, 5, 6, lettere *c*) e *d*), 7, 8 e 9, della legge della Regione Siciliana 13 agosto 2020, n. 19 (Norme per il governo del territorio), in riferimento all'art. 14, primo comma, lettere *b*), *f*) ed *n*), del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello



statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, e agli artt. 9, secondo comma, e 117, primo e secondo comma, lettere *l)* ed *s)*, della Costituzione, in relazione all'art. 191, paragrafo 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, all'art. 1 della direttiva 2004/35/CE del 21 aprile 2004, nonché agli artt. 134, 135, 136, 140, 143, 145 e 146 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), agli artt. 36 e 37 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia Testo *A)*», e agli artt. 3-*ter*, 242, 242-*bis* e 244 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale); che, secondo il ricorrente, le disposizioni impugnate, eccedendo dalle competenze statutarie, risulterebbero sotto plurimi profili in contrasto con i principi, anche di derivazione comunitaria, fissati dalla normativa statale a tutela del paesaggio e dell'ambiente, nell'ambito della competenza legislativa esclusiva in materia di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», nonché in materia di ordinamento penale;

che l'intervento del legislatore regionale sarebbe improntato ad una visione riduttiva delle esigenze di tutela dei beni culturali e del paesaggio, non risultando garantite la separatezza e la differenziazione tra funzioni di tutela paesaggistica e funzioni urbanistiche, né la immodificabilità, ad opera della ordinaria pianificazione urbanistica, della disciplina d'uso dei beni paesaggistici;

che la Regione Siciliana, con atto depositato il 27 novembre 2020, si è costituita in giudizio e, dopo avere dato atto dell'avvenuta istituzione di un tavolo di confronto tra le parti, finalizzato a superare i profili di contrasto attraverso la predisposizione di un nuovo testo di legge, ha concluso chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o, comunque, non fondato;

che, con atto pervenuto a mezzo di posta elettronica certificata in data 15 dicembre 2020, l'associazione Legambiente Sicilia APS ha spiegato atto di intervento ad adiuvandum, con il quale ha aderito all'impugnativa statale e prospettato ulteriori profili di censura.

Considerato che, con atto notificato alla Regione resistente in data 10 maggio 2021, e depositato in data 18 maggio 2021, l'Avvocatura generale dello Stato ha dichiarato, in conformità alla delibera adottata dal Consiglio dei ministri nella seduta del 21 aprile 2021, di rinunciare al ricorso, posto che, a seguito dell'approvazione della legge della Regione Siciliana 3 febbraio 2021, n. 2 (Intervento correttivo alla legge regionale 13 agosto 2020, n. 19 recante norme sul governo del territorio), sono venute meno le ragioni che l'avevano indotta all'impugnazione;

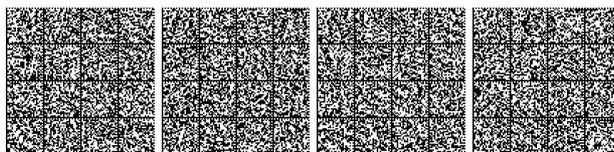
che, con atto depositato in data 27 maggio 2021, il Presidente della Regione Siciliana ha dichiarato di accettare la rinuncia al ricorso;

che, ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale, la rinuncia al ricorso, accettata dalla parte costituita, determina l'estinzione del processo;

che, come questa Corte ha più volte affermato, l'accettazione della rinuncia da parte della Regione resistente è valida anche in assenza di previa deliberazione della Giunta regionale (sentenza n. 37 del 2016; ordinanze n. 13 del 2021 e n. 78 del 2017);

che, infatti, con specifico riferimento alle condizioni di ammissibilità della costituzione in giudizio della Regione quale parte resistente, questa Corte, con la sentenza n. 37 del 2016, ha chiarito che né le Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, né la legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), richiedono espressamente il requisito della previa deliberazione della Giunta regionale, che è evocato dall'art. 32, comma 2, della predetta legge «solo come presupposto dell'iniziativa della Regione contro una legge statale [...] al pari, del resto, di quanto dispone l'art. 31, comma 3, della stessa legge, a proposito della previa deliberazione del Consiglio dei ministri per l'impugnativa di una legge regionale da parte del Governo» (ordinanza n. 78 del 2017);

che siffatta conclusione risulta conforme all'art. 21, primo comma, del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, il quale si limita a stabilire che il Presidente della Regione è «Capo del Governo regionale e rappresenta la Regione», senza ulteriori prescrizioni.



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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara estinto il processo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 novembre 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Silvana SCIARRA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 26 novembre 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_210222

N. 223

Sentenza 6 ottobre - 30 novembre 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Commercio - Norme della Regione Puglia - Disciplina degli orari degli esercizi di vendita al dettaglio - Obbligo di osservare la chiusura domenicale e festiva - Denunciata violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza - Non fondatezza delle questioni.

- Legge della Regione Puglia 1° agosto 2003, n. 11, art. 18, come modificato dall'art. 12 della legge della Regione Puglia 7 maggio 2008, n. 5.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera e).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

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



ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 18 della legge della Regione Puglia 1° agosto 2003, n. 11 (Nuova disciplina del commercio), come modificato e integrato dall'art. 12 della legge della Regione Puglia 7 maggio 2008, n. 5, recante «Modifiche e integrazioni alla legge regionale 1° agosto 2003, n. 11 (Nuova disciplina del commercio)», promossi dalla Corte di cassazione, sezione seconda civile, con due ordinanze del 30 e del 18 giugno 2020, iscritte, rispettivamente, ai numeri 155 e 163 del registro ordinanze 2020 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 46 e 48, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visti gli atti di costituzione della Tata Italia spa;

udito nell'udienza pubblica del 5 ottobre 2021 il Giudice relatore Luca Antonini;

udito l'avvocato Felice Eugenio Lorusso per la Tata Italia spa, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 18 maggio 2021;

deliberato nella camera di consiglio del 6 ottobre 2021.

Ritenuto in fatto

1.- Con due ordinanze, di analogo tenore, del 30 e del 18 giugno 2020 (rispettivamente, reg. ord. n. 155 e n. 163 del 2020), la Corte di cassazione, sezione seconda civile, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 18 della legge della Regione Puglia 1° agosto 2003, n. 11 (Nuova disciplina del commercio), come modificato e integrato dall'art. 12 della legge della Regione Puglia 7 maggio 2008, n. 5, recante «Modifiche e integrazioni alla legge regionale 1° agosto 2003, n. 11 (Nuova disciplina del commercio)».

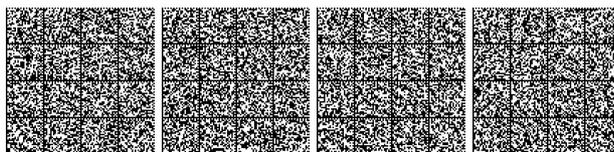
Tale disposizione è censurata nelle parti in cui disciplina l'obbligo della chiusura domenicale degli esercizi di vendita al dettaglio e indica le fattispecie in cui è possibile derogarvi.

Ponendo limiti e prescrizioni alle aperture domenicali, essa invaderebbe, ad avviso dei giudici rimettenti, la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «tutela della concorrenza», ledendo quindi l'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, in quanto si porrebbe in contrasto con la previsione della piena liberalizzazione dei giorni di apertura degli esercizi commerciali introdotta dall'art. 3, comma 1, lettera d-bis), del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito, con modificazioni, nella legge 4 agosto 2006, n. 248, nella formulazione risultante dalle modifiche ad esso apportate dall'art. 31, comma 1, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214. Norma, questa, a mente della quale «le attività commerciali, come individuate dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, e di somministrazione di alimenti e bevande sono svolte senza i seguenti limiti e prescrizioni: [...] d-bis), il rispetto degli orari di apertura e di chiusura, l'obbligo della chiusura domenicale e festiva, nonché quello della mezza giornata di chiusura infrasettimanale dell'esercizio».

2.- Nel giudizio iscritto al reg. ord. n. 155 del 2020, il Collegio rimettente riferisce di essere investito dell'impugnazione della sentenza d'appello di rigetto dell'opposizione avverso il provvedimento di irrogazione di una sanzione amministrativa in conseguenza della violazione, commessa il 1° febbraio 2009, dell'obbligo di chiusura domenicale degli esercizi commerciali stabilito dalla norma censurata.

Analogamente, nel giudizio iscritto al reg. ord. n. 163 del 2020, la Corte di cassazione è chiamata a decidere sul ricorso avverso la sentenza d'appello che aveva confermato la decisione di prime cure di rigetto dell'opposizione all'ordinanza-ingiunzione emessa a seguito della contestazione dell'apertura di un esercizio commerciale in una domenica del mese di aprile del 2009.

3.- In punto di non manifesta infondatezza, i rimettenti innanzitutto osservano che secondo questa Corte (è richiamata la sentenza n. 239 del 2016) l'evocata norma interposta, in quanto funzionale ad assicurare la liberalizzazione degli orari e dei giorni di apertura delle attività commerciali e di somministrazione di alimenti e bevande, sarebbe



ascrivibile alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza: sarebbero pertanto illegittime, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., le disposizioni regionali che - come quella denunciata - ne attenuano la portata.

Sostengono, poi, i giudici a quibus che il principio *tempus regit actum* proprio della successione delle leggi nel tempo non sarebbe applicabile in caso di dichiarazione di illegittimità costituzionale. Questa, infatti, non essendo «una forma di abrogazione, ma una conseguenza dell'invalidità della legge», produrrebbe effetti retroattivi, secondo quanto previsto dagli artt. 136 Cost. e 30, terzo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), e investirebbe pertanto anche le fattispecie oggetto dei processi principali.

In ordine alla rilevanza, quindi, i rimettenti evidenziano che i provvedimenti di cui si discute nei giudizi a quibus trovano fondamento nel denunciato art. 18 della legge reg. Puglia n. 11 del 2003, con la conseguenza che, poiché gli ulteriori motivi di gravame delle sentenze impugnate sono stati disattesi, solo la caducazione di tale disposizione consentirebbe l'accoglimento dei ricorsi.

4.- Con atti sostanzialmente coincidenti, si è costituita in entrambi i giudizi la società Tata Italia spa, ricorrente nei processi principali.

Per quanto qui interessa, la parte osserva, in ordine alla rilevanza delle questioni, che gli illeciti dai quali traggono origine le ordinanze-ingiunzione da essa opposte risalgono al 2009 e sono, pertanto, disciplinati dalla disposizione regionale sospettata, vigente al momento dei fatti contestati, in quanto la legge reg. Puglia n. 11 del 2003 è stata abrogata solo nel 2015 (dall'art. 63, comma 1, lettera a, della legge della Regione Puglia 16 aprile 2015, n. 24, recante «Codice del commercio»).

Nel merito, le questioni sarebbero fondate alla stregua del costante orientamento di questa Corte che avrebbe reiteratamente ricondotto il parametro interposto evocato dai rimettenti alla materia «tutela della concorrenza», conseguentemente dichiarando illegittime le norme regionali con esso contrastanti.

5.- La Regione Puglia non è intervenuta nei giudizi.

6.- In prossimità dell'udienza, la Tata Italia spa ha depositato memorie illustrative di identico contenuto, insistendo nella fondatezza delle questioni sollevate dai giudici a quibus.

Considerato in diritto

1.- Con due ordinanze di analogo tenore (reg. ord. n. 155 e n. 163 del 2020), la Corte di cassazione, sezione seconda civile, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 18 della legge della Regione Puglia 1° agosto 2003, n. 11 (Nuova disciplina del commercio), come modificato e integrato dall'art. 12 della legge della Regione Puglia 7 maggio 2008, n. 5, recante «Modifiche e integrazioni alla legge regionale 1° agosto 2003, n. 11 (Nuova disciplina del commercio)».

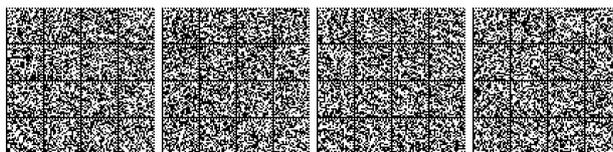
2.- Tale disposizione è censurata nelle parti in cui disciplina l'obbligo della chiusura domenicale degli esercizi di vendita al dettaglio e indica le fattispecie in cui è possibile derogarvi.

Ponendo limiti e prescrizioni alle aperture domenicali, essa recherebbe un vulnus all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, in relazione alla materia «tutela della concorrenza», in quanto contrasterebbe con la previsione della piena liberalizzazione dei giorni di apertura degli esercizi commerciali dettata dall'art. 3, comma 1, lettera d-bis), del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito, con modificazioni, nella legge 4 agosto 2006, n. 248, nella formulazione risultante dalle modifiche ad esso apportate dall'art. 31, comma 1, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214.

Il parametro interposto evocato stabilisce che «le attività commerciali, come individuate dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, e di somministrazione di alimenti e bevande sono svolte senza i seguenti limiti e prescrizioni: [...] d-bis), il rispetto degli orari di apertura e di chiusura, l'obbligo della chiusura domenicale e festiva, nonché quello della mezza giornata di chiusura infrasettimanale dell'esercizio».

Questa norma, entrata in vigore il 6 dicembre 2011, ad avviso dei rimettenti sarebbe riconducibile alla materia «tutela della concorrenza», con la conseguenza di rendere costituzionalmente illegittime le norme regionali recanti vincoli e limiti con essa confliggenti.

2.1.- Nei giudizi principali, peraltro, si discute della legittimità di sanzioni amministrative irrogate a seguito di violazioni dell'obbligo di chiusura domenicale commesse nel 2009.



In stretta correlazione con le fattispecie sulle quali sono chiamati a decidere - che riguardando sanzioni amministrative sono assoggettate, in linea generale, alla legge vigente al momento della condotta illecita - i rimettenti, in sostanza, ritengono che il dedotto contrasto tra la disposizione regionale censurata e quella statale evocata comporti l'illegittimità costituzionale della prima sin dal momento del suo ingresso nell'ordinamento e, in particolare, nel periodo precedente all'entrata in vigore (il 6 dicembre 2011) della menzionata norma statale. In questa prospettiva, l'auspicata declaratoria di illegittimità costituzionale, producendo gli effetti retroattivi di cui agli artt. 136, primo comma, Cost. e 30, terzo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), inciderebbe anche sulle fattispecie oggetto dei processi a quibus.

3.- Le ordinanze di rimessione sollevano questioni identiche, sicché i relativi giudizi vanno riuniti per essere unitariamente trattati e definiti con unica decisione.

4.- I rimettenti muovono, come detto, dalla prospettiva secondo cui l'evocata norma statale, sopravvenuta nel 2011, costituisca parametro interposto idoneo, *ratione temporis*, a valutare la legittimità costituzionale di una disciplina legislativa regionale previgente, in quanto risalente a un arco temporale anteriore all'entrata in vigore del parametro stesso.

4.1.- Tale assunto non è condivisibile e rende le questioni così prospettate non fondate.

4.2.- Nel caso di successione nel tempo di discipline statali che costituiscono parametro interposto ai fini del riparto di competenza fra Stato e Regioni, infatti, la valutazione della legittimità costituzionale di una norma regionale non può prescindere dalla considerazione del pertinente quadro normativo statale vigente al momento della sua entrata in vigore (*ex plurimis*, sentenze n. 42 del 2021 e n. 5 del 2020).

Pertanto, se, come nel caso in esame, nell'esercizio di una competenza esclusiva trasversale, lo Stato in un momento successivo introduce nuove e diverse previsioni, l'antinomia determina unicamente un vizio sopravvenuto di violazione del riparto di competenza tra Stato e Regioni e deve essere esclusa l'illegittimità della norma regionale per il periodo precedente l'insorgenza del vizio stesso.

Secondo il costante orientamento di questa Corte, difatti, l'intervento di un nuovo parametro statale non produce l'illegittimità costituzionale della norma regionale per il suo intero arco di vigenza, ma solo con riguardo al periodo successivo all'entrata in vigore della novella statale (sentenze n. 189 del 2021, n. 70 del 2020 e n. 218 del 2017).

Tale conclusione non è scalfita dal rilievo che i rimettenti vorrebbero attribuire alla retroattività, sancita dagli artt. 136, primo comma, Cost. e 30, terzo comma, della legge n. 87 del 1953, delle sentenze che pronunciano l'illegittimità di una norma di legge.

Se, infatti, le sentenze che dichiarano l'illegittimità costituzionale operano *ex tunc*, è altrettanto vero che «la naturale retroattività degli effetti [di tali pronunce] non è senza eccezioni» e, per quanto qui rileva, «diversa è la decorrenza in caso di "illegittimità costituzionale sopravvenuta"» (sentenza n. 246 del 2019), la quale produce effetti a partire dal momento in cui diviene «attuale la discrasia [...] della distribuzione delle competenze» (sentenza n. 189 del 2021).

Alla luce delle considerazioni svolte, si deve escludere che l'evocato parametro interposto, entrato in vigore il 6 dicembre 2011 e privo di efficacia retroattiva, sia idoneo, *ratione temporis*, a determinare la dedotta illegittimità costituzionale della denunciata norma regionale per il periodo precedente alla novella legislativa statale.

Quanto al periodo successivo, resta solo da precisare che questa Corte non può, d'ufficio, procedere a considerarlo perché la valutazione di legittimità costituzionale della norma, per tale periodo, non si pone in rapporto di pregiudizialità con le questioni sollevate, in quanto l'eventuale pronuncia di incostituzionalità non rilevarebbe nei giudizi a quibus.

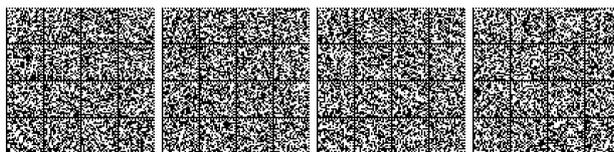
4.3.- Le questioni prospettate dagli odierni rimettenti devono, pertanto, essere dichiarate non fondate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 18 della legge della Regione Puglia 1° agosto 2003, n. 11 (Nuova disciplina del commercio), come modificato e integrato dall'art. 12 della legge della Regione Puglia 7 maggio 2008, n. 5, recante «Modifiche e integrazioni alla legge regionale 1° agosto 2003, n. 11 (Nuova



disciplina del commercio)», sollevate, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, dalla Corte di cassazione, sezione seconda civile, con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 ottobre 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Luca ANTONINI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 30 novembre 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_210223

N. 224

Ordinanza 20 ottobre - 30 novembre 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Cause di non punibilità - Particolare tenuità del fatto - Reati di competenza del giudice di pace - Inapplicabilità - Denunciata violazione dei principi di uguaglianza, ragionevolezza e proporzionalità della pena - Manifesta infondatezza delle questioni.

- Codice penale, art. 131-*bis*.
- Costituzione, artt. 2, 3, 24, 25, 27, 102 e 111.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

Giudici : 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. 131-*bis* del codice penale, promosso dal Giudice di pace di Lecce nel procedimento penale a carico di D. C., con ordinanza del 26 novembre 2020, iscritta al n. 17 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 8, prima serie speciale, dell'anno 2021.

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



udito nella camera di consiglio del 20 ottobre 2021 il Giudice relatore Giovanni Amoroso;
deliberato nella camera di consiglio del 20 ottobre 2021.

Ritenuto che con ordinanza del 26 novembre 2020, il Giudice di pace di Lecce ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3, 24, 25, 27, 102 e 111 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 131-*bis* del codice penale, il quale prevede una generale causa di esclusione della punibilità per i reati al di sotto di una soglia massima di gravità, «nella parte in cui non lo rende applicabile anche nel procedimento dinanzi al giudice di pace»;

che il rimettente riferisce di procedere nei confronti dell'imputato D. C., per i reati di cui agli artt. 81, 612 e 582 cod. pen., in relazione ai quali la parte civile D. D. non ha inteso addivenire ad una conciliazione, opponendosi ad una eventuale assoluzione ai sensi dell'art. 34 del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274 (Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell'articolo 14 della legge 24 novembre 1999, n. 468);

che, in punto di rilevanza, dopo aver precisato che gli elementi di prova consentono di ritenere accertata la responsabilità dell'imputato in relazione ai reati di cui agli artt. 582 e 612 cod. pen., il giudice *a quo* afferma che «se la norma non fosse sospetta di incostituzionalità, [l'imputato] dovrebbe essere dichiarato responsabile dei capi di imputazione [...], al contrario se avesse violato l'art. 612 c.p. secondo comma o se avesse commesso anche un altro reato grave, per esempio anche il furto dell'orologio della parte civile (di competenza del Tribunale) sarebbe potuto essere assolto ex art. 131-*bis* c.p. per particolare tenuità del fatto»;

che, in relazione alla non manifesta infondatezza, il rimettente osserva che tanto secondo un orientamento giurisprudenziale, sia pure minoritario, quanto da parte della dottrina, si ravvisa una possibile «pacifica convivenza» tra l'art. 131-*bis* cod. pen. e l'art. 34 del d.lgs. n. 274 del 2000;

che, quanto alla violazione degli artt. 25 e 27 Cost., il rimettente rileva che, secondo il consolidato orientamento della giurisprudenza di legittimità e costituzionale, il principio di proporzionalità della pena comporta che quest'ultima deve tendere alla rieducazione del condannato e non deve essere percepita come ingiusta o sproporzionata;

che, nel bilanciamento costituzionale, si tratterebbe di valori prevalenti rispetto al carattere di specialità dell'art. 34 del d.lgs. n. 274 del 2000, frutto di una mera scelta di opportunità e di politica criminale che non può rivestire un rilievo costituzionale;

che, ad avviso del giudice *a quo*, indubbia è la diversità dei due istituti, considerata la natura sostanziale di quello di cui all'art. 131-*bis* cod. pen., che dà luogo a una causa di non punibilità, e la natura processuale della disposizione di cui all'art. 34 del d.lgs. n. 274 del 2000, che contiene una causa di non procedibilità;

che, pertanto, i due istituti non sono sovrapponibili;

che, in particolare, prosegue il rimettente, la norma codicistica svincola completamente la causa di non punibilità da valutazioni di tipo special-preventivo, concernenti gli effetti pregiudizievoli che possono derivare all'imputato dalla prosecuzione del processo;

che il requisito più stringente della occasionalità del fatto, contenuto nell'art. 34 del d.lgs. n. 274 del 2000, sarebbe sostituito, nell'art. 131-*bis* cod. pen., da quello più elastico della non abitualità del comportamento;

che, quanto agli effetti giuridici, la pronuncia di improcedibilità non è iscrivibile nel casellario giudiziario, non è idonea a formare alcun giudicato sull'illiceità penale della condotta e non è impugnabile dall'imputato, a differenza della sentenza che dichiara la non punibilità che presuppone l'accertamento di responsabilità;

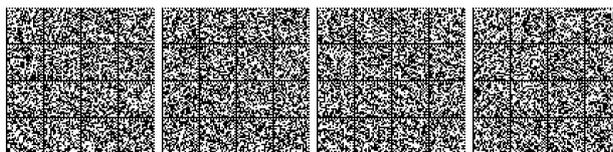
che entrambi gli istituti, poi, perseguirebbero un intento deflativo e sarebbero volti a dare piena attuazione ai principi costituzionali di *extrema ratio* e di proporzionalità della pena;

che il rimettente, inoltre, rileva che la finalità eminentemente conciliativa del procedimento innanzi al giudice di pace andrebbe individuata in altri differenti istituti, come la remissione della querela, in caso di assenso da parte della parte offesa o in caso di reiterata assenza della parte civile o della parte offesa nel processo, o nella remissione tacita della querela, piuttosto che nella causa di improcedibilità di cui all'art. 34 del d.lgs. n. 274 del 2000;

che il giudice *a quo* osserva ancora che la persona offesa, se manifesta l'interesse alla prosecuzione o se nella fase processuale esprime la propria opposizione, impedisce al giudice di pace di applicare l'istituto previsto dall'art. 34 del d.lgs. n. 274 del 2000, ma non potrebbe, invece, paralizzare l'operatività dell'art. 131-*bis* cod. pen.;

che, la medesima persona offesa, «nell'eventuale concorrente veste di persona danneggiata, sarebbe comunque legittimata ad esercitare l'azione civile a carattere restitutorio o risarcitorio, ai sensi dell'articolo 651-*bis* c.p.p.»;

che, ad avviso del rimettente, la tutela di un obiettivo privo di carattere costituzionale non può giustificare, nella prospettiva dell'art. 3 Cost., l'«emarginazione dal procedimento dinanzi al giudice di pace del congegno previsto dall'art. 131-*bis* c.p., la cui *ratio* ha invece un solido fondamento costituzionale»;



che, dunque, potrebbe rilevarsi una pacifica convivenza dei due istituti nel microsistema del giudice di pace, alla luce della clausola di salvaguardia della disciplina speciale, posta dall'art. 16 cod. pen., da suddividersi in due segmenti;

che, in particolare, nel caso di specie tra la norma codicistica e quella extra-codicistica non si configurerebbe una relazione di genere e specie, non operando la seconda parte dell'art. 16 cod. pen., bensì la prima parte del medesimo articolo;

che, ad avviso del giudice *a quo*, ciascuna norma presenta oltre a un nucleo di elementi comuni, requisiti eterogenei sul piano della struttura della fattispecie, estranei all'altra, sicché è configurabile una relazione di interferenza che non precluderebbe l'applicazione dell'art. 131-*bis* cod. pen. al microsistema del giudice di pace, qualora manchino le condizioni della causa di non procedibilità, naturalmente in presenza dei presupposti e nel rispetto dei limiti fissati dalla norma codicistica;

che, inoltre, in riferimento alla violazione dell'art. 102 Cost., il rimettente afferma che il giudice di pace non è un giudice speciale o diverso per l'obiettivo della conciliazione delle parti, e dunque i due diversi modelli di irrilevanza per particolare tenuità del fatto ben potrebbero coesistere;

che, quanto alla violazione dell'art. 111 Cost., il rimettente evidenzia «il difetto di ragionevolezza della dosimetria della pena prevista dal vigente art. 131-*bis* c.p., e l'art. 34 d.lgs. n. 274/2000, che emergerebbe nel raffronto con il trattamento sanzionatorio previsto per il fatto di lieve entità»;

che, in particolare, per la fattispecie di cui all'art. 131-*bis* cod. pen., vi sarebbe l'assoluzione, mentre nel secondo caso la condanna;

che, in riferimento alla violazione dell'art. 3 Cost., sotto il profilo dell'irragionevolezza della scelta legislativa, il rimettente osserva che il giudice di pace, riscontrata la sussistenza di tutte le condizioni di procedibilità, deve applicare la sanzione soltanto quando abbia accertato il dovere di punire, la cui esistenza è invece esclusa in mancanza del bisogno di pena e, dunque laddove possa essere applicato l'art. 131-*bis* cod. pen.;

che, anche, sussisterebbe il contrasto con gli artt. 3 e 27 Cost., in quanto la previsione di una pena ingiustificatamente aspra e sproporzionata rispetto alla gravità del fatto ne pregiudicherebbe la funzione rieducativa;

che, inoltre, in punto di violazione degli artt. 25 e 111 Cost., il rimettente richiama le sentenze di questa Corte n. 222 e n. 233 del 2018, in tema di valutazioni discrezionali del legislatore sulla dosimetria della pena;

che, infine, ad avviso del giudice *a quo*, sarebbe violato anche l'art. 2 Cost., il quale «riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo», perché l'impossibilità di applicare l'art. 34 del decreto legislativo citato, per l'opposizione della parte civile, porterebbe a condannare l'imputato anziché all'applicazione dell'art. 131-*bis* cod. pen.;

che, con atto del 13 marzo 2021, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto nel presente giudizio, chiedendo di dichiarare la questione inammissibile e, comunque, non fondata;

che l'interveniente evidenzia che con la sentenza n. 120 del 2019 la Corte costituzionale ha dichiarato non fondata la medesima questione di legittimità costituzionale dell'art. 131-*bis* cod. pen., sollevata, in riferimento all'art. 3 Cost., dal Tribunale ordinario di Catania;

che, con tale pronuncia, questa Corte avrebbe fornito una motivazione che risponde a tutti i rilievi formulati dal Giudice di pace di Lecce.

Considerato che il Giudice di pace di Lecce ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3, 24, 25, 27, 102 e 111 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 131-*bis* del codice penale, il quale prevede una generale causa di esclusione della punibilità per i reati al di sotto di una soglia massima di gravità, «nella parte in cui non lo rende applicabile anche nel procedimento dinanzi al giudice di pace»;

che le questioni prospettate sono in parte manifestamente inammissibili e in parte manifestamente infondate;

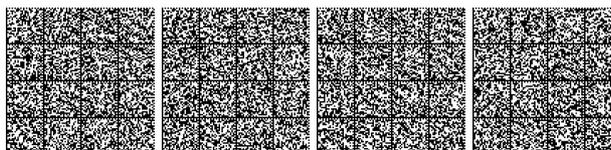
che, con riferimento in particolare al denunciato contrasto con gli artt. 2, 102 e 111 Cost., il rimettente si è limitato a dedurre censure generiche e meramente assertive, senza specificare i motivi della ritenuta violazione di ciascuno dei parametri costituzionali;

che, inoltre, la violazione dell'art. 24 Cost. è soltanto indicata;

che tali lacune in punto di motivazione sulla non manifesta infondatezza, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, determinano la manifesta inammissibilità delle questioni proposte (*ex multis*, ordinanze n. 159 del 2021 e n. 250 del 2019);

che, inoltre, quanto alla denunciata violazione degli artt. 3, 25 e 27 Cost., le questioni sono manifestamente infondate;

che, infatti, questa Corte con la sentenza n. 120 del 2019 - peraltro depositata in data antecedente all'ordinanza di rimessione, ma non presa in considerazione dal giudice *a quo* - ha dichiarato non fondata analoga questione di legittimità costituzionale, sollevata in riferimento all'art. 3 Cost.;



che, nella pronuncia indicata, questa Corte ha, tra l'altro, affermato che «[l]e ragioni che giustificano, sul piano del rispetto dei principi di eguaglianza e di ragionevolezza, questa alternatività [dei due istituti] risiedono nelle connotazioni peculiari dei reati di competenza del giudice di pace e del procedimento innanzi a quest'ultimo rispetto ai reati di competenza del tribunale» e che l'«eterogeneità delle fattispecie di reato poste a confronto esclude la dedotta lesione del principio di eguaglianza (sentenza n. 207 del 2017)»;

che, sempre nella medesima pronuncia, ha altresì richiamato il proprio costante orientamento secondo cui «il procedimento penale davanti al giudice di pace configura un modello di giustizia non comparabile con quello davanti al tribunale, in ragione dei caratteri peculiari che esso presenta (sentenza n. 426 del 2008; nello stesso senso, ordinanze n. 28 del 2007, n. 415 e n. 228 del 2005)»;

che, dunque, deve in questa sede ribadirsi che la previsione di «un rito orientato, più che alla repressione del conflitto sotteso al singolo episodio criminoso, alla sua composizione, oltre che a finalità deflattive» (sentenza n. 120 del 2019) e le distinte aree applicative degli istituti in esame giustificano, sul piano dell'art. 3 Cost., l'alternatività dei due istituti;

che, inoltre, la sentenza n. 120 del 2019 reca una motivazione esaustiva dei rilievi sollevati dal Giudice di pace di Lecce, anche con riferimento alla violazione dei parametri di cui agli artt. 25 e 27 Cost.;

che l'odierno rimettente non aggiunge, rispetto a quelli oggetto di esame nella richiamata sentenza, argomenti ulteriori o diversi di censura;

che, infine, deve rilevarsi che i recenti arresti della giurisprudenza di legittimità hanno dato continuità ai principi affermati nella sentenza n. 120 del 2019, ribadendo la non applicabilità, nei procedimenti relativi a reati di competenza del giudice di pace, del proscioglimento per la particolare tenuità del fatto ai sensi dell'art. 131-bis cod. pen. (Corte di cassazione, sezione quinta penale, sentenze 7 aprile-26 luglio 2021, n. 29174 e 12 aprile-12 luglio 2021, n. 26505; sezione settima penale, ordinanza 5 maggio-25 agosto 2021, n. 32201);

che, dunque, deve essere dichiarata la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 131-bis cod. pen., sollevate in riferimento agli artt. 2, 24, 102 e 111 Cost., mentre va dichiarata la manifesta infondatezza delle questioni, aventi ad oggetto la medesima disposizione, sollevate in riferimento agli artt. 3, 25 e 27 Cost.

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 e 9, comma 1, della Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 131-bis del codice penale, sollevate, in riferimento agli artt. 2, 24, 102 e 111 della Costituzione, dal Giudice di pace di Lecce, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara la manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 131-bis cod. pen. sollevate, in riferimento agli artt. 3, 25 e 27 Cost., dal Giudice di pace di Lecce, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 ottobre 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

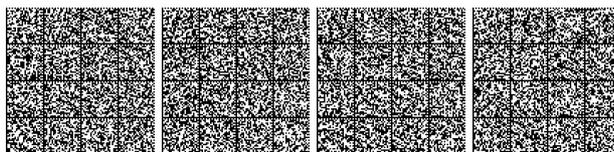
Giovanni AMOROSO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 30 novembre 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 225

Ordinanza 11 - 30 novembre 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Contraddittorio davanti alla Corte costituzionale - Intervento del Comune di Roccasecca nel giudizio in via incidentale - Assenza di un interesse qualificato e diretto - Inammissibilità dell'intervento.

- Legge della Regione Lazio 9 luglio 1998, n. 27, art. 29, comma 2.
- Costituzione, artt. 119, secondo comma, e 117, secondo comma, lettera s).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giuliano AMATO;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 29, comma 2, della legge della Regione Lazio 9 luglio 1998, n. 27 (Disciplina regionale della gestione dei rifiuti), promosso dal Tribunale ordinario di Cassino nel procedimento vertente tra il Comune di San Vittore del Lazio e Pontina Ambiente srl e altri con ordinanza del 25 febbraio 2021, iscritta al n. 159 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 37, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visto l'atto di intervento del Comune di Roccasecca;

vista l'istanza di fissazione della camera di consiglio per la decisione sull'ammissibilità dell'intervento depositata dal Comune di Roccasecca;

udito nella camera di consiglio del 10 novembre 2021 il Giudice relatore Luca Antonini;

deliberato nella camera di consiglio dell'11 novembre 2021.

Ritenuto che il Tribunale ordinario di Cassino, con ordinanza del 25 febbraio 2021, ha sollevato, in riferimento agli artt. 119, secondo comma, e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 29, comma 2, della legge della Regione Lazio 9 luglio 1998, n. 27 (Disciplina regionale della gestione dei rifiuti), nella parte in cui prevede che la tariffa per conferire rifiuti agli impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e alle discariche debba essere determinata stabilendo una «quota percentuale» (cosiddetto benefit ambientale) «dovuta dagli eventuali comuni utenti al soggetto gestore dell'impianto o della discarica a favore del comune sede dell'impianto o della discarica stessi, che deve essere compresa tra il dieci ed il venti per cento della tariffa»;

che il rimettente espone di essere stato investito della domanda proposta nei confronti della Pontina Ambiente srl (Pontina) e della Acea Risorse e Impianti per l'Ambiente spa (ARIA) dal Comune di San Vittore del Lazio - sede di impianto di termovalorizzazione - per l'accertamento e per la dichiarazione del suo diritto di ricevere la



somma di denaro corrispondente al benefit ambientale dall'anno 2011 «alla data di notifica dell'atto di citazione, nonché per tutto il suddetto materiale portato e termo valorizzato successivamente a tale data» e per la condanna al relativo pagamento;

che il giudice *a quo* riferisce altresì che nel corso del giudizio il Comune di Lanuvio, terzo chiamato nella qualità di Comune conferente i rifiuti urbani nel predetto impianto di termovalorizzazione, ha chiesto, tra l'altro, in via pregiudiziale, di sollevare le menzionate questioni di legittimità costituzionale e che i Comuni di Rocca di Papa, Pomezia, Marino, Genzano di Roma, Roma Capitale, Ariccia, Ardea, Albano Laziale, Civitavecchia, Nemi, anch'essi terzi chiamati, hanno formulato «sostanzialmente» le stesse richieste;

che il Tribunale di Cassino ha ritenuto le questioni non manifestamente infondate e rilevanti, in quanto la dichiarazione di illegittimità costituzionale comporterebbe l'integrale rigetto delle domande proposte dal Comune di San Vittore del Lazio, come del resto auspicato dai convenuti e dai terzi chiamati in causa;

che, con atto depositato in data 5 ottobre 2021, il Comune di Roccasecca ha proposto intervento ad opponendum, ai sensi dell'art. 4, comma 7, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale;

che, in pari data, il Comune di Roccasecca ha presentato istanza ex art. 4-bis, comma 1, delle indicate Norme integrative, per cui «[l']erveniente [...] nel caso in cui intenda prendere visione e trarre copia degli atti processuali, deposita contestualmente all'atto di intervento apposita istanza di fissazione anticipata e separata della sola questione concernente l'ammissibilità dello stesso»;

che, ad avviso dell'interveniente, per il Comune che sia sede di un impianto di discarica e che, pertanto, sia titolare del diritto al benefit ambientale previsto dalla censurata norma regionale, sussisterebbe un interesse qualificato a intervenire nel giudizio di legittimità costituzionale, in quanto tale ente sarebbe «immediatamente e irrimediabilmente pregiudicato da un ipotetico esito di accoglimento della questione», che estinguerebbe il diritto di credito a tutt'oggi vantato verso i Comuni conferenti, «e ciò anche per conferimenti avvenuti in passato»;

che a sostegno di quanto dedotto il Comune di Roccasecca allega documentazione relativa all'attivazione di procedure di recupero forzoso, anche per somme consistenti, nei confronti di alcuni Comuni conferenti, attualmente morosi nella corresponsione del benefit ambientale;

che, in vista della camera di consiglio, l'interveniente ha depositato memoria, insistendo nella sua posizione;

che il Presidente della Giunta regionale non è intervenuto in giudizio;

che questa Corte, in data 10 novembre 2021, si è riunita in camera di consiglio per decidere sull'ammissibilità dell'intervento.

Considerato che, ai sensi dell'art. 4, comma 7, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, «[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 suddette Norme integrative);

che a ciò 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, al pari di 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; ordinanze n. 191 e n. 24 del 2021, n. 202 del 2020 e n. 204 del 2019);

che tale interesse qualificato sussiste 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 (sentenza n. 106 del 2019 e ordinanze n. 191 del 2021 e n. 202 del 2020);

che d'altro canto il Comune di Roccasecca non ha neanche dimostrato che la localizzazione della discarica nel proprio territorio, da cui deriva il relativo diritto al benefit ambientale, trovi causa in una volontaria determinazione di cui l'amministrazione comunale si sia assunta la corrispondente responsabilità politica;



che ciò comporta l'inammissibilità del proposto intervento ad opponendum del Comune di Roccasecca, il quale è titolare di una posizione sostanziale non qualificata, non immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio, ma soltanto analoga a quella del Comune di San Vittore del Lazio, parte attrice nel giudizio principale.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile l'intervento spiegato dal Comune di Roccasecca.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 novembre 2021.

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*

Luca ANTONINI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 30 novembre 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_210225





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 65

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 19 ottobre 2021
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Energia - Concessioni di piccole derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico - Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Assegnazione in regime di concorrenza - Previsto rinnovo, nelle more dell'approvazione di tale disciplina, in favore del concessionario uscente al massimo sino al 31 dicembre 2031 alle condizioni ivi elencate - Fissazione di un ulteriore differimento al 31 dicembre 2036 della durata massima del rinnovo - Disciplina delle relative istanze - Estensione del regime giuridico di tali concessioni anche alle istanze di rinnovo già presentate - Modifica alla legge regionale n. 11 del 2015 - Esclusione delle concessioni di grandi e piccole derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico dall'applicazione della disciplina ivi dettata.

— Legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 6 agosto 2021, n. 13 (Assestamento del bilancio per gli anni 2021-2023 ai sensi dell'articolo 6 della legge regionale 10 novembre 2015, n. 26), art. 4, commi da 16 a 23.

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 Friuli-Venezia Giulia, in persona del Presidente della Regione pro-tempore, con sede legale in Trieste alla piazza Unità d'Italia n. 1 — intimata;

per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 4, commi da 16 a 23, della legge della Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia 6 agosto 2021 n. 13, come da delibera del Consiglio dei ministri in data 7 ottobre 2021.

Nel B.U.R. della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 32 dell'11 agosto 2021 è stata pubblicata la legge regionale n. 13 del 6 agosto 2021, recante «Assestamento del bilancio per gli anni 2021-2023 ai sensi dell'art. 6 della legge regionale 10 novembre 2015, n. 26».

Il Governo ritiene che le previsioni contenute nell'art. 4, commi da 16 a 23, della suddetta legge eccedano le competenze attribuite alla Regione Friuli-Venezia Giulia dallo Statuto speciale di autonomia, e si pongano in contrasto con gli articoli:

— 117, comma primo Cost., che impone alle Regioni di esercitare la potestà legislativa anche nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento eurounitario;

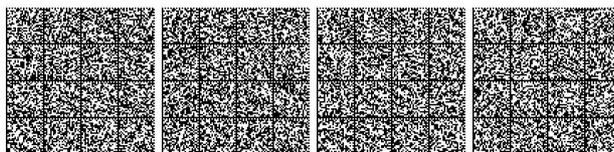
— 117, comma secondo, lettera e), Cost., nella parte in cui riserva la promozione e la tutela della concorrenza alla competenza legislativa esclusiva dello Stato;

— 117, comma terzo, Cost., per contrasto con la potestà legislativa concorrente in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia.

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

MOTIVI

1. Illegittimità dell'art. 4, commi da 16 a 23, della legge della Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia 6 agosto 2021 n. 13, per violazione dell'art. 117, comma primo Cost., che impone alle Regioni di esercitare la potestà legislativa anche nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento eurounitario; dell'art. 117, comma secondo, lettera e), Cost., nella parte in cui riserva la promozione e la tutela della concorrenza alla competenza legislativa esclusiva dello Stato; dell'art. 117, comma terzo, Cost., per contrasto con la potestà legislativa concorrente in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia.



L'art. 4 («Difesa dell'ambiente, energia e sviluppo sostenibile») della legge regionale Friuli-Venezia Giulia n. 13/2021, disciplina dal comma 16 al comma 23 il rinnovo delle concessioni di piccole derivazioni d'acqua ad uso idroelettrico in favore del concessionario uscente, nelle more dell'approvazione della disciplina regionale relativa all'assegnazione, in regime di concorrenza, dei titoli concessori.

Nel dettaglio, il comma 16 dispone che le concessioni di piccole derivazioni d'acqua possono essere rinnovate in favore del concessionario uscente fino al 31 dicembre 2031 a condizione che:

sia accertato che non sussiste un prevalente interesse pubblico ad un diverso uso della risorsa idrica, incompatibile in tutto o in parte con l'uso a fine idroelettrico;

persistano fini, condizioni e modi di esercizio della derivazione stessa, relativi alla tutela, alla quantità, alla qualità e all'uso della risorsa idrica e alla valorizzazione del corpo idrico;

sia previsto che condizioni e modi di esercizio della derivazione siano resi adeguati alla normativa e alla pianificazione di settore vigente.

Il comma 17 dispone l'ulteriore differimento al 31 dicembre 2036 della data di rinnovo delle concessioni di cui al comma 16, qualora:

la potenza nominale di concessione sia inferiore a 220 kW;

l'impianto idroelettrico sia posizionato su condotte acquedottistiche;

il concessionario sia una cooperativa di autoconsumo;

il concessionario sia una pubblica amministrazione.

I commi 18, 19, 20 e 21 disciplinano le istanze di rinnovo delle concessioni definite dal comma 16, mentre il comma 22 estende la disciplina di cui ai precedenti commi anche alle istanze di rinnovo delle concessioni di piccole derivazioni d'acqua ad uso idroelettrico già presentate alla data di entrata in vigore della legge regionale in argomento.

Infine, il comma 23 modifica l'art. 48 comma 8 («Rinnovo della concessione») della legge regionale n. 11/2015, escludendo l'applicazione della disciplina ivi dettata per tutte le concessioni (grandi e piccole) di derivazione d'acqua ad uso idroelettrico.

In base alle citate disposizioni la Regione ha disposto l'automatico rinnovo - in favore del concessionario uscente - delle concessioni di piccole derivazioni d'acqua ad uso idroelettrico, sia pure nelle more dell'approvazione della nuova disciplina regionale relativa all'assegnazione delle concessioni, sottraendo l'aggiudicazione di tali titoli concessori alle dinamiche concorrenziali.

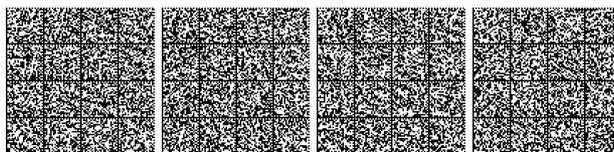
Va tenuto conto che la gestione di centrali idroelettriche per la generazione di energia costituisce un'attività economica, ai sensi dell'art. 57 TFUE, cui sono applicabili, in via generale, i principi della libertà di stabilimento di cui all'art. 49 TFUE e, più specificamente, i principi della Direttiva servizi 2006/123/CE (nel prosieguo: Direttiva *Bolkestein*), recepita con decreto legislativo 26 marzo 2010 n. 59.

L'art. 12 della Direttiva *Bolkestein* stabilisce che «Qualora il numero di autorizzazioni disponibili per una determinata attività sia limitato per via della scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche utilizzabili, gli Stati membri applicano una procedura di selezione tra i candidati potenziali, che presenti garanzie di imparzialità e di trasparenza e preveda, in particolare, un'adeguata pubblicità dell'avvio della procedura e del suo svolgimento e completamento. [...] Nei casi di cui al paragrafo 1, l'autorizzazione è rilasciata per una durata limitata adeguata e non può prevedere la procedura di rinnovo automatico né accordare altri vantaggi al prestatore uscente o a persone che con tale prestatore abbiano particolari legami».

La normativa nazionale di recepimento della direttiva 2006/123/CE ha previsto all'art. 16 del decreto legislativo n. 59/2010, che «1. Nelle ipotesi in cui il numero di titoli autorizzatori disponibili per una determinata attività di servizi sia limitato per ragioni correlate alla scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche disponibili, le autorità competenti applicano una procedura di selezione tra i candidati potenziali ed assicurano la predeterminazione e la pubblicazione, nelle forme previste dai propri ordinamenti, dei criteri e delle modalità atti ad assicurarne l'imparzialità, cui le stesse devono attenersi. [...]

4. Nei casi di cui al comma 1 il titolo è rilasciato per una durata limitata e non può essere rinnovato automaticamente, né possono essere accordati vantaggi al prestatore uscente o ad altre persone, ancorché giustificati da particolari legami con il primo».

D'altra parte, la necessità di procedure competitive e l'illegittimità di un rinnovo automatico delle concessioni alla scadenza sono stati evidenziati, con specifico riferimento alle concessioni idroelettriche di cui all'art. 30 del R.D. n. 1775/1933 (T.U. acque e impianti elettrici), dal Tribunale Superiore delle acque pubbliche (TSAP) che, nella sentenza n. 201/2018, ha affermato che tale disposizione «deve essere disapplicata nella parte in cui consente il rinnovo di



un contratto di concessione, senza la previa indizione di una procedura trasparente e conoscibile che consenta ai terzi che vi hanno interesse di formulare una proposta concorrente, sulla base dei principi di derivazione comunitaria per i quali, quando l'amministrazione attribuisce occasioni di vantaggio a privati in relazione a beni pubblici la cui disponibilità sia limitata, deve rispettare i principi di non discriminazione e pari trattamento, corollari di quello di concorrenza cui si basa il Trattato UE».

Di recente, la Corte di Cassazione con la sentenza n. 1082/2020 ha affermato analoghi principi concernenti il rinnovo delle concessioni demaniali marittime. La Suprema Corte, conformemente a quanto già stabilito dal TSAP, ha disapplicato la disciplina nazionale per contrasto con l'art. 12 della Direttiva *Bolkestein*, in quanto norma *self-executing* dell'ordinamento eurounitario, precisando che «è indubbio, dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 227/2010, che l'art. 12 della Direttiva *Bolkestein* è *self-executing*, cioè ha efficacia diretta negli ordinamenti degli Stati membri» (sul punto, *cf.* anche della Corte costituzionale, sentenza n. 10/2021).

La Direttiva *Bolkestein* non prevede soglie di applicabilità, imponendosi indipendentemente dalla rilevanza economica dell'attività svolta. Pertanto, nella misura in cui trattasi di attività economica ossia, nel caso di specie, di produzione e vendita di energia sul mercato, l'art. 12 della Direttiva *Bolkestein* si applica quale che sia la potenza nominale degli impianti, ed anche in caso di situazioni puramente interne, ossia prive di rilevanza transfrontaliera (vedasi CGUE, sentenza 30 gennaio 2018, cause riunite C-360/15 e C-31/16, *Visser*, punti 103, 105, 107, 108 e 110).

Tuttavia, nel caso di specie la contestata procedura di rinnovo in violazione dell'art. 12 della Direttiva *Bolkestein* non può essere giustificata né con la circostanza che la Regione si troverebbe a far fronte a molteplici istanze che necessitano di tempi tecnici incompressibili per essere adeguatamente istruite e poste in concorrenza, né sulla base di un presunto legittimo affidamento dei concessionari uscenti.

Circa il primo punto, l'onere amministrativo della trattazione di molteplici istanze di rinnovo non può giustificare la mancata indizione di procedure competitive di selezione in violazione dell'art. 12, paragrafo 1, della Direttiva *Bolkestein*, dal momento che tale articolo si impone all'applicazione da parte dello Stato italiano - in tutte le sue articolazioni - già a partire dalla scadenza del termine di recepimento della direttiva (28 dicembre 2009).

Pertanto, stante il lungo lasso di tempo trascorso dalla vigenza dell'obbligo in questione, l'apertura al mercato delle concessioni poteva essere gestita organizzando, per tempo, ordinate procedure competitive di rinnovo.

Ad ogni modo, per costante giurisprudenza unionale, «lo Stato membro non può eccepire difficoltà pratiche o amministrative per giustificare l'inosservanza degli obblighi e dei termini stabiliti da una direttiva.

Lo stesso dicasi per le difficoltà finanziarie che spetta agli Stati membri superare adottando le misure adeguate» (CGUE, sentenza 30 novembre 2006, Commissione c. Italia, C-293/05, punto 35 e giurisprudenza ivi citata, in particolare sentenza 18 ottobre 2012, causa C-301/10, Commissione c. Regno Unito, punto 66).

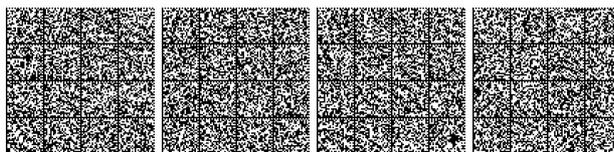
Circa il «legittimo» affidamento che i concessionari uscenti avrebbero maturato al rinnovo della concessione, la CGUE nella sentenza «Promoimpresa» del 14 luglio 2016 (cause riunite C-458/14 e C-67/15) ha affermato che «[...] / una giustificazione fondata sul principio della tutela del legittimo affidamento richiede una valutazione caso per caso che consenta di dimostrare che il titolare dell'autorizzazione poteva legittimamente aspettarsi il rinnovo della propria autorizzazione e ha effettuato i relativi investimenti. Una siffatta giustificazione non può pertanto essere invocata validamente a sostegno di una proroga automatica istituita dal legislatore nazionale e applicata indiscriminatamente a tutte le autorizzazioni in questione» (punto 71).

La tutela del legittimo affidamento non può, dunque, giustificare una disciplina di rinnovo, come quella prevista dalla legge regionale in questione, che non contempra condizioni e criteri nel rispetto dei quali si possa procedere all'accertamento, caso per caso, dell'eventuale legittimo affidamento maturato dal singolo concessionario uscente e, ove accertato, della sua consistenza, sulla base del quale ponderare un periodo di rinnovo.

In mancanza delle condizioni suddette non può ritenersi acquisito in capo agli operatori economici un legittimo affidamento al rinnovo dei titoli concessori in scadenza, perché ciò si tradurrebbe nella sostanziale sottrazione del settore di cui si discute alle dinamiche concorrenziali.

Codesta ecc.ma Corte, tra l'altro, ha chiarito che «spetta unicamente alla legislazione statale disciplinare in modo uniforme le modalità e i limiti della tutela dell'affidamento dei titolari delle concessioni già in essere nelle procedure di selezione per il rilascio di nuove concessioni, assicurando che i criteri e le modalità di affidamento siano stabiliti nell'osservanza dei principi della libera concorrenza e della libertà di stabilimento di matrice comunitaria e nazionale» (Corte costituzionale, 9 gennaio 2019, n. 1; sentenza n. 118 del 2018, sentenze n. 157 e n. 40 del 2017).

Le concessioni devono ritenersi soggette al regime della gara anche nelle richiamate fattispecie concessorie di autoconsumo (art. 4, comma 17, punto terzo, della legge regionale n. 13/2021), attesa la necessità di rispettare il principio eurounitario e nazionale alla stregua del quale un bene pubblico deve connotarsi in termini di massima contendibilità.



Invero, con particolare riferimento alle ipotesi di autoconsumo, lo stesso art. 12 della Direttiva *Bolkestein* (recepto dall'art. 1, decreto legislativo n. 59/2010) trova applicazione per quanto riguarda la parte di attività non destinata all'autoconsumo, bensì al mercato. Difatti, con riferimento a tale parte di attività, la concessione non fa altro che autorizzare lo svolgimento di un'attività economica - ossia la vendita sul mercato dell'energia elettrica prodotta - e non il mero soddisfacimento del fabbisogno energetico del concessionario.

Sebbene nelle intenzioni del legislatore regionale le disposizioni citate siano transitorie, esse finirebbero, di fatto, per vanificare la portata di una futura disciplina dei rinnovi delle concessioni di piccole derivazioni conformi ai vincoli ed ai principi di derivazione europea sopra richiamati.

Peraltro, la necessità di un confronto competitivo equo, trasparente e non discriminatorio ad ogni scadenza della concessione, soddisfa non solo l'interesse dei potenziali partecipanti, ma anche (e *in primis*) quello della stessa Amministrazione concedente, dal momento che le consente di scegliere, periodicamente, il progetto con le migliori caratteristiche in termini di innovazione, efficienza e compatibilità ambientale.

In ultimo, si evidenzia che l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato nell'Osservazione AS 1722 del 3 marzo 2021, resa ai sensi dell'art. 21 della legge n. 287/1990, in relazione ai «Rinnovi automatici di concessioni per piccole derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico», ha affermato che il quadro normativo nazionale e regionale vigente, non prevedendo, in sede di richiesta di rinnovo delle concessioni per piccole derivazioni idroelettriche, la possibilità per i terzi di avanzare una domanda per lo sfruttamento del medesimo corso d'acqua con un progetto diverso e in concorrenza con quello esistente, contrasta sia con il diritto eurounitario in materia di prestazione di servizi, che con il diritto eurounitario e/o nazionale in materia di concorrenza. In secondo luogo, la stessa AGCM ha invitato i legislatori regionali e provinciali, competenti in materia di rilascio di concessioni per piccole derivazioni idroelettriche alla loro scadenza, a modificare le disposizioni regionali e provinciali preesistenti sul rinnovo automatico al concessionario *incumbent*, sostituendole con discipline che, pur potendo prevedere procedure semplificate nei casi di concessioni di potenza nominale media annua particolarmente ridotta, siano comunque massimamente contendibili, trasparenti, aperte e non discriminatorie. Tali discipline dovranno, altresì, da un lato evitare misure che possano avvantaggiare impropriamente il gestore uscente e, dall'altro, sterilizzare i potenziali frequenti conflitti di interessi fra concedente e concessionario.

La stessa AGCM ha rimesso il coordinamento e la definizione di principi generali comuni alla Conferenza Permanente per i rapporti tra Stato, Regioni e Province Autonome, affinché queste ultime esercitino le rispettive competenze normative in materia di rinnovo delle concessioni di piccole derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico in piena conformità ai vincoli costituzionali ed eurounitari e nel rispetto dei principi di promozione e tutela della concorrenza. L'AGCM ha ribadito che questi principi, oltre a costituire, come da costante giurisprudenza costituzionale, materia di competenza statale esclusiva, la cui violazione pregiudica la legittimità costituzionale delle norme regionali o provinciali contrastanti, «definiscono il miglior quadro di riferimento per un intervento normativo correttamente finalizzato ad un pieno sviluppo del settore economico in oggetto».

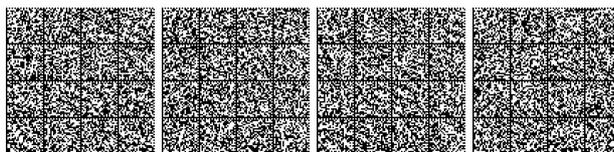
Conclusivamente, per i motivi suesposti, il sistema complessivamente delineato dal legislatore regionale con l'art. 4, commi da 16 a 23, della legge regionale Friuli-Venezia Giulia n. 13/2021, risulta costituzionalmente illegittimo (*cf.* Corte costituzionale, sentenze nn. 1/2008, 339/2011 e 114/2012, della Corte costituzionale).

Alla stregua di quanto rilevato, non vale, d'altra parte, evocare concorrenti competenze regionali, posto che anche lo Statuto speciale di autonomia della Regione Friuli-Venezia Giulia (art. 4, comma 1, cui rinvia l'art. 5, comma 1) impone il rispetto degli obblighi internazionali dello Stato; netta è inoltre sia la violazione del principio sostanziale di concorrenza, sia comunque l'invasione della competenza legislativa dello Stato in materia di concorrenza, da parte della norma regionale impugnata.

In base alla giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte, le disposizioni «regolanti le procedure di gara sono riconducibili alla materia della tutela della concorrenza, e [...] le Regioni, anche ad autonomia speciale, non possono dettare una disciplina da esse difforme (tra le tante, sentenze n. 263 del 2016, n. 36 del 2013, n. 328 del 2011, n. 411 e n. 322 del 2008)» (*cf.* sentenza n. 39 del 2020).

La riconducibilità delle disposizioni che prorogano i rapporti di concessione alla materia di competenza esclusiva statale della «tutela della concorrenza» comporta che - in tale ambito - le Regioni, anche a statuto speciale, non abbiano spazio di intervento (in termini, della Corte costituzionale, sentenza, 11 febbraio 2021, n. 16).

Codesta ecc.ma Corte (sentenza, 17 dicembre 2008, n. 411) ha poi chiarito che la competenza legislativa primaria in talune materie, attribuita dagli Statuti alle Regioni ad autonomia speciale, non concerne le norme relative alle procedure di gara di appalti e concessioni, che costituiscono, invece, oggetto delle disposizioni del Codice dei contratti



pubblici, alle quali, pertanto, il legislatore regionale è tenuto ad adeguarsi, sicché le disposizioni regionali nei suddetti ambiti ledono la competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza, esorbitando dai limiti della potestà legislativa esclusiva regionale.

La Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia, in presenza di una previsione statutaria che attribuisce competenza legislativa concorrente in materia di «utilizzo delle acque pubbliche, escluse le grandi derivazioni» (art. 5, comma 1, n. 14), è legittimata a disciplinare il settore ma, nell'esercizio di tale specifica competenza, deve rispettare i limiti fissati dallo Statuto speciale e, in particolare, «gli obblighi internazionali dello Stato» (art. 4, comma 1, cui rinvia l'art. 5, comma 1).

Vanno altresì rispettati i principi della tutela della concorrenza strumentali ad assicurare le libertà comunitarie e, dunque, le disposizioni contenute nel decreto legislativo n. 59/2010 (di recepimento della direttiva 2006/123/CE) e nel Codice dei contratti pubblici che costituiscono diretta attuazione delle prescrizioni poste a livello europeo. Vanno altresì osservati, in quanto principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e norme fondamentali di riforma economico-sociale, le norme statali, contenute nel Codice dei contratti pubblici, relative, soprattutto, alla fase di aggiudicazione e proroga di appalti e concessioni, che deve essere uniforme sull'intero territorio nazionale, in ragione dell'esigenza di assicurare il rispetto del principio di uguaglianza (Corte costituzionale, 17 giugno 2010, n. 221).

Codesta ecc.ma Corte ha altresì chiarito che «Lo stesso sviluppo argomentativo del ricorso rende evidente come il richiamo alla tutela della concorrenza serva a lumeggiare la natura di parametro interposto delle norme del codice dei contratti, parametro che riempie di contenuto i limiti statutari alla potestà legislativa regionale in materia di lavori pubblici» (Corte costituzionale, 18 ottobre 2016, n. 263).

In sintesi, gli articoli violati sono i seguenti:

— art. 117 comma primo Cost., che impone alle Regioni di esercitare la potestà legislativa anche nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento eurounitario: in questo caso, la violazione dell'art. 12, paragrafo 1, della Direttiva *Bolkestein*, recepito nell'ordinamento nazionale con l'art. 16 del decreto legislativo n. 59/2010 e, più in generale, del principio unionale di massima partecipazione concorrenziale, integra appunto la violazione dell'art. 117, comma primo della Costituzione;

— art. 117, comma secondo, lettera e) Cost., nella parte in cui riserva la promozione e la tutela della concorrenza alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, cui appartiene la disciplina della proroga delle concessioni di beni e servizi pubblici;

— art. 117, comma terzo Cost., per contrasto con la potestà legislativa concorrente in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, i cui principi fondamentali (quale la necessità di procedure competitive eque, trasparenti e non discriminatorie ad ogni scadenza della concessione della risorsa idrica), per costante giurisprudenza costituzionale, non tollerano eccezioni sull'intero territorio nazionale (*cf.*: da ultimo sentenza n. 126/2020 della Corte costituzionale).

Per i motivi suesposti, si promuove questione di legittimità costituzionale relativamente all'art. 4, commi da 16 a 23, della legge della Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia 6 agosto 2021, n. 13.

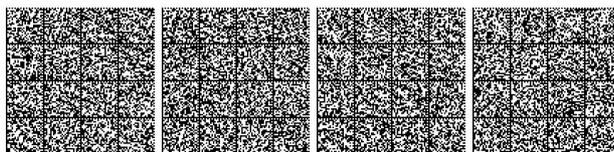
P. Q. M.

Si chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimo l'art. 4, commi da 16 a 23, della legge della Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia 6 agosto 2021 n. 13, 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 7 ottobre 2021 con l'allegata relazione illustrativa.

Roma, 8 ottobre 2021

L'avvocato dello Stato: FEDELI



N. 184

Ordinanza del 10 settembre 2021 della Corte di cassazione nel procedimento penale a carico di P. L.

Reati e pene - Codice delle leggi antimafia - Violazioni al codice della strada - Previsione della pena dell'arresto da sei mesi a tre anni nel caso di guida di un autoveicolo o motoveicolo senza patente, qualora si tratti di persona già sottoposta, con provvedimento definitivo, a una misura di prevenzione personale - Configurazione come illecito penale.

- Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136), art. 73.

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SESTA SEZIONE PENALE

Composta da:

Renato Giuseppe Bricchetti - Presidente;

Orlando Villoni;

Emilia Anna Giordano - Relatore;

Ercole Aprile;

Riccardo Amoroso;

ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso proposto da P. L., nato a , avverso la sentenza del 9 giugno 2020 della Corte di appello di Palermo;

Visti gli atti, il provvedimento impugnato e il ricorso;

Udita la relazione svolta dal consigliere Emilia Anna Giordano;

Letta la requisitoria del pubblico ministero in persona del sostituto procuratore generale Pietro Molino che ha concluso chiedendo di dichiarare inammissibile il ricorso.

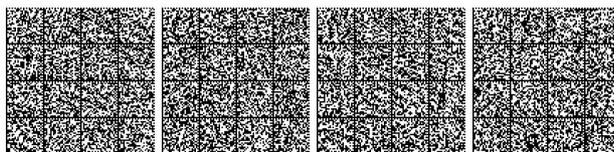
Ritenuto in fatto

1. Con sentenza del 9 giugno 2020 la Corte di appello di Palermo, in accoglimento di impugnazione del procuratore generale, ha dichiarato L. P. colpevole del reato di cui all'art. 73 decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 e lo ha condannato alla pena di mesi sette di arresto, di cui mesi uno a titolo di aumento per la continuazione per il reato di cui all'art. 650 codice penale.

L'imputato, già sottoposto, con provvedimento definitivo, a misura di prevenzione personale, in occasione di un controllo di polizia eseguito il , veniva trovato, privo di patente perché revocata, alla guida di un'autovettura.

2. Con i motivi d'I ricorso, enunciati ai sensi dell'art. 173 disposizioni di attuazione del codice di procedura penale, il ricorrente deduce:

2.1. violazione di legge e vizio di motivazione in ordine alla ritenuta sussistenza del reato. La contravvenzione di cui all'art. 73 decreto legislativo n. 159 del 2011 — sostiene il ricorrente — sarebbe stata travolta dalla trasformazione in illecito amministrativo, ad opera dell'art. 1 del decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 8, della contravvenzione di cui all'art. 116, comma 15, primo periodo, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Codice della strada) e tacitamente abrogata. Oggi costituirebbe reato solo la fattispecie di guida senza patente in caso di recidiva nel biennio (secondo periodo del citato art. 116, comma 15), nella specie insussistente e non contestata all'imputato.



Considerato in diritto

1. La fattispecie concreta non è in discussione.

L'infrazione (guida senza patente perché revocata) sussiste ed è stata commessa da persona (il P) sottoposta, con provvedimento definitivo, alla misura di prevenzione della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza con obbligo di soggiorno.

L'imputato, assolto in primo grado avendo il Tribunale ritenuto che il fatto di cui all'art. 73 del decreto legislativo n. 159 del 2011 non fosse più previsto dalla legge come reato, è stato condannato in appello e chiede, in relazione a detto capo d'imputazione, considerato violazione più grave ai sensi dell'art. 81, secondo comma, codice penale, l'annullamento della sentenza impugnata.

2. Premessa la condivisibile affermazione che «la depenalizzazione del reato di guida senza patente di cui all'art. 116 codice della strada a seguito del decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 8 non si estende all'ipotesi in cui la guida senza patente venga posta in essere da persona sottoposta a misura di prevenzione personale, in relazione alla quale l'art. 73 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 prevede un autonomo reato» (Cass. I, 6 agosto 2019, n. 35772, non massimata; Cassazione V, 12 dicembre 2017, n. 8223/2018, Cavallo, Rv. 272233 - 01; Cassazione I, 13 giugno 2013, n. 27828, Magliulo, Rv. 255992; Cassazione I, 18 febbraio 2013, n. 13626, Tilenni Scaglione, Rv. 224019), ritiene la Corte, consideratane la non manifesta infondatezza e la rilevanza nel caso concreto, di dover sollevare d'ufficio, ai sensi dell'art. 23, terzo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, questione di legittimità costituzionale del citato art. 73.

3. L'art. 73 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 punisce con la pena dell'arresto da sei mesi a tre anni la guida di un autoveicolo o motoveicolo, senza patente, o dopo che la patente sia stata negata, sospesa o revocata, commessa da persona già sottoposta, con provvedimento definitivo, a una misura di prevenzione personale.

La conduzione di veicoli senza aver conseguito la corrispondente patente di guida e la guida senza patente perché revocata o non rinnovata per mancanza dei requisiti fisici e psichici non più prevista dalla legge come reato (salvo il caso di recidiva nel biennio) perché trasformata in illecito amministrativo dall'art. 1, decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 8 e oggi punita dall'art. 116, comma 15, primo periodo, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, a seguito dell'ultimo aggiornamento, con la sanzione amministrativa da 5.100 a 30.599 euro.

Ai sensi del citato art. 73 commette il reato di guida senza patente solo la «persona già sottoposta, con provvedimento definitivo, a una misura di prevenzione personale». La persona che, invece, a tale misura non sia, con provvedimento definitivo, sottoposta, anche se, ad es., pluripregiudicata per altri gravi reati, risponde per quel medesimo comportamento soltanto a titolo di illecito amministrativo.

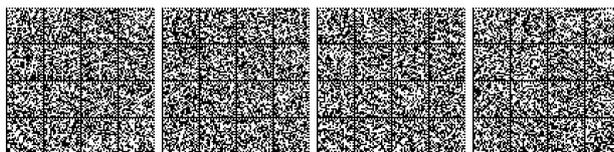
4. Quanto ai parametri costituzionali e alla non manifesta infondatezza, ritiene la Corte che l'art. 73 violi, anzi tutto, i principi costituzionali di legalità della pena e di orientamento della pena stessa all'emenda del condannato, ai quali, in base agli articoli 25, secondo comma, e 27, terzo comma, della Costituzione, deve attenersi la legislazione penale in relazione ai criteri di selezione della fattispecie incriminatrici ed alla loro ragionevolezza (art. 3 Cost.).

L'essere stato sottoposto, con provvedimento definitivo, a una misura di prevenzione personale, pur essendo evenienza del tutto estranea al fatto-reato (la guida senza patente), rende punibile una condotta che, se posta in essere da qualsiasi altro soggetto, non assume alcun disvalore sul piano penale.

La precedente sottoposizione a misura di prevenzione è elemento costitutivo del reato assume le sembianze di un marchio che vale a qualificare una condotta che, ove posta in essere da ogni altra persona, non configurerebbe illecito penale.

La norma incriminatrice finisce, dunque, col punire non tanto la guida senza patente in sé, quanto una qualità personale del soggetto che dovesse incorrervi (considerazioni dello stesso tenore sono sviluppate da Corte costituzionale n. 354 del 2002 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 688, secondo comma, codice penale disposizione intesa a sanzionare il soggetto il quale, condannato per delitto non colposo contro la vita o l'incolumità individuale, venisse colto in luogo pubblico o aperto al pubblico in stato di manifesta ubriachezza).

Una contravvenzione, quella di cui all'art. 73 che assume, quindi, i tratti di un reato d'autore, in aperta violazione del principio di offensività del reato, che nella sua accezione astratta costituisce un limite alla discrezionalità legislativa in materia penale posto sotto il presidio della Corte costituzionale (*cfr.*, tra altre, C. cost. n. 263 del 2000, n. 360 del 1995 e, da ultimo, n. 119 del 2010 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 61 n. 11-*bis* codice penale che prevedeva una circostanza aggravante comune per i fatti commessi dal colpevole «mentre si trova illegalmente sul territorio nazionale»).



Tale limite, desumibile dall'art. 25, secondo comma, della Costituzione, nel suo legame sistematico con l'insieme dei valori connessi alla dignità umana, opera in questo caso nel senso di impedire che la qualità di sottoposto, con provvedimento definitivo, a misura di prevenzione possa trasformare in reato fatti che per la generalità dei soggetti non costituiscono illecito penale. Né appare superfluo ricordare che la qualità di «persona sottoposta a misura di prevenzione», anche dopo la sentenza n. 24 del 2019 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, lettera c), del decreto legislativo n. 159 del 2011, nella parte in cui stabiliva l'applicabilità delle misure di prevenzione a «coloro che debbano ritenersi, sulla base di elementi di fatto, abitualmente dediti a traffici delittuosi» - è riferibile a categorie dei destinatari delle misure in questione, elencate nello stesso art. 4 (e progressivamente incrementate dalla legislazione successiva), molto variegata ed eterogenea, al punto che non è agevole identificarne un denominatore comune che rilevi come indice di pericolosità sociale e che pure incide, ad esempio, con riferimento alla diversa durata (da uno a cinque anni) e alla differente modulabilità della misura di prevenzione adottata dal Tribunale (artt. 6 e 8 del decreto legislativo n. 159 del 2011).

Si consideri, poi, in relazione al principio di ragionevolezza, che lo stesso elemento fattuale (lo status di sottoposto ad una misura di prevenzione) è considerato circostanza aggravante rispetto ad altri reati dall'art. 71 e, nel contempo, dall'art. 73, elemento costitutivo di una fattispecie di regola integrante un mero illecito amministrativo.

Deve, infine, osservarsi che, sotto un concorrente profilo, la disposizione censurata, nel trasformare irragionevolmente in elementi costitutivi del reato fatti per i quali è stata applicata, in modo irrevocabile, una misura di prevenzione personale vanifica la finalità rieducativa che l'art. 27, terzo comma, della Costituzione assegna alla pena.

5. In conclusione, ritiene il Collegio che la precedente sottoposizione a misura di prevenzione personale assume l'aspetto di un vero e proprio segno distintivo che incentra su di sé la *ratio* della punibilità a titolo di reato, trattando in modo speciale e differenziato rispetto a tutti gli altri cittadini, una categoria di persone in assenza di un collegamento con la condotta materiale del reato e indipendentemente dalla necessità di salvaguardare altri interessi di rilievo costituzionale.

La previsione come reato, della violazione, da parte del sorvegliato speciale, dell'obbligo di patente di guida, produce l'effetto anormale di sanzionare come reato una violazione amministrativa che non trova giustificazione nell'esigenza di contrastare il rischio che siano commessi reati — che è al fondo della *ratio* delle misure di prevenzione — esigenza che si raccorda alla tutela dell'ordine e della sicurezza come valore costituzionale.

6. Quanto alla rilevanza della questione, non resta che osservare che l'art. 73 va, nel caso in esame, necessariamente applicato e il controllo di legittimità costituzionale, qualora venga definito in senso positivo, renderebbe fondata la doglianza prospettata, con un effetto corrispondente all'interesse del ricorrente che sarebbe sottoposto ad una sanzione amministrativa e non a quella penale.

Il presente giudizio non può essere definito in assenza della soluzione della questione di legittimità costituzionale in ordine alla qualificazione giuridica del fatto ascritto all'imputato né è possibile una interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione in esame sulla scorta del descritto inquadramento e della interpretazione data da questa Corte sulla struttura del reato.

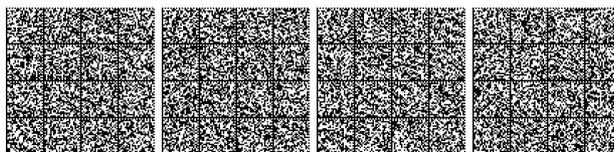
Risulta, altresì, irrilevante nella specie la recente dichiarazione di illegittimità costituzionale (sentenza n. 99 del 2020) dell'automatismo sancito dall'art. 120, comma 2, del decreto legislativo n. 285 del 1992, che imponeva al Prefetto la revoca della patente di guida nei confronti dei soggetti che sono o sono stati sottoposti a misura di prevenzione, revoca che oggi, può essere disposta «a fronte della specifica misura di prevenzione cui nel caso concreto è sottoposto il suo titolare».

P. Q. M.

La Corte:

visto l'art. 2, comma terzo, legge 11 marzo 1953, n. 87;

dichiara non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 73 decreto legislativo 159 del 6 settembre 2011 per contrasto, nei termini indicati in motivazione, con gli articoli 25, secondo comma, 3 e 27, terzo comma, della Costituzione;



dispone la sospensione del procedimento; la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale; la notificazione della presente ordinanza, a cura della cancelleria, al Presidente del Consiglio dei ministri; la comunicazione della stessa al Presidente della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica; la notificazione alle parti.

Così deciso il 17 maggio 2021

Il Presidente: BRICCHETTI

Il Consigliere relatore: GIORDANO

21C00268

N. 185

Ordinanza del 24 agosto 2021 del Tribunale di Milano nel procedimento civile promosso da Rozzi Ilaria

Patrocinio a spese dello Stato - Procedura di mediazione obbligatoria non seguita dall'instaurazione del giudizio - Ammissione al patrocinio a spese dello Stato e assicurazione del diritto al compenso, con oneri a carico dell'erario, all'avvocato che abbia prestato assistenza nel procedimento di mediazione quando il suo esperimento è condizione di procedibilità della domanda e il processo non viene introdotto per intervenuta conciliazione delle parti - Omessa previsione.

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 (“Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)”), artt. 74, comma 2, e 75, comma 1.

TRIBUNALE DI MILANO

Il Tribunale, nella persona del presidente delegato dott. Claudio Marangoni ha pronunciato la seguente Ordinanza nel procedimento iscritto al n. 7222/2020 V.G. promosso da:

Ilaria Rozzi, (codice fiscale RZZLRI79H55F205L) - ricorrente.

Il giudice,

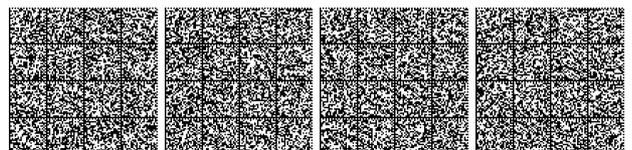
Letta l'istanza depositata in data 20 luglio 2020 presso il Tribunale Ordinario di Milano nell'interesse dell'avv. Rozzi Ilaria (codice fiscale RZZLRI79H55F205L), istante in proprio ed elettivamente domiciliata in Milano presso il suo studio in via Luciano Manara n. 11, difensore di fiducia di F. V. (codice fiscale, nata a e residente in), con la quale l'istante ha chiesto la liquidazione dei compensi professionali per aver assistito la signora V. F., soggetto ammesso al beneficio del patrocinio a spese dello Stato, nell'ambito di un procedimento di mediazione obbligatoria conclusosi con verbale di conciliazione di cui all'art. 5, comma 1-bis del decreto legislativo n. 28 del 2010, come modificato dal decreto legislativo n. 69/2013 convertito dalla legge n. 98/2013;

Rilevato che la parte istante ha dedotto:

che l'assistita signora V. F. era stata ammessa al beneficio del patrocinio a spese dello Stato con l'assistenza dell'avv. Ilaria Rozzi, con delibera del Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Milano in data 18 aprile 2019 con riferimento ad una vertenza in materia di responsabilità contrattuale *aliud pro alio* sorta nei confronti del sig. L. L. con riferimento alla compravendita di un immobile residenziale rivelatosi privo della prescritta agibilità *ex lege*;

che tale vertenza rientra nell'alveo delle controversie per le quali è prevista la mediazione obbligatoria quale condizione di procedibilità, *ex art. 5, comma 1-bis del decreto legislativo n. 28/2010, come modificato dal decreto legislativo n. 69/2013*;

che l'avv. Ilaria Rozzi, in qualità di difensore di fiducia della signora V. F., si era occupata dell'esame della documentazione tecnica relativa alle opere di adeguamento dell'immobile compravenduto e alle delibere comunali afferenti al caso, nonché dell'inquadramento giuridico della fattispecie e dell'analisi delle responsabilità dei soggetti coinvolti, e che, una volta ottenuta la delibera di ammissione al patrocinio a spese dello Stato a favore della signora V. F., aveva presentato istanza di mediazione nell'interesse della propria assistita presso l'organismo di mediazione ... in via;



che l'avv. Ilaria Rozzi aveva prestato attività professionale a favore della propria assistita nell'*iter* del procedimento di mediazione obbligatoria - nonché nelle rispettive trattative - iniziato con un primo incontro tenutosi in data 3 dicembre 2019, proseguito con un secondo incontro in data 4 giugno 2020, e conclusosi con un terzo incontro in data 2 luglio 2020 che aveva condotto all'esito positivo della composizione della lite con la sottoscrizione di un accordo attestante la conciliazione tra le parti - a tacitazione delle rispettive pretese e con finalità deflattiva - con conseguente esclusione della successiva instaurazione del giudizio civile;

che - secondo l'istante - un'interpretazione sistematica teleologica dell'art. 75 del decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002 - fatta propria da alcune pronunce di merito - secondo il quale l'ammissione al gratuito patrocinio è valida per ogni grado e per ogni fase del processo e per tutte le eventuali procedure, derivate ed accidentali, «comunque connesse» dovrebbe comprendere la fase della mediazione obbligatoria pre-processuale anche quando la mediazione, per il suo esito positivo, non sia seguita dal processo, in quanto si tratterebbe di una procedura strettamente connessa al processo medesimo, nella misura in cui condiziona l'esito di avviarlo;

che pertanto tale interpretazione sistematica teleologica - secondo l'istante - porterebbe a ritenere che anche nelle ipotesi in cui la procedura di mediazione obbligatoria, di cui all'art. 5, comma 1-*bis* del decreto legislativo n. 28 del 2010, si concluda con l'accordo di conciliazione delle parti, il compenso professionale dell'avvocato che abbia assistito la parte, ammessa al gratuito patrocinio, debba essere posto a carico dello Stato;

Ritenuto che:

nel caso di specie secondo questo giudice non può trovare alcuno spazio l'invocata interpretazione adeguatrice della norma degli articoli 74, comma 2 e 75, comma 1 del decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002 in considerazione del chiaro dettato della norma stessa che esclude alternative sul piano interpretativo ed in considerazione della più recente prospettazione sul punto da parte della Corte di cassazione (Cassazione sezione II n. 18123 del 2020) ritenuta meritevole di accoglimento e non superabile allo stato della attuale disciplina legislativa in materia;

che dunque l'orientamento della Corte di cassazione sezione II n. 18123 del 2020 è stato nel senso di escludere la possibilità di liquidare l'attività professionale espletata dall'avvocato in ambito di mediazione obbligatoria, nelle ipotesi in cui alla mediazione non sia seguita la proposizione della lite - come è avvenuto nel caso di specie - sulla base del fatto che il dettato normativa degli articoli 74 e 75 del decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002 limita l'operatività del patrocinio a spese dello Stato all'ambito del «processo» civile e penale ed a tutte le procedure «comunque connesse» al processo medesimo e pertanto presuppone l'intervenuto avvio del contenzioso giudiziario, mentre esclude dal novero delle attività suscettibili di essere svolte con oneri a carico dell'Erario l'attività di natura stragiudiziale, nella quale rientrerebbe l'attività svolta in ambito di mediazione e non seguita dall'instaurazione di un processo;

che la Corte di legittimità sezione II n. 18123 del 2020 ha altresì statuito che detta limitazione, imposta dagli articoli 74 e 75 di decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002, non può essere superata dal giudice tramite attività interpretativa, la quale in tal modo sconfinerebbe nella produzione normativa, posto che verrebbe ad incidere sul tema della corretta ripartizione delle risorse erariali e più in generale sulla sfera afferente la gestione del denaro pubblico, specie in relazione alle disposizioni di spesa, materia questa riservata al legislatore e presidiata da precisi vincoli di bilancio di rango costituzionale (Cassazione sezione II n. 24723 del 2011, Cassazione sen. 1, n. 15490 del 2004, Cassazione sezione I, n. 17997 del 2019);

che peraltro la presente questione di legittimità costituzionale è già stata sollevata dal Tribunale di Palermo (Sezione IV Civile-Fallimentare; Presidente e Relatore D'Antoni) con ordinanza emessa in data 17 marzo 2021, secondo profili pienamente condivisibili ed ai quali questo giudice ritiene di associarsi, come di seguito esposto;

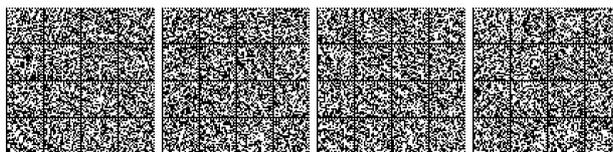
che infatti la questione di costituzionalità prospettata appare rilevante e non manifestamente infondata;

che in particolare la questione deve ritenersi rilevante in quanto:

l'avv. Ilaria Rozzi ha assistito e rappresentato la signora V. F., parte ammessa al patrocinio a spese dello Stato, nella procedura di mediazione obbligatoria n. ai sensi dell'art. 5, comma 1-*bis* del decreto legislativo n. 28/2010;

il procedimento di mediazione obbligatoria ha condotto all'esito positivo dell'intervenuta conciliazione tra le parti e pertanto la mediazione non è stata seguita dalla fase contenziosa dell'instaurazione del giudizio civile;

l'avv. Ilaria Rozzi istante, qualora non venisse accolta la questione di costituzionalità come di seguito riportata, risulterebbe non avente diritto al compenso professionale sulla base della sola circostanza che al procedimento di mediazione obbligatoria, essendo quest'ultima conclusasi con l'esito positivo del raggiungimento di un accordo tra le parti, non è seguita l'instaurazione del processo, così come previsto dall'art. 75 del decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002;



che dunque la liquidazione allo stato non è possibile se non provvedendo in violazione dei precetti di cui agli articoli 74 e 75 del decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002, mentre l'eventuale accoglimento della questione di costituzionalità della norma con riferimento ai medesimi articoli, così come di seguito individuata, determinerebbe l'accoglimento della domanda proposta a questo giudice, sussistendo per il resto i requisiti previsti dalla legge ai fini della liquidazione del compenso professionale in capo all'avv. Ilaria Rozzi per l'attività svolta in sede di mediazione obbligatoria;

che la questione deve ritenersi non manifestamente infondata, in quanto a parere di questo giudice:

sussiste disparità di trattamento in relazione alla possibilità di vedersi riconoscere il diritto al compenso professionale in riferimento allo svolgimento dell'attività di mediazione tra gli avvocati che abbiano prestato attività di assistenza a favore di una parte ammessa al gratuito patrocinio nella fase di mediazione obbligatoria nell'ipotesi in cui la mediazione abbia avuto esito negativo e che pertanto sia stata seguita dall'instaurazione del processo civile, e gli avvocati che invece abbiano espletato la medesima attività nell'ipotesi in cui la mediazione obbligatoria si sia conclusa con un accordo di conciliazione e non sia stata pertanto seguita dall'avvio della lite giudiziale;

il dettato degli articoli 74, comma 2 e 75, comma 1 del decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002 ha introdotto un elemento di differenziazione tra gli avvocati che abbiano posto in essere la medesima attività in ambito di mediazione - abbia avuto quest'ultima esito negativo o positivo - cui non appare attribuibile alcun carattere di ragionevolezza che possa ritenere correttamente esercitata la discrezionalità riconosciuta legislatore;

l'omessa considerazione della posizione degli avvocati che abbiano contribuito al raggiungimento di una conciliazione in sede di mediazione obbligatoria non risulta di fatto apparentemente giustificabile sotto alcun aspetto, dovendosi pertanto desumere l'esistenza di un intrinseco profilo di irragionevolezza nella norma in questione; ciò risulta peraltro evidente nel confronto con la disciplina della mediazione transfrontaliera di cui all'art. 10, decreto legislativo n. 116 del 2005 emanato in attuazione della direttiva europea 2003/8/CE che prevede il diritto al compenso anche in capo agli avvocati che abbiano svolto attività di assistenza in procedimenti stragiudiziali, in maniera tale da salvaguardare la pari posizione di tutti;

non sembrano dunque sussistere elementi sulla base dei quali dedurre una diversità di situazioni all'interno della medesima categoria di professionisti coinvolti sui quali fondare positivi riscontri circa l'effettiva ragionevolezza dell'esercizio del potere discrezionale da parte del legislatore;

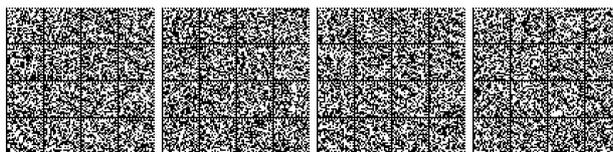
come statuito dal Tribunale di Palermo le cui argomentazioni condivisibili si riportano, in un ordinamento, quale quello italiano, orientato a favorire la soluzione extragiudiziale delle controversie - orientamento peraltro confermato tra l'altro dall'adozione delle disposizioni di natura deflattiva contenute nel decreto legislativo n. 28 del 2010 sulla mediazione- appare discordante nonché contrario al canone di ragionevolezza consentire al difensore di una parte non abbiente di accedere alla liquidazione dei compensi con oneri a carico dello Stato laddove l'esito della mediazione risulti infruttuoso e negare tale diritto nell'ipotesi in cui la controversia venga definita in ambito mediatorio;

un orientamento che si discosta dalla *ratio* della normativa di natura deflattiva incentiverebbe una prassi forense orientata a disincentivare l'istituto della mediazione con conseguente annichilimento della sua funzione, con la conseguenza che la mediazione verrebbe gradualmente ridotta ad una mera formalità prodromica all'instaurazione del processo civile, luogo effettivo per la soddisfazione del diritto al compenso del difensore della parte non abbiente e con la conseguenza che verrebbero vanificati gli effetti acceleratori e deflattivi della procedura di mediazione medesima;

gli oneri a carico dell'Erario lieviterebbero in quanto anziché essere circoscritti a quelli maturati nell'ambito del procedimento di mediazione, verrebbero incrementati da quelli connessi allo svolgimento del processo civile;

nelle ipotesi - quale quella di specie - in cui la mediazione si concluda con accordo tra le parti, il diritto al compenso del difensore verrebbe definitivamente compromesso alla luce del fatto che se da un lato gli è preclusa la possibilità di ottenere la liquidazione del compenso con oneri a carico nell'Erario, dall'altro gli è impedita anche quella di chiedere il compenso direttamente al cliente ammesso al gratuito patrocinio, in conformità al divieto ed alla sanzione di cui all'art. 85 T.U.S.G., nonché secondo il divieto di cui all'art. 29 del codice deontologico forense, che vieta all'avvocato di chiedere o percepire compensi diversi da quelli previsti dalla legge;

l'eventuale revoca del patrocinio a spese dello Stato, disposta in seguito al sopraggiunto accordo tra le parti della mediazione, non potrebbe considerarsi un rimedio equipollente, posto che oltre a rappresentare una soluzione contraria ai canoni di correttezza, risulterebbe anche disincentivante nonché pregiudizievole in prospettiva di una piena realizzazione del diritto di difesa della parte appartenente alla categoria dei non abbienti o della parte a messa al patrocinio a spese dello Stato.



Ritenuto infine:

che la norma degli articoli 74, comma 2 e 75, comma 1 del decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari materie di spese di giustizia) appare pertanto in contrasto sia con l'art. 3, sia con l'art. 24, sia con l'art. 36 della Costituzione - in quanto la situazione esposta incide pregiudizievole e senza ragionevole motivo sulla stessa possibilità per l'istante di vedersi riconosciuto il diritto alla liquidazione dei compensi professionali alle stesse condizioni di altri professionisti in posizione del tutto simile - in quanto non prevede che anche qualora la mediazione obbligatoria abbia avuto esito positivo e non sia stata seguita dal contenzioso giudiziario, sia idonea a far sorgere in capo all'avvocato il diritto al compenso;

che l'art. 3 della Costituzione - unitamente al principio di uguaglianza in esso sancito - risulta violato nella misura in cui alla mediazione transfrontaliera sia riservato dal legislatore un diverso e più favorevole trattamento in assenza di ragioni che giustificano tale differenziazione, posto che l'art. 10 del decreto legislativo n. 116 del 2005 emanato in attuazione della direttiva n. 2003/8/CE del 27 gennaio 2003 estende il patrocinio ai procedimenti stragiudiziali, qualora tali mezzi siano previsti quali obbligatori dalla legge ovvero qualora il giudice vi abbia rinviato le parti in causa;

che l'art. 3 della Costituzione risulterebbe altresì leso ove professionisti che abbiano posto in essere identiche prestazioni in ambito di mediazione obbligatoria vengano trattati in modo diseguale sotto il profilo del diritto al compenso, sulla base del raggiungimento o meno della conciliazione, e peraltro riservando un trattamento deteriore a coloro che abbiano operato con maggiore efficacia nella prospettiva e nella *ratio* sottostanti all'istituto della mediazione;

che l'art. 3 della Costituzione risulterebbe non osservato - nella sua accezione più pertinente al caso di specie - nella parte in cui è volto a rimuovere ogni ostacolo di ordine economico e sociale che limiti la libertà e l'uguaglianza dei cittadini;

che l'art. 24 della Costituzione - a garanzia del diritto inviolabile della difesa - rimarrebbe inapplicato nella misura in cui è teso ad assicurare ai non abbienti i mezzi per agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione e a garantire loro l'accesso alla tutela offerta dalla giurisdizione in modo pieno e consapevole ed in posizione di parità con quanti dispongono dei mezzi necessari;

che l'art. 36 della Costituzione, seppur di regola ritenuto applicabile esclusivamente con riferimento all'attività del libero professionista, sarebbe tuttavia trasgredito nella misura in cui prevede il diritto ad una corresponsione di retribuzione adeguata alla quantità e qualità di lavoro prestato, laddove il diritto dei liberi professionisti che abbiano prestato attività lavorativa obbligatoria al compenso professionale non trovi riscontro o tutela alcuna all'interno dell'ordinamento.

P. Q. M.

Visto l'art. 23, legge n. 87/1953;

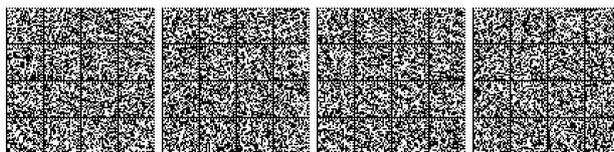
Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale in riferimento agli articoli 74, comma 2 e 75, comma 1 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 in relazione agli articoli 3, 24 e 36 della Costituzione nella misura in cui consentano il patrocinio a spese dello Stato unicamente per il processo civile nonché per le procedure «connesse» ad un procedimento civile - così presupponendo l'esistenza del giudizio quale indefettibile condizione per la liquidazione del compenso in capo al difensore- e non estendano l'operatività del patrocinio a spese dello Stato ai procedimenti di mediazione obbligatoria esauritasi con il raggiungimento dell'accordo tra le parti, e pertanto nella misura in cui non assicurino il diritto al compenso con oneri in capo all'Erario all'avvocato che abbia prestato assistenza in ambito mediazione, laddove quest'ultima sia condizione di procedibilità e laddove la mediazione non sia stata seguita dall'instaurazione del processo in ragione dell'intervenuta conciliazione delle parti.

Dispone la sospensione del giudizio in corso e l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina che a cura della Cancelleria la presente ordinanza, oltre che comunicata alle parti in giudizio, sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Milano, 24 agosto 2021

Il Presidente delegato: MARANGONI



N. 186

Ordinanza del 9 settembre 2021 della Commissione tributaria provinciale di Taranto sul ricorso proposto da Alfonso Antonia Alessandra c/Comune di San Giorgio Ionico

Contenzioso tributario - Spese del giudizio - Liquidazione a favore dell'ente impositore, dell'agente della riscossione e dei soggetti iscritti nell'albo per l'accertamento e riscossione delle entrate degli enti locali - Previsione che, se assistiti da propri funzionari, si applicano le disposizioni per la liquidazione del compenso spettante agli avvocati, con la riduzione del venti per cento dell'importo complessivo ivi previsto.

- Decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), art. 15, comma 2-*sexies*.

LA COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE DI TARANTO

SEZIONE 1

Riunita con l'intervento dei signori:

Brandimarte Massimo - presidente e relatore;

De Felice Susanna - giudice;

Occhinegro Marcello - giudice;

ha emesso la seguente ordinanza - sul ricorso n. 492/2020 depositato il 25 marzo 2020;

avverso avviso di accertamento n. 201938201088420000000737 TARI 2014;

contro: Comune di San Giorgio Ionico - via Salvo D'Acquisto s.n. - 74027 San Giorgio Ionico;

proposto dal ricorrente: Alfonso Antonia Alessandra - via G. Giusti n. 33 - 74027 San Giorgio Ionico (TA);

difeso da: Alfonso Antonia Alessandra - via Papa Giovanni XXIII - 74022 Fragagnano (TA).

COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE DI TARANTO

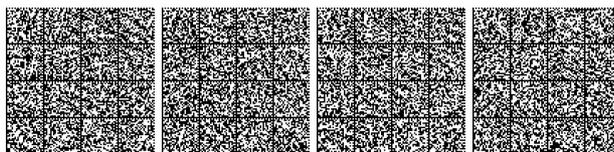
PRIMA SEZIONE - PRIMO COLLEGIO

ORDINANZA

Il Collegio, sciogliendo la riserva di cui all'udienza di discussione del 9 settembre 2021, nel giudizio tributario di primo grado contrassegnato dal N.R.G. 492/2020, promosso con ricorso presentato da Antonia Alessandra Alfonso, avvocato, costituita e difesa in proprio, nei confronti del Comune di San Giorgio Ionico, costituito e rappresentato a mezzo di funzionario interno, avverso l'avviso di accertamento n. 201938201088420000000737, per Tari 2014; udite le parti, osserva quanto segue.

Ai fini della decisione del presente giudizio tributario, nell'ipotesi alternativa in cui soccombente sia la ricorrente, appare rilevante, pregiudiziale e non manifestamente infondata l'eccezione di incostituzionalità, che è stata sollevata da parte ricorrente e che viene recepita e, comunque, sollevata anche d'ufficio, del comma 2-*sexies*, art. 15 del decreto legislativo n. 546 del 1992, nella parte in cui dispone che «nella liquidazione delle spese a favore dell'ente impositore, dell'agente della riscossione e dei soggetti iscritti nell'albo di cui all'art. 53 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, se assistiti da propri funzionari, si applicano le disposizioni per la liquidazione del compenso spettante agli avvocati, con la riduzione del venti per cento dell'importo complessivo ivi previsto. La riscossione avviene mediante iscrizione a ruolo a titolo definitivo dopo il passaggio in giudicato della sentenza.».

Il dubbio di costituzionalità investe, in particolare, il periodo andante dalle parole «se assistiti» sino alle parole «ivi previsto».



La Corte di cassazione ha affrontato e risolto più volte in senso negativo il quesito generale sull'ammissibilità della condanna del ricorrente soccombente alla refusione delle spese processuali in favore di una pubblica amministrazione, quando questa, nella logica della semplificazione, della leale collaborazione con l'amministrato e del risparmio di tempo e di denaro pubblico, sia autorizzata a stare in giudizio per mezzo semplicemente di propri dipendenti, non iscritti ad alcun albo professionale e nemmeno necessariamente in possesso dei titoli per farlo.

L'esempio di scuola è costituito dal giudizio di opposizione *ex art. 23*, comma 4, della legge n. 689/1981, secondo cui l'opponente e l'autorità che ha emesso l'ordinanza possono stare in giudizio personalmente; la seconda, avvalendosi di funzionari interni delegati.

In tale sede, il giudice, con la sentenza, può rigettare l'opposizione, ponendo a carico dell'opponente le spese di procedimento o accoglierla.

Ma, quali sono le spese ripetibili e quando lo sono?

Come si anticipava, numerose pronunce univoche della Cassazione hanno confermato che alla pubblica amministrazione, che sta in giudizio a mezzo di proprio funzionario, spetta unicamente il rimborso delle spese vive, con esclusione delle competenze e degli onorari di procuratore di avvocato (vedi, Cassazione n. 1445/1994, n. 6454/1988, n. 4610/1987).

Il perché è semplice: difettando le relative qualità nel funzionario amministrativo che sta in giudizio (vedi Cassazione, 2ª Sezione civile, n. 11389 del 24 maggio 2011, Pres. Settimy, Rel. Petitti; Cassazione, Sez. 2, n. 30597 del 20 dicembre 2017).

Occorrerebbe, intuitivamente, che quegli fosse inquadrato in un ufficio legale dell'ente, con la qualifica di avvocato, per avere titolo ad assumerne la rappresentanza istituzionale e la difesa legale esterna e ad a giustificarne l'attribuzione del compenso tariffario relativo, come avviene per determinate istituzioni.

Ciò perché l'esercizio della professione di avvocato, libera o dipendente che sia, come qualsiasi altra legalizzata, ed il diritto ai compensi tariffari relativi non possono prescindere dal possesso del titolo accademico specifico e dell'abilitazione professionale corrispondente, conseguita all'esito di un esame di Stato.

Lo richiede l'art. 33 della Costituzione.

Chi avvocato abilitato non è non può pretendere nemmeno un surrogato di quei compensi e, se non può lui ... neanche altri per lui.

Del resto, stare in giudizio personalmente o direttamente altro non vuol dire che presenziare e difendersi senza l'assistenza di un avvocato, per cui ammettere che una delle parti così costituite rivendicasse poi il compenso di avvocato, del quale, per scelta, non si è avvalso, sarebbe una contraddizione in termini.

Veniamo, adesso, alla specifica materia processual-tributaria.

L'art. 15 del decreto legislativo n. 546/1992, nel suo impianto originario, stabiliva (per la prima volta, rispetto al vecchio contenzioso tributario) che la parte soccombente è condannata a rimborsare le spese del giudizio che sono liquidate con la sentenza.

Scritta così, la norma non si differenziava dall'art. 23 della legge n. 689/1981. Bastava darle un'interpretazione «orientata», perché i due regimi si allineassero, nel senso indicato dal giudice di legittimità.

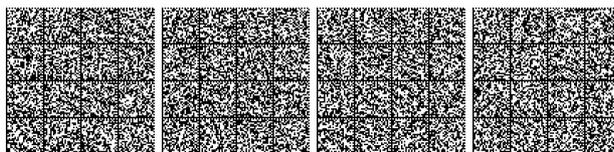
Una diversità di regime, in ordine al riparto delle spese, non si giustificava, stante l'identità logico-giuridico-fattuale di situazioni.

Senonché, con successive modifiche legislative (art. 12, decreto-legge n. 437/1996, art. 1, comma 32, legge n. 228/2012, art. 9 del decreto legislativo n. 156/2015) la norma è stata «implementata», sino a comprendere, al comma 2-*sexies*, la condanna del ricorrente soccombente, anche quando la controparte fosse assistita da propri funzionari, nella misura prevista dalle tariffe forensi, con lo «sconto» del 20%.

Dunque, funzionari promossi «avvocati» sul campo.

L'eccezione di incostituzionalità della modifica normativa, per ritenuta irragionevolezza e, come si vedrà, disparità di trattamento, fu già sollevata dinanzi alla Corte costituzionale, che, però, non poté esaminarla e risolverla nel merito, per riconosciuti rilievi di inammissibilità (C.C. n. 292 dell'8 ottobre 2010).

E tuttavia, la Corte di cassazione, con pronunce successive e recenti, quali quelle n. 27444/2020 e n. 9900/2021, ha continuato a seguire la linea della inammissibilità, anche nel processo tributario, delle spese processuali, per diritti di procuratore ed onorario di avvocato, in favore degli enti impositori o agenti della riscossione costituiti in giudizio a mezzo di propri funzionari, in virtù della solita, inossidabile argomentazione: difettando nei funzionari le relative qualità di procuratore e di avvocato.



C'è da chiedersi, però, come mai nelle pronunce appena menzionate non sia stato espressamente richiamato, per essere sottoposto ad esame critico specifico, il controverso comma 2-*sexies*, che, quelle contestate competenze invece riconosce.

Non avendolo richiamato, sembra quasi che la Cassazione abbia ritenuto la motivazione talmente a prova di logica ed assiomatica da non ipotizzarne nemmeno la messa in discussione ed essere perciò estendibile direttamente a qualsiasi fattispecie sovrapponibile, a prescindere dal contesto, per la contraddizione che non consente, bastando agganciarsi al principio di buon senso sotteso.

Principio che, però, si scontra con la letteralità della norma, sollevando ormai un inevitabile conflitto.

Il dubbio è legittimo e la domanda non è più eludibile, a modesto parere del Collegio, alla luce della più recente e discordante pronuncia della Cassazione, Sez. tributaria, ordinanza 19 luglio 2021, n. 20590, la quale sembra avere letteralmente spezzato una lunga tradizione, riconoscendo non solo la insuperabilità formale, ma anche la congruità del comma 2-*sexies*, giustificando così una diversità di regime venutasi a creare, come appresso si dirà.

Dunque, il problema della costituzionalità della norma si pone, adesso, in tutta la sua consistenza.

La decisione n. 20590 fa leva sulle seguenti argomentazioni giustificative:

- 1) l'art. 15 del decreto legislativo n. 546/1992 avrebbe previsto da sempre la ripetibilità delle spese;
- 2) il processo tributario avrebbe propria autonomia;
- 3) la gestione del processo tributario richiederebbe una particolare competenza;
- 4) la Corte costituzionale, con ordinanza n. 117 del 1999, avrebbe ritenuto la questione di incostituzionalità non fondata.

Quanto al profilo n. 1, si osserva che non è esatto che l'art. 15 avrebbe da sempre previsto la condanna del ricorrente soccombente alla refusione delle spese processuali, nei confronti di ente impositore e concessionario costituiti a mezzo di propri funzionari, visto che tale possibilità è stata introdotta espressamente soltanto a partire dal decreto-legge n. 437 del 1996. Prima non era affatto così. In ogni caso, la vetustà operativa di una norma non è di per sé garanzia di legittimità.

Quanto al profilo n. 2, se è vero che il processo tributario ha una propria autonomia, è altrettanto vero che anch'esso, per quanto autonomo, deve avere una logica e francamente non si comprende in nome di quale logica, a parità di situazioni processuali altrove riscontrabili, debba valere un regime diverso.

Profilo n. 3. È vero che la materia tributaria richiede competenza; ma, si tratta, a ben vedere, della stessa competenza richiesta ai funzionari quando questi si trovano a svolgere attività interna di accertamento o di riscossione. Pertanto, non si capisce perché i funzionari dovrebbero ritenersi meno competenti quando accertano ed impongono il tributo e più competenti quando sono semplicemente chiamati a rendere conto del loro operato in giudizio; tra l'altro, facendolo all'interno di un processo semplificato, come quello tributario, meramente documentale.

Nessuna sostenibile ragione, dunque, sembra giustificare la causa di questi diritti ed onorari di avvocato a favore di chi avvocato non è e che svolge funzioni non professionali in senso tecnico, ma inerenti al rapporto interno di lavoro subordinato e nell'adempimento di un dovere d'ufficio e/contrattuale.

La norma, per completare il quadro, prevede che il compenso sia totalmente incamerato dalla pubblica amministrazione di appartenenza, in virtù di un meccanismo che mal si concilia con il principio generale dell'ordinamento giuridico, che vieta di arricchirsi *sine causa*, consentendo di «incassare» compensi commisurati a tariffe forensi per il servizio d'istituto svolto da chi abilitato non è, senza che nemmeno sia richiesto che lo sia, e tutto ciò senza reale aggravio di spesa né per l'ente né per il funzionario.

L'ordinanza della Corte costituzionale n. 117/1999, anziché supportare, finisce per smontare la tesi di chi l'aveva invocata: essa, infatti, lungi dal legittimare una diversità di regime a «sfavore» del ricorrente, semmai confermava la tesi contraria, nel senso della non ripetibilità delle spese per diritti ed onorario, proprio quando la pubblica amministrazione sia rappresentata in giudizio da propri funzionari. Per la solare ragione che non ci sarebbero diritti ed onorari da «rifondere».

Di conseguenza, le argomentazioni contenute nella sentenza di cassazione da ultimo citata non possono considerarsi convincenti e tali da sciogliere i dubbi di costituzionalità della norma, che permangono, sotto diversi aspetti.

La disposizione contenuta all'art. 15, comma 2-*sexies*, del decreto legislativo n. 546/1992, risulta, in modo non manifestamente infondato, contraria alla Costituzione, con riferimento agli articoli 3, 24 e 33, inscindibilmente collegati tra di loro.



Il *vulnus* all'art. 3 consisterebbe nella violazione del principio di ragionevolezza, quale sinonimo di uguaglianza sostanziale, codificato dalla giurisprudenza del giudice delle leggi. Esso esige che le disposizioni normative contenute in atti aventi valore di legge siano adeguate o congruenti rispetto al fine perseguito dal legislatore, per cui si ha violazione di esso, quando si riscontri una contraddizione interna alla norma oppure tra essa ed il pubblico interesse perseguito.

Ora, il sistema processual tributario prevede che enti impositori e agenti della riscossione possano stare in giudizio direttamente (art. 11, commi 2 e 3, del contenzioso tributario). Essi non possono rilasciare procura generale o speciale ad altri, a differenza del contribuente (comma 1, stesso articolo). Sempre a differenza del contribuente, i predetti non sono obbligati ad avvalersi di assistenza tecnica (art. 12, comma 1, del contenzioso), quale che sia il valore della causa. Insomma, in linea di principio, enti impositori e concessionari della riscossione possono e devono assumersi sino in fondo e direttamente la responsabilità del proprio operato, trattandosi di funzione pubblica non delegabile, senza obbligo di un difensore «esterno» abilitato, cioè di un libero professionista iscritto in apposito albo o dell'avvocatura pubblica, quando prevista. Ciò per intuibili ragioni di speditezza e di economia di spesa, non solo per la pubblica amministrazione, ma anche per lo stesso contribuente; inoltre, perché i funzionari interni delegati si presumono essere sufficientemente in possesso delle competenze tecniche del caso, essendo queste le medesime per le quali essi possono, in un primo tempo e con maggiore studio, accertare, imporre, riscuotere.

Insomma, il funzionario, nel momento in cui va a rappresentare l'ente di appartenenza dinanzi al giudice tributario, non fa altro che svolgere una attività rientrante nel proprio mansionario e nell'adempimento dei propri doveri d'ufficio o contrattuali, volta a dare conto dell'operato svolto.

Di conseguenza, non si capisce a quale titolo agli enti di appartenenza debbano essere riconosciuti, in caso di vittoria, diritti ed onorari di avvocato, semplicemente per l'attività di mansionario svolta da propri dipendenti.

Infatti, nell'ipotesi inversa, quando cioè il ricorrente si difenda da sé, senza obbligo di assistenza tecnica (art. 12, comma 2), non è previsto analogo trattamento a suo favore. Il che dà la cifra definitiva della irragionevolezza e disparità del sistema, a parità di situazioni.

Con il regime attuale, viene esposto a pericolo anche il diritto di difesa del ricorrente, che intenda difendersi da sé — di qui la violazione dell'art. 24 —, perché compromesso, compresso o condizionato dalla inevitabile messa in preventivo del rischio di dover sopportare spese processuali che, invece, controparte non corre, per lo meno nelle cause di valore più contenuto.

Insomma, quando si difendono da sé, ricorrente ed ente impositore non contendono ad armi pari: infatti, in caso di vittoria, al ricorrente, senza avvocato, non spetta nulla, mentre all'ente, senza avvocato, spettano diritti ed onorario di avvocato. Senza un avvocato!

In questo caso, il meccanismo vigente, finisce per diventare, per il ricorrente, l'equivalente di una sanzione punitiva mascherata e, quindi, un deterrente idoneo a condizionare il libero e pieno esercizio del diritto di difesa.

La disposizione violerebbe, in ogni caso e più in generale, l'art. 33 della Costituzione, secondo cui nessuna professione può essere esercitata senza abilitazione, quando prescritta.

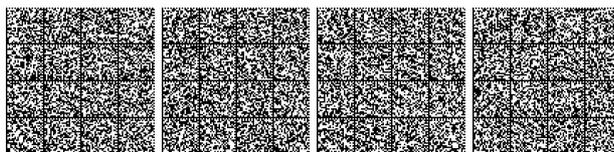
Ora, poiché il funzionario delegato rappresenta l'ente in quanto dipendente, a prescindere dal possesso di un titolo accademico e di una abilitazione professionale, ma, semplicemente, per dovere d'ufficio o contrattuale, riconoscere a favore dell'ente stesso, in caso di vittoria, diritti ed onorario di avvocato, significherebbe equiparare un'attività rientrante nei doveri del lavoratore alla libera professione forense, legalizzandola di fatto, in violazione del dettato costituzionale.

Gli illustrati profili di irragionevolezza normativa, di compressione del diritto di difesa, di ingiustificata diversità di regime, a parità di fattispecie, e di surrettizia «legalizzazione» dell'esercizio della professione di avvocato da parte del funzionario delegato non abilitato richiedono, a modesto parere del Collegio, un intervento chiarificatore e risolutivo da parte dell'on.le giudice delle leggi.

P.Q.M.

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

1) l'immediata trasmissione di copia della presente ordinanza e degli atti di causa alla Corte costituzionale, affinché decida sulla sollevata eccezione di incostituzionalità del comma 2-sexies, art. 15 del decreto legislativo n. 546 del 1992, nella parte in cui stabilisce che «nella liquidazione delle spese a favore dell'ente impositore, dell'agente



della riscossione e dei soggetti iscritti nell'albo di cui all'art. 53 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, se assistiti da propri funzionari, si applicano le disposizioni per la liquidazione del compenso spettante agli avvocati, con la riduzione del venti per cento dell'importo complessivo ivi previsto»;

2) copia della presente ordinanza sia notificata alle parti in causa, al Presidente del Consiglio dei ministri, al Presidente del Senato ed al Presidente della Camera dei deputati;

3) sospende il giudizio in corso.

Manda alla cancelleria in sede per gli adempimenti.

Taranto, 9 settembre 2021

Il Presidente del Collegio: BRANDIMARTE

21C00270

N. 187

Ordinanza del 12 luglio 2021 del Tribunale di Firenze nel procedimento penale a carico di E.A. M.G.

Reati e pene - Reato di rapina impropria - Qualificazione come rapina impropria della condotta di chi adopera violenza o minaccia immediatamente dopo la sottrazione, "per procurare a sé o ad altri l'impunità".

In subordinate: Reati e pene - Reato di rapina impropria - Qualificazione come rapina impropria dell'ipotesi in cui il soggetto agente (immediatamente dopo la sottrazione), dopo il materiale recupero dei beni da parte della persona offesa, adopera violenza o minaccia al solo scopo di fuggire.

– Codice penale, art. 628, secondo comma.

TRIBUNALE DI FIRENZE

PRIMA SEZIONE PENALE

Il Giudice, dott. Franco Attinà, nel procedimento sopra indicato a carico di E.A. M.G., nato in... (C.U.I...) - elettiv. domiciliato in via..., (elezione all'udienza di convalida del 15 aprile 2021);

difeso d'ufficio dall'avv. Adriano Capaccioli del Foro di Firenze;

parla e comprende la lingua italiana (accertamento all'udienza di convalida del 15 aprile 2021);

imputato del seguente reato:

del delitto di cui agli articoli 56 e 628, comma 2 del codice penale, perché, per procurarsi un ingiusto profitto, compiva atti idonei, diretti in modo non equivoco a impossessarsi di alcune confezioni di affettati in vendita al prezzo complessivi di 48,00 euro, sottraendole all'interno del supermercato... sito nella v..., ove erano esposte per la vendita, e immediatamente dopo la sottrazione, per assicurarsi il possesso del bene e procurarsi l'impunità, adoperava violenza e minaccia sull'addetto alla vigilanza A. S. — il quale lo aveva fermato, dopo che aveva oltrepassato le casse senza pagare la merce — afferrandolo per il bavero del giubbotto e spintonandolo, tentando di colpirlo con alcuni pugni sul viso, che l'uomo riusciva a scansare, affermando che gli avrebbe «tagliato la testa» e infine ingaggiando con il medesimo una colluttazione, non portando a termine il proposito criminoso per l'intervento del responsabile dell'esercizio in ausilio al sorvegliante.

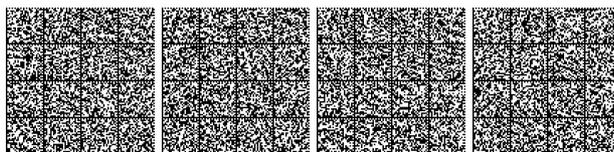
In

sentite le parti;

premessi che:

E.A. M.G. era tratto in arresto in data... per il reato di tentata rapina impropria ai sensi degli articoli 56 e 628, comma 2 del codice penale;

il Pm con decreto del 15 aprile 2021 disponeva la presentazione diretta dell'arrestato per la convalida dell'arresto ed il successivo giudizio direttissimo con l'imputazione sopra riportata;



all'udienza del 15 aprile 2021 il giudice convalidava l'arresto, applicava la misura cautelare dell'obbligo di presentazione alla P.G. e disponeva procedersi con il rito direttissimo; era poi chiesto un termine a difesa;

all'udienza del 26 aprile 2021 l'imputato personalmente chiedeva procedersi con rito abbreviato, cui era ammesso; il giudice disponeva sentirsi *ex art. 441*, comma 5 del codice di procedura penale il teste S. A.;

all'udienza del 3 giugno 2021, dopo la deposizione del citato testimone, le parti illustravano le rispettive conclusioni; in particolare il PM chiedeva la condanna dell'imputato per il contestato reato di tentata rapina impropria alla pena di anni due e mesi tre di reclusione ed euro 266 di multa; il difensore chiedeva sentenza di non doversi procedere o, in subordine, il riconoscimento delle circostanze attenuanti *ex art. 62 n. 1 e 4* del codice penale e delle attenuanti generiche, l'applicazione del minimo della pena e la concessione dei benefici di legge;

all'udienza odierna, cui il processo era rinviato per eventuali repliche, le parti vi rinunciavano.

RILEVATO CHE:

A) In base agli atti d'indagine nel primo pomeriggio del... gli operanti della Polizia di Stato erano inviati dalla centrale operativa presso un supermercato fiorentino. Qui il vigilante S. A., il direttore M. M. e la cassiera S. F. riferivano — con dichiarazioni sostanzialmente convergenti — che poco prima l'attuale imputato e altro soggetto erano entrati nel supermercato, erano stati monitorati e visti occultare della merce in uno zaino; allorché cercavano di uscire dall'esercizio commerciale, il vigilante A. interveniva; a quel punto uno dei due individui riusciva ad allontanarsi velocemente, facendo perdere le proprie tracce; l'attuale imputato viceversa, su invito del vigilante, mostrava a quest'ultimo il contenuto del citato zaino, al cui interno erano nascosti diversi salumi e formaggi (il cui prezzo complessivo al pubblico era di circa 48 euro); il predetto repentinamente tentava di scappare cercando di colpire e minacciando a tale scopo il vigilante; ne derivava una breve colluttazione, nel corso della quale il vigilante — urtando qualche oggetto presente nelle vicinanze — riportava una lieve escoriazione; anche grazie all'intervento del M., il prevenuto veniva bloccato fino all'arrivo dei poliziotti, nel frattempo allertati;

B) L'imputato nel corso del proprio interrogatorio ha fornito la propria versione, ridimensionando in sostanza la gravità dei fatti;

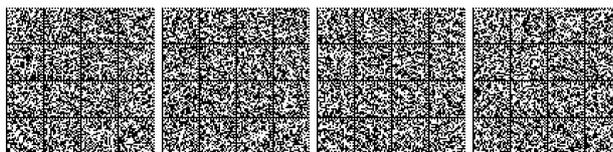
C) Il vigilante S. A., in sede di testimonianza, ha ribadito quanto già riferito nell'immediatezza alla Polizia Giudiziaria, precisando però che quando l'imputato tenne la condotta violenta nei suoi confronti la merce era già stata restituita al direttore del supermercato e al restante personale, che stavano provvedendo a verificarne il prezzo: l'imputato, che il vigilante stava monitorando nell'attesa dell'arrivo delle Forze dell'Ordine, si muoveva in continuazione rendendo evidente la sua intenzione di scappare non appena se ne presentasse l'occasione; allorché il vigilante gli poggiava la mano sul torace, invitandolo a calmarsi e ad attendere l'arrivo della Polizia, il predetto all'improvviso lo aggrediva per potersi dare alla fuga;

D) Alla luce di quanto precede si deve ritenere provata la responsabilità dell'imputato; in particolare la convergenza delle dichiarazioni del direttore del supermercato, della cassiera e del vigilante consente di ricostruire con certezza conformemente alle stesse la dinamica dei fatti e manifesta chiaramente come la versione difensiva sia volutamente riduttiva.

In considerazione delle dichiarazioni del teste A., è poi evidente come — dopo la tentata sottrazione della merce — l'imputato abbia posto in essere la condotta violenta al solo scopo di guadagnarsi la fuga e così procurarsi l'impunità (per il precedente tentato furto). Si può viceversa certamente escludere che la violenza sia stata posta in essere per conseguire il possesso delle cose oggetto della tentata sottrazione, posto che detta merce era stata già materialmente recuperata dal direttore del supermercato.

E) Quanto alla qualificazione giuridica dei fatti in questione, per poter addivenire ad una corretta decisione appare necessario il pronunciamento della Corte costituzionale in ordine alla legittimità costituzionale della norma di cui all'art. 628, comma 2 del codice penale limitatamente alle parole «o per procurare a sé o ad altri l'impunità»; o, in subordine, nella parte in cui si applica anche all'ipotesi in cui il soggetto agente (immediatamente dopo la sottrazione), dopo il materiale recupero dei beni da parte della persona offesa, adopera violenza o minaccia al solo scopo di fuggire;

ciò premesso,



O S S E R V A

1. Rilevanza della questione

1.1 L'art. 628, comma 2 del codice penale incrimina la condotta di «chi adopera violenza o minaccia immediatamente dopo la sottrazione, per assicurare a sé o ad altri il possesso della cosa sottratta, o per procurare a sé o ad altri l'impunità», prevedendo per tale reato (c.d. rapina impropria) lo stesso trattamento sanzionatorio previsto per la c.d. rapina propria di cui all'art. 628, comma 1 del codice penale.

La giurisprudenza di legittimità afferma ormai costantemente che «È configurabile il tentativo di rapina impropria nel caso in cui l'agente, dopo aver compiuto atti idonei alla sottrazione della cosa altrui, non portati a compimento per cause indipendenti dalla propria volontà, adoperi violenza o minaccia per assicurarsi l'impunità» (così tra le altre Cass. Sez. U, sentenza n. 34952 del 19 aprile 2012 Rv. 253153 - 01).

Nel caso di specie per l'appunto il prevenuto, dopo avere tentato di sottrarre alcuni beni in vendita presso un supermercato..., non riuscendovi per il monitoraggio e l'intervento del personale del punto vendita e del vigilante, poneva in essere una condotta violenta per poter fuggire e così conseguire l'impunità.

1.2 Quanto al requisito dell'immediatezza, nella giurisprudenza di legittimità è consolidato il principio secondo cui «nella rapina impropria, la violenza o la minaccia possono realizzarsi anche in luogo diverso da quello della sottrazione della cosa e in pregiudizio di persona diversa dal derubato, sicché, per la configurazione del reato, non è richiesta la contestualità temporale tra sottrazione e uso della violenza o minaccia, essendo sufficiente che tra le due diverse attività intercorra un arco temporale tale da non interrompere l'unitarietà dell'azione volta ad impedire al derubato di tornare in possesso delle cose sottratte o di assicurare al colpevole l'impunità» (così Cass. Sez. 2, sentenza n. 43764 del 4 ottobre 2013 Rv. 257310 - 01; così, tra le altre, anche Cass. Sez. 7, ordinanza n. 34056 del 29 maggio 2018 Rv. 273617 - 01); nello stesso senso, attraverso il riferimento al concetto di flagranza e quasi flagranza, Cass. Sez. 2, sentenza n. 40421 del 26 giugno 2012 Rv. 254171 - 01 e Cass. Sez. 2, sentenza n. 30127 del 9 aprile 2009 Rv. 244821 - 01)

1.3 In particolare, la Corte di Cassazione esclude che l'intervenuto materiale recupero da parte della persona offesa dei beni oggetto della sottrazione (compiuta o tentata) sia idoneo a interrompere l'unitarietà della condotta e quindi ad escludere il requisito della immediatezza, ritenendo quindi comunque integrato in tali casi il delitto (consumato tentato) di rapina impropria. Si veda in tal senso, in un caso del tutto simile a quello in esame (in cui l'imputato aveva restituito la merce al vigilante, fornito il proprio documento d'identità e atteso alcuni minuti negli uffici del supermercato), Cass. Sez. 2, sentenza n. 34185 del 2018 imp. Sprincenatu, che qualificava per l'appunto il fatto come tentata rapina impropria; nello stesso senso anche Cass. Sez. 2, sentenza n. 25722 del 2021 imp. Perez Vasquez e Cass. Sez. 2, sentenza n. 46412 del 2014 imp. Ruggiero.

1.4 Risulta dunque rilevante la questione se sia costituzionalmente legittima la qualificazione come rapina impropria (tentata o consumata) della condotta di chi —immediatamente dopo la sottrazione (tentata o compiuta) — adoperi violenza o minaccia per procurare a sé o ad altri l'impunità.

Posto che nel caso di specie l'imputato ha posto in essere la condotta violenta — dopo il recupero della merce da parte del vigilante e poi del direttore del supermercato — al solo scopo di fuggire, risulta parimenti rilevante la questione di legittimità che s'intende sottoporre alla Corte in via subordinata.

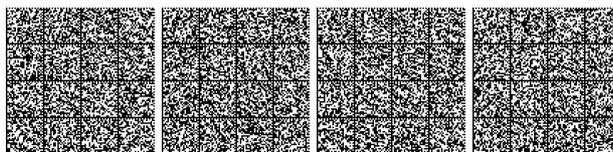
2. Non manifesta infondatezza

2.1 Si dubita della legittimità costituzionale della norma di cui all'art. 628, comma 2 del codice penale limitatamente alle parole «o per procurare a sé o ad altri l'impunità» per violazione dell'art. 3 della Costituzione.

2.2 La Corte Costituzionale recentemente — a causa anche del marcato e reiterato inasprimento della cornice editale prevista per il reato di rapina — è stata più volte chiamata a pronunciarsi sulla legittimità del disposto dell'art. 628, comma 2 del codice penale. Sia con la sentenza n. 190 del 2020, sia con l'ordinanza 111 del 2021, la Corte ha ritenuto infondate le questioni sollevate dal Tribunale di Torino con riguardo al reato di rapina impropria.

2.3 La questione che s'intende ora sottoporre all'attenzione della Corte è parzialmente diversa.

Come le citate ordinanze torinesi si chiede di espungere dall'art. 628 del codice penale una parte del relativo contenuto (in questo caso l'incriminazione, nell'ambito del reato complesso, della condotta di chi adopera violenza o minaccia immediatamente dopo la sottrazione per procurare a sé o ad altri l'impunità), con l'effetto che all'ablazione parziale della previsione incriminatrice conseguirebbe la riespansione delle figure criminose già confluite nel reato complesso di rapina (furto, violenza privata, resistenza a pubblico ufficiale, ecc.), in relazione alle varie ipotesi del caso concreto (nel caso ora in esame il furto sarebbe tentato; la violenza era nei confronti di un privato cittadino e non di un pubblico ufficiale; ecc.).



A differenza che nelle questioni già esaminate dalla Corte, in questa sede non si contesta però l'equiparazione della rapina impropria alla rapina propria, bensì l'eguale trattamento delle due ipotesi criminose disciplinate dall'art. 628, comma 2 del codice penale alla stregua di un'unica figura delittuosa, la rapina impropria.

2.4 La fattispecie in cui un soggetto, dopo la sottrazione (compiuta o tentata) di un bene, adopera violenza o minaccia per assicurarsi il possesso dello stesso pare cioè radicalmente diversa da quella in cui un soggetto, dopo la sottrazione (compiuta o tentata), adopera violenza o minaccia unicamente per procurarsi l'impunità per detta sottrazione.

2.5 Nella prima ipotesi l'agente mira a conseguire uno scopo illecito, e precisamente il possesso del bene altrui avuto di mira fin dal principio, così dimostrando peraltro un dolo ben radicato; nella seconda ipotesi, viceversa, il soggetto agente — dopo avere perso (nel delitto consumato) o non avere mai conseguito (nel delitto tentato) la disponibilità della cosa — persegue uno scopo di per sé lecito, cioè la fuga o comunque l'impunità.

Mentre cioè nella prima ipotesi sia il mezzo impiegato (violenza o minaccia) sia il fine perseguito (impossessamento del bene altrui) sono illeciti, nella seconda ipotesi il mezzo impiegato (violenza o minaccia) è illecito, ma il fine perseguito di per sé è lecito.

2.6 È dunque ragionevole l'eguale trattamento della prima ipotesi rispetto alla rapina propria: in entrambe infatti — come sottolineato dalla sentenza n. 190/2020 — si ha un'aggressione patrimoniale mediante violenza o minaccia e il peculiare finalismo (oltre alla contestualità) rende il fatto criminoso assai più grave della mera somma dei suoi componenti e giustifica quindi la costruzione di un reato complesso il cui trattamento sanzionatorio è decisamente più severo («la contestualità del rischio per il patrimonio e per l'incolumità o la libertà morale della persona dilata la dimensione del fatto criminoso oltre la mera somma dei suoi fattori: sul piano obiettivo, per l'allarme sociale, per la diminuita difesa della vittima sorpresa dall'aggressione e per la mancanza di alternative utili alla tutela del suo patrimonio, per il particolare rischio di conseguenze sul piano della incolumità dovuto alla concitazione normalmente propria dell'evento, per la peculiare forza offensiva di una spoliazione fondata non solo sulla sottrazione ma anche sulla violenza; sul piano soggettivo, per la forte determinazione criminale espressa da chi, nell'opzione tra rinuncia al beneficio patrimoniale e suo perseguimento mediante l'aggressione alla persona, si determina per la seconda, che presenta le caratteristiche appena indicate»).

Non pare invece ragionevole trattare alla stessa stregua la condotta di chi, dopo la sottrazione, non persegue più con la violenza o minaccia l'aggressione al patrimonio altrui ed in generale il beneficio economico, bensì unicamente la propria impunità per effetto di una sorta di anelito di libertà.

2.7 Pur a fronte di elementi oggettivi identici nelle due ipotesi contemplate dall'art. 628, comma 2 del codice penale (la sottrazione compiuta o tentata prima; la violenza o minaccia dopo), la differente finalità perseguita pare postulare necessariamente un diverso trattamento sanzionatorio.

Del resto l'ordinamento conosce plurime ipotesi di reato in cui, a fronte di una medesima condotta, la diversa finalità comporta l'integrazione di un distinto reato.

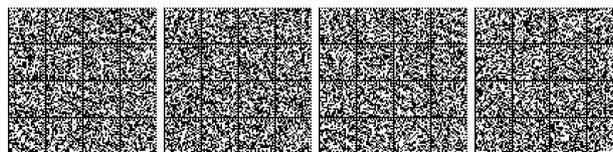
Così, ad esempio, l'art. 336, comma 1 del codice penale punisce con la reclusione da sei mesi a cinque anni la condotta di chi «usa violenza o minaccia a un pubblico ufficiale o ad un incaricato di un pubblico servizio, per costringerlo a fare un atto contrario ai propri doveri, o ad omettere un atto dell'ufficio o del servizio». Il secondo comma dello stesso articolo, viceversa, prevede soltanto la pena della reclusione fino a tre anni (dunque una pena anche inferiore a quella prevista per la violenza privata dall'art. 610 del codice penale) «se il fatto è commesso per costringere alcuna delle persone anzidette a compiere un atto del proprio ufficio o servizio, o per influire, comunque, su di essa».

2.8 Si potrebbe obiettare che l'ordinamento penale prevede anche una norma generale (l'art. 61 n. 2 del codice penale) per la quale la commissione di un reato al fine di conseguire l'impunità per altro reato è equiparata alla commissione di un reato per realizzarne o occultarne un altro o per conseguire il prodotto, il profitto o il prezzo di un altro reato.

Tale norma delinea però una circostanza aggravante e quindi si limita ad inasprire leggermente (fino ad un terzo) il trattamento sanzionatorio dei vari possibili reati, il cui trattamento di base resta quello loro proprio e non viene irragionevolmente unificato dal citato nesso teleologico.

Nell'ambito dell'art. 628, comma 2 del codice penale, viceversa, l'equiparazione delle due finalità conduce ad un'assimilazione *tout court* delle due ipotesi contemplate dalla citata disposizione. Viceversa l'auspicata dichiarazione d'illegittimità porterebbe — rispetto a chi, immediatamente dopo la sottrazione, usa violenza o minaccia per procurarsi l'impunità — a ravvisare due distinti reati, il secondo dei quali aggravato proprio dal nesso teleologico ex art. 61 n. 2 del codice penale.

2.8 L'eguale trattamento, nell'ambito di un unico reato, delle due diverse ipotesi contemplate dall'art. 628, comma 2 del codice penale pare ancor più irragionevole a seguito delle recenti e reiterate modifiche della cornice edittale, che hanno ridotto il *range* sanzionatorio con un sostanziale appiattimento verso l'alto della pena detentiva (se pur formalmente persiste un significativo margine tra il minimo e il massimo edittale, il minimo è ormai particolarmente elevato).



2.9 Questo giudice è consapevole del fatto che, a fronte di una dedotta irragionevole uguaglianza di trattamento di situazioni diverse, la soluzione qui proposta (ablazione parziale dell'art. 628, comma 2 del codice penale, con conseguente riespansione per tale parte delle figure criminose già confluite nel reato complesso) non sia «a rime obbligate».

Tuttavia, la giurisprudenza costituzionale più recente — a fronte di norme ritenute manifestamente irragionevoli — ha ritenuto che non sia necessario «che esista, nel sistema, un'unica soluzione costituzionalmente vincolata in grado di sostituirsi a quella dichiarata illegittima [...], essendo sufficiente che il «sistema nel suo complesso offra alla Corte “precisi punti di riferimento” e soluzioni “già esistenti” (sentenza n. 236 del 2016)», ancorché non “costituzionalmente obbligate”, «che possano sostituirsi alla previsione sanzionatoria dichiarata illegittima»” (così, tra le altre, la sentenza n. 40 del 2019).

Nel caso di specie, per l'appunto, una soluzione già interna all'ordinamento esiste ed è quella della riespansione delle figure criminose già assorbite nel reato di rapina, fatta salva ovviamente la possibilità per il Legislatore, ove lo ritenga opportuno, di intervenire per dettare una diversa disciplina.

2.10 Nell'esperienza concreta delle aule di giustizia, la fattispecie incriminatrice che qui si censura (art. 628, comma 2, seconda ipotesi del codice penale) risulta per lo più integrata da soggetti che, sorpresi nell'atto di sottrarre (o di tentare di sottrarre) un bene, restituiscono o abbandonano lo stesso (o ne vengono comunque privati) e compiono atti violenti o minatori per darsi alla fuga. Sono però ipotizzabili anche altri fatti idonei ad inverare la citata previsione incriminatrice; nell'ipotesi in cui il *petitum* sopra illustrato dovesse ritenersi troppo ampio, in via subordinata si chiede perciò alla Corte di dichiarare l'illegittimità costituzionale — per i medesimi motivi già sopra illustrati — della norma di cui all'art. 628, comma 2 del codice penale nella parte in cui si applica anche all'ipotesi in cui il soggetto agente (immediatamente dopo la sottrazione), dopo il materiale recupero dei beni da parte della persona offesa, adopera violenza o minaccia al solo scopo di fuggire.

3. Possibilità di un'interpretazione conforme

3.1 Con riguardo alla richiesta in via principale non risultano percorribili interpretazioni conformi della norma ora censurata all'art. 3 della Costituzione, chiaro e univoco essendo il dato letterale (la disposizione è peraltro interpretata in modo costante dalla giurisprudenza in conformità al citato dato letterale).

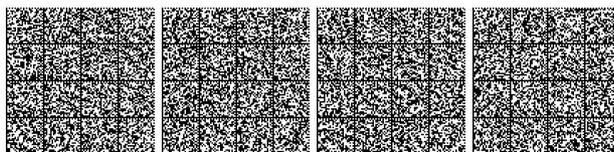
3.2 Quanto alla richiesta subordinata, sarebbe forse possibile un'interpretazione conforme, posto che il dato letterale («immediatamente dopo la sottrazione») potrebbe di per sé essere interpretato nel senso che il recupero materiale del bene da parte della persona offesa escluda il nesso di immediatezza temporale tra la sottrazione e i successivi atti di violenza o minaccia volti a procurare l'impunità (con la conseguenza che l'ipotesi in cui il soggetto agente, dopo il materiale recupero dei beni da parte della persona offesa, adoperi violenza o minaccia allo scopo di fuggire già non sarebbe qualificabile come rapina impropria per difetto del requisito dell'immediatezza).

Tuttavia, detta interpretazione conforme si scontra con la consolidata giurisprudenza di legittimità già sopra esaminata, secondo cui l'intervenuto materiale recupero dei beni oggetto della sottrazione (compiuta o tentata) da parte della persona offesa non è idoneo a interrompere l'unitarietà della condotta e quindi ad escludere il requisito della immediatezza.

Come rilevato più volte dalla Corte Costituzionale, “in presenza di un indirizzo giurisprudenziale consolidato, «il giudice *a quo*, se pure è libero di non uniformarsi e di proporre una sua diversa esegesi, ha, alternativamente, la facoltà di assumere l'interpretazione censurata in termini di “diritto vivente” e di richiederne su tale presupposto il controllo di compatibilità con i parametri costituzionali (*ex plurimis*, sentenze n. 39 del 2018, n. 259 del 2017 e n. 200 del 2016; ordinanza n. 201 del 2015). Ciò, senza che gli si possa addebitare di non aver seguito altra interpretazione, più aderente ai parametri stessi, sussistendo tale onere solo in assenza di un contrario diritto vivente (tra le altre, sentenze n. 122 del 2017 e n. 11 del 2015)» (sentenza n. 141 del 2019)” (così, la sentenza della Corte costituzionale n. 95 del 2020).

P. Q. M.

*Visti gli articoli 134 Cost., 23 ss. legge n. 87/1953,
ritenuta la questione rilevante e non manifestamente infondata,
solleva questione di legittimità costituzionale della norma di cui all'art. 628, comma 2 del codice penale limitatamente alle parole «o per procurare a sé o ad altri l'impunità»,
per violazione dell'art. 3 della Costituzione,*



e in subordine

solleva questione di legittimità costituzionale della norma di cui all'art. 628, comma 2 del codice penale nella parte in cui si applica anche all'ipotesi in cui il soggetto agente (immediatamente dopo la sottrazione), dopo il materiale recupero dei beni da parte della persona offesa, adopera violenza o minaccia al solo scopo di fuggire;

per violazione dell'art. 3 della Costituzione,

Sospende il giudizio in corso, ed i relativi termini di prescrizione, fino alla definizione del giudizio incidentale di legittimità costituzionale.

Dispone l'immediata trasmissione alla Corte costituzionale della presente ordinanza e degli atti del procedimento, comprensivi della documentazione attestante il perfezionamento delle prescritte comunicazioni e notificazioni di cui al successivo capoverso.

Manda alla Cancelleria per la notificazione della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché per la comunicazione ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica e per la successiva trasmissione del fascicolo processuale alla Corte costituzionale.

Dà atto, anche ai fini di cui all'art. 23, comma 4, legge n. 87/1953, che la presente ordinanza è stata letta in udienza e che, pertanto, essa deve intendersi notificata a coloro che sono o devono considerarsi presenti, ex art. 148, comma 5 del codice di procedura penale.

Firenze, 12 luglio 2021

Il Giudice: ATTINÀ

21C00271

N. 188

Ordinanza del 30 gennaio 2021 del Tribunale di Reggio Calabria nel procedimento civile promosso da Milana Giovanni c/Comune di Reggio Calabria e Regione Calabria

Giustizia amministrativa - Materie di giurisdizione esclusiva - Controversie comunque attinenti alla complessiva azione di gestione del ciclo dei rifiuti - Interpretazione della Corte di cassazione, anche a sezioni unite, considerata diritto vivente, che devolve alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo anche le controversie meramente risarcitorie, quand'anche relative a diritti costituzionalmente tutelati, promosse ai sensi degli artt. 2043 e 2051 cod. civ., nei confronti della pubblica amministrazione e derivanti da comportamenti omissivi, posti in essere in via di mero fatto (nella specie, omessa rimozione o custodia dei rifiuti abbandonati nelle pubbliche strade), senza esercizio, neppure in via mediata, del potere autoritativo della pubblica amministrazione.

– Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), art. 133, comma 1, lettera p).

IL TRIBUNALE DI REGGIO CALABRIA

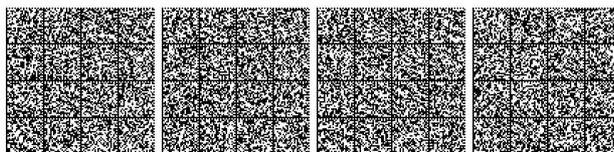
SECONDA SEZIONE CIVILE

In composizione monocratica, nella persona del giudice dott. Paolo Pirruccio, a scioglimento della riserva assunta all'udienza del 19 gennaio 2021, ha pronunciato la seguente ordinanza (ex art. 23 della legge n. 87 del 1953) nella causa civile iscritta al n. 1524/2014 del ruolo generale promossa da Milana Giovanni (C.F. MLN GNN 67528 H224K), residente in Villa San Giovanni (RC) alla via Pietro Lofaro n. 11;

rappresentato e difeso dall'avv. Alessandra Zagarella, presso il cui studio è elettivamente domiciliato;

Parte attrice contro;

Comune di Reggio Calabria (C.F. 00136380805), in persona della commissione straordinaria, legale rappresentante *pro tempore*, con sede alla piazza Italia n. 1, palazzo San Giorgio;



rappresentato e difeso dall'avv. Giovanna Tripodi dell'avvocatura civica, presso i cui uffici (palazzo Ce.Dir.) è elettivamente domiciliato;

Regione Calabria (C.F. 02205340793), in persona del presidente legale rappresentante *pro tempore*, con sede in Catanzaro (CZ) alla via F. Massara n. 2;

rappresentato e difeso dall'avv. Antonio Ferrara dell'avvocatura regionale, presso i cui uffici è elettivamente domiciliata;

Parti convenute.

1. Con atto di citazione notificato il 30 aprile 2014 (data di consegna all'UNEP), Milana Giovanni convenne in giudizio il Comune di Reggio Calabria e la Regione Calabria per conseguire il risarcimento del danno subito in data 19 marzo 2013 in occasione dello spegnimento di un incendio divampato tra un cumulo di rifiuti cui era intento nello svolgimento delle sue funzioni di vigile del fuoco.

1.1. In particolare, esponeva l'attore che alle ore 00,33 circa di quel giorno, mentre era in servizio come vigile del fuoco, effettuava personalmente, quale coordinatore della squadra intervenuta, l'opera di spegnimento di un incendio divampato tra i rifiuti e l'immondizia posti sulla via Petrarca della frazione Gallico di Reggio Calabria.

Improvvisamente, mentre l'attore si accingeva, con l'ausilio di strumenti ad alta pressione, ad operare lo spegnimento delle fiamme divenute piuttosto alte, veniva colpito da un getto di olio bollente nella zona anteriore di entrambe le gambe, cadendo rovinosamente a terra.

L'olio si trovava all'interno di un barile di latta (di circa 20 litri), abbandonato tra i rifiuti posti sul ciglio della strada. A seguito della pressione, il contenuto della latta andava in ebollizione, così facendo saltare il tappo e provocando il getto di olio ardente che lo colpiva in pieno.

Evidenziava l'attore che si configurava la responsabilità da custodia ai sensi dell'art. 2051 del codice civile a carico del Comune di Reggio Calabria e della Regione Calabria che erano i soggetti che avrebbero dovuto fronteggiare l'emergenza rifiuti nel periodo in cui si era verificato l'evento dannoso.

1.2. Concludeva l'istante chiedendo che, avendo riportato postumi invalidanti permanenti, i convenuti venissero condannati al risarcimento in proprio favore di tutti i danni non patrimoniali patiti a seguito dei fatti sopra esposti, da quantificarsi nella somma di euro 49.973,00.

2. Si è costituito il Comune di Reggio Calabria che ha concluso chiedendo il rigetto della domanda attorea o, in subordina, la riduzione del *quantum* richiesto.

3. Si è altresì costituita la Regione Calabria che, in via preliminare ha eccepito il difetto di giurisdizione del giudice ordinario rientrando, a suo avviso, la controversia nell'ambito della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

3.1. Nel merito ha dedotto il proprio difetto di legittimazione passiva chiedendo, in ogni caso, il rigetto della domanda risarcitoria in quanto infondata in fatto e in diritto.

4. L'eccezione preliminare sollevata dalla Regione Calabria in tema di difetto di giurisdizione del giudice ordinario, alla luce dell'attuale quadro normativo e soprattutto giurisprudenziale di legittimità, sarebbe fondata e dovrebbe essere accolta.

Sennonché, per le ragioni che saranno subito esposte, questo giudice ritiene di dover sollevare d'ufficio, in via incidentale, la questione di legittimità costituzionale della disposizione di cui dall'art. 133, comma 1, lettera *p*), del decreto legislativo n. 104 del 2010 (Codice del processo amministrativo), essendo essa rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento agli articoli 3, 24, 25, 100, comma 1, 102, 103, comma 1, 111 e 113, comma 1, della Costituzione.

4.1. Prima di entrare nel merito della questione occorre pertanto ricostruire, seppur sinteticamente, il quadro giurisprudenziale venutosi a delineare a seguito delle pronunce della Suprema Corte di cassazione in tema di giurisdizione esclusiva prevista dall'art. 133, comma 1, lettera *p*), del decreto legislativo n. 104 del 2010 (Codice del processo amministrativo) in materia di «gestione del ciclo dei rifiuti».

5. Le sezioni unite della Suprema Corte, con la sentenza n. 16304 del 2013, hanno infatti statuito che le controversie concernenti l'organizzazione del servizio pubblico di raccolta e smaltimento dei rifiuti urbani — ivi comprese quelle aventi ad oggetto il risarcimento dei danni conseguenti all'omessa adozione dei provvedimenti necessari a prevenire o impedire l'abbandono di rifiuti sulle strade, ovvero a rimuoverne gli effetti — appartenevano alla giurisdizione del giudice amministrativo già in epoca anteriore all'entrata in vigore dell'art. 4, comma 1, del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 90, convertito, con modificazioni, nella legge 14 luglio 2008, n. 123, norma che — sebbene abrogata dall'art. 4, allegato 4, del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Codice del processo amministrativo) — è stata riprodotta dall'art. 133, comma 1, lettera *p*), del medesimo decreto legislativo, nulla avendo innovato, ambedue tali disposizioni, in ordine al riparto della giurisdizione in detta materia, posto che la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti



urbani costituiscono un servizio pubblico che la legge riserva obbligatoriamente ai comuni, ai sensi di quanto già previsto — prima della sua abrogazione ad opera dell'art. 4 n. 20, allegato 4, del già citato decreto legislativo n. 104 del 2010 — dall'art. 33, comma 2, lettera e), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80, nel testo modificato dall'art. 7 della legge 21 luglio 2000, n. 205.

5.1. La vicenda di cui si sono occupate le sezioni unite del 2013 trae origine da una controversia promossa dinanzi al giudice di pace da una cittadina di un comune campano avverso l'amministrazione comunale.

L'attrice lamentava, in particolare, che il comune convenuto non aveva provveduto a far prelevare, trasportare e smaltire i rifiuti, ragion per cui i cassonetti nelle vicinanze della sua abitazione e su tutto il territorio si erano trasformati in discariche a cielo aperto, con rifiuti di ogni genere e problemi di natura sanitaria a causa dell'aria maleodorante ed insalubre derivante dalla c.d. parte umida degli ammassi di immondizia e dalle fiamme appiccate; pertanto, era stata costretta a convivere con zanzare tigri e a rinunciare a lunghe passeggiate, a recarsi in piazza e alle celebrazioni religiose e, quindi, a cambiare abitudini di vita, anche per lo stazionamento di cani randagi.

5.2. Il giudice di pace, ritenuta la propria giurisdizione (poiché la domanda risarcitoria era fondata su danni ad un diritto soggettivo) nonché la lesione di diritti della persona costituzionalmente protetti, accoglieva la domanda risarcitoria (riconoscendo un risarcimento quantificato nella somma di euro cinquecento).

5.3. Il Tribunale, in appello, ha confermato la giurisdizione del giudice ordinario e la responsabilità del comune che «non aveva correttamente adempiuto all'obbligo di pulire le strade e che nell'emergenza aveva lasciato che pululassero di rifiuti, rimanendo inerte nella gestione della cosa pubblica ed omettendo l'uso della normale diligenza nel limitare il disagio ai cittadini nelle normali attività di fruizione degli spazi dedicati ai ritrovi, omettendo di predisporre un maggior numero di cassonetti ovvero dei servizi di sorveglianza o altri atti di prevenzione per limitare la lesione del diritto alla libera circolazione, sancito dall'art. 16 della Costituzione [ed infatti il Comune che viola gli obblighi nei confronti degli utenti delle strade è responsabile ai sensi dell'art. 2051 del codice civile]» (pag. 5 della sentenza delle sezioni unite del 2013).

5.4. Le sezioni unite hanno invece accolto il ricorso dell'ente locale (il comune) e hanno dichiarato la giurisdizione del giudice amministrativo.

6. Lo stesso principio di diritto, in tema di giurisdizione, è stato ribadito dalla terza sezione della Suprema Corte con la sentenza n. 26913 del 2014 in una vicenda identica a quella esaminata dalle sezioni unite nel 2013.

Anche la controversia oggetto di questa pronuncia riguardava la domanda, proposta da altro cittadino nei confronti del medesimo comune campano, di risarcimento del danno (patrimoniale e *non*) patito a causa del mancato smaltimento dei rifiuti da parte della pubblica amministrazione ed al loro accumulo per le vie cittadine, con i conseguenti disagi.

La sentenza n. 26913 del 2014 ha pertanto dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice ordinario affermando che la giurisdizione spettava al Tribunale amministrativo regionale della Campania.

7. Infine, la Suprema Corte, con ordinanza n. 22009 del 2017, nel ribadire il medesimo principio, senza rimettere la questione alla sezioni unite, ha confermato che «qualsivoglia danno derivante in via immediata e diretta dall'organizzazione del servizio pubblico di raccolta e smaltimento dei rifiuti urbani appartiene alla giurisdizione del giudice amministrativo» (pag. 4 dell'ordinanza).

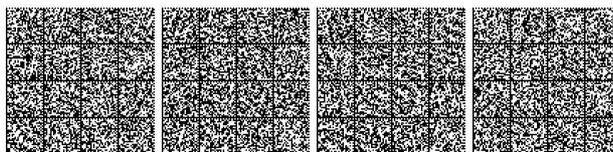
7.1. È doveroso segnalare, innanzitutto, che quest'ultima pronuncia della Suprema Corte si è occupata di una vicenda del tutto analoga a quella sottoposta all'attenzione di questo Tribunale.

Infatti, la controversia aveva ad oggetto il risarcimento dei danni patiti da un abitante di un comune a seguito di un incendio di due cassonetti per i rifiuti solidi urbani posizionati presso la sua abitazione.

7.2. Anche quest'ultima pronuncia della Suprema Corte evidenzia che «la *causa petendi* addotta dalla stessa controricorrente [...] benché rapportata [...] all'art. 2051 del codice civile, in ordine alla responsabilità dell'originaria convenuta è stata identificata nella congiunta circostanza della pericolosità della collocazione dei cassonetti a ridosso della casa di abitazione e nell'inerzia della pubblica amministrazione a dispetto delle segnalazioni in merito inviate» (pag. 4 dell'ordinanza n. 22009 del 2017).

Pertanto, secondo l'ordinanza n. 22009 del 2017 «tanto istituisce un nesso ineliminabile con la prospettazione di una gestione malaccorta del ciclo di raccolta dei rifiuti, avendo così l'attrice coinvolto il corretto esercizio di potere di sorveglianza, anche solo sotto il profilo della custodia una volta posizionati e gestendone la collocazione sul territorio, dei manufatti deputati a tale raccolta, i quali ne costituiscono intuitivamente parte o fase essenziale ed insostituibile al fine del successivo loro smaltimento» (pag. 4 ordinanza cit.).

Infatti — prosegue l'ordinanza cit. — «trattandosi di giurisdizione esclusiva, non rileva che la *causa petendi* si incentri sulla loro considerazione quali oggetti di custodia ai fini ed agli effetti dell'art. 2051 del codice civile, essendo preponderante la valutazione di quelli quali oggetto dei poteri di organizzazione e di gestione della loro utile colloca-



zione sul territorio: e tanto per l'ampiezza indiscriminata della previsione di devoluzione della giurisdizione, idonea a comprendere pure le fattispecie in materia di diritti ai sensi dell'art. 2051 del codice civile, purché sia stato coinvolto l'esercizio del potere autoritativo di cui si è detto; cosa che, peraltro, si è avuta nella specie, poiché anche la pretermissione delle segnalazioni di pericolosità delle scelte in concreto operate ha implicato, se non altro in tesi, l'esercizio del potere della pubblica amministrazione di scelta della collocazione sul territorio e delle modalità di custodia dei manufatti da cui si è originato il danno» (pagine 4-5 dell'ord. cit.).

L'ordinanza conclude asserendo che «il principio elaborato dalle sezioni unite di questa Corte, appena più su riportato e relativo alla devoluzione alla giurisdizione del giudice amministrativo delle controversie per il risarcimento del danno patito in dipendenza della gestione del ciclo di raccolta dei rifiuti solidi urbani, trova allora applicazione anche alla fattispecie in esame, in cui si controverte dei danni derivati dall'incendio di un cassonetto per la raccolta di quei rifiuti e del quale era stata contestata la collocazione e segnalata invano la pericolosità, siccome relativa ad un danno, quand'anche riconducibile allo schema dell'art. 2051 del codice civile, nel suo complesso ascrivibile alla malaccorta gestione, anche sotto il profilo della scelta della loro ubicazione o collocazione o sorveglianza o custodia, dei manufatti necessari al ciclo di raccolta dei rifiuti, cui si riconducono pure i generali obblighi incombenti sulla pubblica amministrazione ai sensi dell'art. 2051 del codice civile in un contesto di devoluzione al giudice amministrativo della giurisdizione esclusiva in materia di organizzazione del servizio pubblico di raccolta e smaltimento dei rifiuti urbani» (pag. 5 dell'ord. n. 22009 del 2017).

8. Orbene, l'art. 133, comma 1, lettera *p*), del decreto legislativo n. 104 del 2010 (Codice del processo amministrativo) prevede che siano devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo:

«*p*) le controversie aventi ad oggetto le ordinanze e i provvedimenti commissariali adottati in tutte le situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225, nonché gli atti, i provvedimenti e le ordinanze emanati ai sensi dell'art. 5, commi 2 e 4, della medesima legge n. 225 del 1992 e le controversie comunque attinenti alla complessiva azione di gestione del ciclo dei rifiuti, seppure posta in essere con comportamenti della pubblica amministrazione riconducibili, anche mediamente, all'esercizio di un pubblico potere, quand'anche relative a diritti costituzionalmente tutelati».

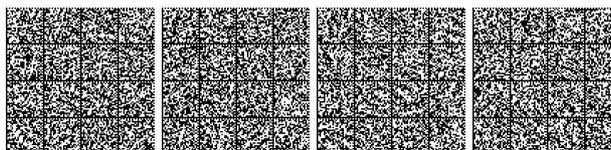
9. In ordine alla rilevanza della questione, si osserva che l'art. 133, comma 1, lettera *p*), del decreto legislativo n. 104 del 2010, sulla scorta della giurisprudenza di legittimità sopra esaminata (divenuta, in sostanza, vero e proprio «diritto vivente», essendo ormai granitica) non consente, di fatto, l'adozione di soluzioni ermeneutiche diverse da quelle elaborate dalla Suprema Corte di cassazione, con la conseguenza che si dovrebbe provvedere alla declaratoria del difetto di giurisdizione del giudice ordinario, spettando essa — sulla scorta di tale orientamento — al giudice amministrativo.

E, invero, l'attore del presente giudizio, pur invocando gli articoli 2043 e 2051 del codice civile (soffermandosi molto proprio su quest'ultima forma speciale di responsabilità aquiliana, di natura sostanzialmente oggettiva, e sulla sufficienza del nesso tra la cosa in custodia — ovvero i rifiuti collocati sulla strada — e l'evento dannoso causato al vigile del fuoco) a fondamento della propria domanda risarcitoria, non riuscirebbe giammai a superare le argomentazioni poste a sostegno della giurisprudenza di legittimità sopra illustrata: ovvero che l'attore, seppur in modo implicito («in tesi»), propone una domanda che ha un «nesso ineliminabile con la prospettazione di una gestione malaccorta del ciclo di raccolta dei rifiuti», atteso che «non rileva che la *causa petendi* si incentri sulla loro considerazione quali oggetti di custodia ai fini ed agli effetti dell'art. 2051 del codice civile, essendo preponderante la valutazione di quelli quali oggetto dei poteri di organizzazione e di gestione della loro utile collocazione sul territorio» (così: ordinanza n. 22009 del 2017 della Suprema Corte di cassazione, *supra cit.*).

9.1. Se questo giudice dovesse pronunciarsi, allo stato, sulla domanda sottoposta al suo vaglio, non vi sarebbe dunque altra alternativa se non quella di dichiarare la giurisdizione del giudice amministrativo, non essendo prospettabili diverse interpretazioni della norma (art. 133, lettera *p*), cit.) che il giudice della giurisdizione ha categoricamente escluso, dichiarando la giurisdizione del giudice amministrativo in fattispecie risarcitoria del tutto identica a quella oggi in esame.

Si imporrebbe, in definitiva, una pronuncia declinatoria della giurisdizione, in quanto il discostamento dalla giurisprudenza di legittimità sopra descritta esporrebbe la pronuncia affermativa della giurisdizione ordinaria ad un sicuro successivo provvedimento di riforma.

9.2. D'altronde, la Corte costituzionale ha chiarito che persino in «difetto di un vero e proprio diritto vivente, si deve tenere conto della circostanza che un'eventuale pronuncia di dissenso» da parte del rimettente lo espone ad una assai probabile riforma della propria decisione da parte del giudice di ultimo grado: «in tale ipotesi, quindi, la via della proposizione della questione di legittimità costituzionale costituisce l'unica idonea ad impedire che continui a trovare applicazione una disposizione ritenuta costituzionalmente illegittima», in quanto «se il giudice non si determinasse a



sollevare la questione di legittimità costituzionale, l'alternativa sarebbe dunque solo adeguarsi ad una interpretazione che non si condivide o assumere una pronuncia in contrasto, probabilmente destinata ad essere riformata» (Corte costituzionale, sentenza n. 240 del 2016).

Anche più recentemente, la Corte costituzionale ha ribadito che «queste considerazioni inducono a escludere anche un'ipotesi di inammissibilità della questione per la richiesta a questa Corte di un avallo interpretativo. In sostanza, riprendendo le argomentazioni della già citata sentenza n. 240 del 2016, la soluzione prescelta dal rimettente — cioè di ritenere l'interpretazione data dalla Corte di cassazione «non altrimenti superabile» (tanto più, allo stato, in assenza di pronunce contrarie) — non pare implausibile e non lascia spazio in concreto alla sperimentazione di altre opzioni, dato che in ogni caso tutte verrebbero a confliggere con quella fatta propria dal giudice di ultimo grado» (Corte costituzionale, sentenza n. 1 del 2021).

10. Né, tanto meno, sarebbe possibile decidere la controversia ritenendo che la presenza tra i rifiuti della latta piena di olio (poi esplosa) possa essere considerata «caso fortuito» (come pure eccetto dal comune convenuto).

Tale questione, al di là della sua fondatezza o meno, attiene infatti già al merito della controversia e presuppone la sussistenza della giurisdizione ordinaria per poter essere esaminata.

11. In punto di non manifesta infondatezza si osserva che la norma, per come interpretata dal giudice della nomoflachia, si appalesa costituzionalmente illegittima.

11.1. Questo giudice, in particolare, alla luce della giurisprudenza del giudice di legittimità ormai consolidatasi sul tema (sopra ampiamente descritta), ritiene non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della sopra trascritta disposizione (art. 133, comma 1, lettera *p*), del decreto legislativo n. 104 del 2010) nella parte in cui attribuisce alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo anche le controversie meramente risarcitorie (promosse ai sensi degli articoli 2043 e 2054 del codice civile), derivanti da comportamenti omissivi, posti in essere in via di mero fatto (qual è l'omessa rimozione o custodia dei rifiuti abbandonati sulle pubbliche strade), da cui sia scaturita la lesione di diritti costituzionalmente tutelati (quale il diritto alla salute ed all'integrità psico-fisica), per contrasto con gli articoli 3, 24, 25, 100, comma 1, 102, 103, comma 1, 111 e 113, comma 1, della Costituzione.

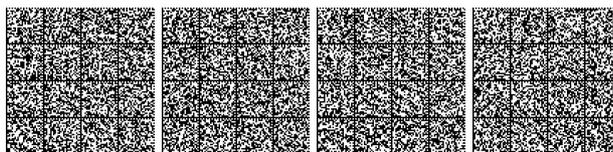
Invero, con la sentenza n. 204 del 2004, la Corte costituzionale, nel dichiarare la parziale illegittimità dell'art. 34, comma 1, del decreto legislativo n. 80 del 1998, come sostituito dall'art. 7, lettera *b*), della legge n. 205/2000, ha precisato che l'art. 103, primo comma, della Costituzione non ha conferito al legislatore ordinario un'assoluta ed incondizionata discrezionalità nell'attribuzione al giudice amministrativo di materie devolute alla sua giurisdizione esclusiva, ma gli ha solamente conferito il potere di indicare «particolari materie» rispetto alle quali la cognizione del giudice amministrativo investe anche le posizioni di diritto soggettivo. Tali materie, tuttavia, devono essere «particolari» rispetto a quelle devolute alla giurisdizione generale di legittimità, nel senso che devono partecipare della loro medesima natura, la quale è contrassegnata dalla circostanza che l'amministrazione pubblica agisce come autorità. Ciò comporta, quindi, che la mera partecipazione dell'amministrazione al giudizio o il generico coinvolgimento di un interesse pubblico nella controversia non possono considerarsi di per sé sufficienti a radicare la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

Sulla scorta degli stessi principi, la Corte costituzionale ha poi dichiarato l'illegittimità dell'art. 53, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 327 del 2001 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità) nella parte in cui, devolvendo alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie relative anche ai comportamenti delle pubbliche amministrazioni nella materia espropriativa, non esclude quei comportamenti che non siano riconducibili, neppure mediamente, all'esercizio di un pubblico potere (Corte costituzionale, sentenza n. 191 del 2006).

11.2. Non vi è dubbio, peraltro, che ogni qual volta si invochi l'art. 2054 del codice civile nei riguardi della pubblica amministrazione, venga in gioco, in tesi, l'attività amministrativa degli enti pubblici (spesso locali), di volta in volta preposti alla custodia del bene.

11.3. Così, quando si chiede il risarcimento del danno da c.d. «insidia o trabocchetto» (per la presenza, ad esempio, di buche sul marciapiede o sul manto stradale comunale), tali controversie sembrano censurare, implicitamente, la cattiva gestione della manutenzione stradale.

11.4. E pur tuttavia ciò non comporta alcuna intromissione nel potere amministrativo, atteso che il danneggiato si limita a chiedere il solo ristoro del danno patrimoniale e di quello fisico (o alla salute o non patrimoniale) subito a seguito delle lesioni riportate a causa dell'insidia in cui si è imbattuto (avanzando una pretesa meramente patrimoniale), ma neppure lontanamente la questione può avere ripercussioni sulla gestione del potere amministrativo (tanto è vero che, in tali controversie, giammai si dispone che l'ente provveda ad eliminare l'insidia, pur se essa possa continuare a costituire pericolo per la pubblica incolumità).



11.5. Nel caso di specie, l'attore non ha impugnato alcun provvedimento amministrativo e, pertanto, i poteri autoritativi delle pubbliche amministrazioni convenute non sono minimamente incisi dalla domanda risarcitoria.

12. Orbene, la Corte costituzionale ha ampiamente chiarito (occupandosi della materia urbanistica ed edilizia) che la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo non può in alcun modo ricomprendere le ipotesi in cui siano coinvolti «i comportamenti» posti in essere in via di «mero fatto», così estendendola «a controversie nelle quali la pubblica amministrazione non esercita — nemmeno mediatamente, e cioè avvalendosi della facoltà di adottare strumenti intrinsecamente privatistici — alcun pubblico potere» (Corte costituzionale, sentenza n. 204 del 2004; in senso conforme, Corte costituzionale, sentenza n. 191 del 2006, resa in materia di espropriazione per pubblica utilità).

13. Invero, l'art. 133, comma 1, lettera *p*), del decreto legislativo n. 104 del 2010 (come interpretato dalla Suprema Corte di cassazione) si pone esattamente nel solco delle disposizioni istitutive della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo già dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale con le due citate storiche sentenze.

13.1. La formulazione dell'art. 133, lettera *p*), cit. si riferisce, infatti, alle «controversie comunque attinenti alla complessiva azione di gestione del ciclo dei rifiuti, seppure posta in essere con comportamenti della pubblica amministrazione riconducibili, anche mediatamente, all'esercizio di un pubblico potere, quand'anche relative a diritti costituzionalmente tutelati».

È pur vero che la norma fa espresso riferimento ai «comportamenti» riconducibili anche «mediatamente» all'esercizio di un pubblico potere. Tuttavia, la Corte costituzionale, nelle due citate sentenze interpretative di accoglimento (n. 204 del 2004 e n. 191 del 2006) aveva precisato, in modo molto chiaro, il senso da attribuire al termine «mediatamente», apponendovi subito dopo l'inciso «e cioè avvalendosi della facoltà di adottare strumenti intrinsecamente privatistici».

13.2. Nella disposizione oggi censurata, invece, tale inciso non compare e l'interpretazione della Corte di cassazione ha così fatto confluire nella giurisdizione esclusiva amministrativa anche comportamenti (di mero fatto, quali sono l'omessa raccolta o custodia dei rifiuti) del tutto svincolati da qualsivoglia esercizio di poteri amministrativi, sulla base del semplice dato che «un danno, quand'anche riconducibile allo schema dell'art. 2051 del codice civile, nel suo complesso [sarebbe] ascrivibile alla malaccorta gestione» dei rifiuti (così, Cassazione ordinanza n. 22009 del 2017 cit.).

13.3. È di tutta evidenza che una tale impostazione ermeneutica finisce per ampliare enormemente la giurisdizione amministrativa, facendovi confluire anche controversie nelle quali il pubblico potere non viene in gioco neppure «mediatamente» (almeno nel senso già specificato dalla Corte costituzionale e sopra precisato).

13.4. Infatti, la Suprema Corte di cassazione finisce per interpretare il termine «mediatamente» come sinonimo di «indirettamente», così facendo ricadere nella giurisdizione esclusiva amministrativa anche quelle controversie (come quelle oggetto del giudizio *a quo*), aventi ad oggetto diritti soggettivi, anche costituzionalmente tutelati (come quello alla salute *ex art. 32* della Costituzione), in cui il pubblico potere autoritativo non viene in alcun modo coinvolto, se non appunto «indirettamente» (e, quindi, solo in senso «atecnico» si può discorrere di «coinvolgimento» dei poteri autoritativi della pubblica amministrazione).

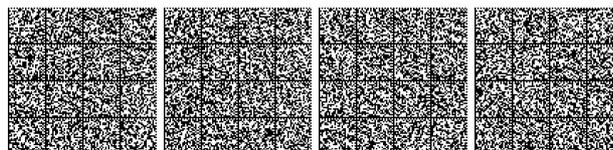
Come accade, ad esempio, in materia di espropriazione per pubblica utilità (altra ipotesi di giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, ora prevista dall'art. 133, comma 1, lettera *g*), del C.p.a.), quando la pubblica amministrazione, facendo certamente, in senso — appunto — «atecnico», un «cattivo uso» del suo potere di realizzare un'opera pubblica (pur in presenza di una regolare dichiarazione di pubblica utilità dell'opera), finisce per compiere uno «sconfinamento» su un terreno diverso o più esteso rispetto a quello considerato dai provvedimenti amministrativi di occupazione e di espropriazione, oltre che dalla dichiarazione di pubblica utilità, nella quale ipotesi, tuttavia, non vi è dubbio alcuno che, sulla relativa domanda risarcitoria, si configuri la giurisdizione del giudice ordinario e non quella del giudice amministrativo, vertendosi in ipotesi di c.d. «occupazione usurpativa» (in tal senso, Cassazione, sezioni unite, ordinanza n. 18272/2019).

14. La necessità di un intervento di tipo interpretativo ad opera della Corte costituzionale che, in accoglimento della questione oggi sollevata, dichiari la illegittimità costituzionale della disposizione di legge nel significato, difforme dalla Costituzione, attribuito dalla giurisprudenza della Corte di cassazione alla disposizione medesima, si appalesa alla stregua della ulteriore seguente osservazione.

14.1. La Corte costituzionale ha, infatti, già rigettato la questione sollevata con due pronunce (che hanno riguardato l'art. 4 del decreto-legge n. 90 del 2008). Si tratta della sentenza n. 35 del 2010 e dell'ordinanza n. 167 del 2011.

14.2. La più rilevante, per il caso oggetto di scrutinio, è la seconda (ordinanza n. 167 del 2011).

14.2.1. In quella vicenda esaminata dalla Corte costituzionale, infatti, il giudice remittente premetteva che l'attore del processo *a quo* aveva convenuto in giudizio un comune campano e la Presidenza del Consiglio dei ministri perché venissero condannati al risarcimento dei danni patrimoniali e non patrimoniali a lui cagionati dalla omessa raccolta dei rifiuti su strade urbane, danni consistenti nei disservizi e nelle inefficienze, nelle inadempienze, nei disagi connessi all'emergenza rifiuti, nonché nei pericoli ambientali ed igienico-sanitari.



In particolare — si apprende sempre dall'ordinanza n. 167 del 2011 — l'attore aveva chiesto il ristoro di tutti i danni subiti durante il periodo dell'emergenza rifiuti.

14.2.2. La Corte costituzionale, con la citata ordinanza n. 167 del 2011, ha dichiarato la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale della disposizione oggi impugnata (seppur allora rappresentata dall'art. 4, comma 1, del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 luglio 2008, n. 123, sollevata, in riferimento agli articoli 24, 25, primo comma, 100, 102, secondo comma, 103 e 113 della Costituzione, dal giudice di pace di Gragnano).

Tuttavia — e questo è il dato di assoluto rilievo — nella sua motivazione l'ordinanza spiegava molto chiaramente:

che l'espressione «azione di gestione dei rifiuti» va logicamente intesa «nel senso che l'attività della pubblica amministrazione deve essere preordinata alla organizzazione o alla erogazione del servizio pubblico di raccolta e di smaltimento dei rifiuti»;

che, di conseguenza, nella controversia all'esame del remittente, venendo in rilievo una questione afferente al risarcimento del danno conseguente a comportamenti meramente materiali posti in essere dalla pubblica amministrazione, questi ultimi «non sono ricompresi nell'ambito di applicazione della norma impugnata, come sopra interpretata, e rientrano, invece, nella giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria, nella specie correttamente adita»;

che, pertanto, la questione sollevata doveva ritenersi manifestamente infondata, in quanto le censure prospettate, in relazione a tutti i parametri costituzionali evocati, muovono, per le ragioni esposte, da un presupposto interpretativo erroneo e cioè che la norma in esame ricomprenderebbe nel suo ambito applicativo anche i comportamenti meramente materiali posti in essere dalla pubblica amministrazione.

15. Orbene, la necessità, a distanza di ormai quasi un decennio dall'ordinanza n. 167 del 2011, di un nuovo vaglio della medesima questione ad opera della Corte costituzionale nasce proprio a seguito delle successive pronunce, anche a sezioni unite, della Corte Suprema di cassazione, in tema di giurisdizione, pronunce che hanno riguardato casi del tutto identici a quello vagliato dall'ordinanza n. 167 del 2011, disattendendo le conclusioni cui quest'ultima era giunta in punto di interpretazione della disposizione e di conseguente affermazione della giurisdizione ordinaria (che l'ordinanza n. 167 del 2011 della Corte costituzionale riteneva pacificamente ritraibile dalla norma oggi impugnata).

Infatti, sia la sentenza (a sezioni unite) n. 16304 del 2013 sia la successiva sentenza n. 26913 del 2014 (resa a sezione semplice), che hanno statuito la giurisdizione del giudice amministrativo, hanno avuto ad oggetto casi di cittadini che chiedevano la condanna dei rispettivi comuni al risarcimento dei danni — asseritamente subiti e — loro causati dalla omessa raccolta dei rifiuti che si erano accumulati per le vie cittadine (ovvero casi del tutto identici a quello esaminato dall'ordinanza n. 167 del 2011).

15.1. Nella prima sentenza della Suprema Corte, ovvero la n. 16304 del 2013 (pronunciata a sezioni unite), si fa poi espresso riferimento (a pag. 5) proprio alla disposizione dell'art. 2051 del codice civile posta a fondamento della pretesa risarcitoria avanzata dal cittadino.

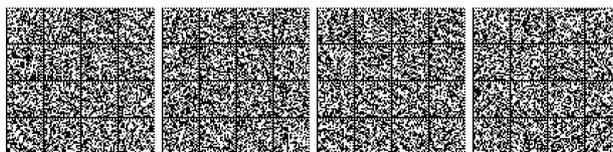
È di tutta evidenza che, sulla scorta dell'ordinanza n. 167 del 2011 della Corte costituzionale, l'esito della decisione delle sezioni unite della Corte di cassazione avrebbe dovuto essere di dichiarazione della giurisdizione del giudice ordinario, atteso che si trattava di richiesta risarcitoria (di danni non patrimoniali) basata sulla omessa raccolta dei rifiuti (mero comportamento materiale, seppur omissivo) e delle conseguenze (ovvero dei disagi) che tale comportamento — del tutto svincolato dall'esercizio di un pubblico potere — aveva avuto per lo stesso cittadino.

I casi scrutinati sono assolutamente identici ed, eppure, le sezioni unite del 2013, discostandosi dall'interpretazione offerta dalla Corte costituzionale nella citata ordinanza n. 167 del 2011, hanno concluso affermando la giurisdizione del giudice amministrativo.

15.2. Ancor più eloquente appare l'ultima pronuncia della Suprema Corte (ordinanza n. 22009 del 2017) che, nel solco delle due precedenti pronunce, ha ribadito la giurisdizione esclusiva amministrativa anche in un caso di una controversia risarcitoria promossa per i danni procurati dall'incendio di due cassonetti per la raccolta dei rifiuti posizionati presso l'abitazione del danneggiato.

Tale ultima pronuncia, come si è sopra analizzato, ha espressamente escluso, sul presupposto che si verta in ipotesi di giurisdizione esclusiva, che la *causa petendi* (incentrata sulla considerazione dei rifiuti quali oggetti di custodia ai sensi dell'art. 2051 del codice civile) possa assumere rilievo alcuno, precisando, ancora espressamente, che assumeva invece un valore «preponderante» la valutazione dei rifiuti «quali oggetto dei poteri di organizzazione e di gestione della loro utile collocazione sul territorio» (pag. 4 dell'ordinanza).

Inoltre, la stessa ordinanza non manca di sottolineare «l'ampiezza indiscriminata della previsione di devoluzione della giurisdizione, idonea a comprendere pure le fattispecie in materia di diritti ai sensi dell'art. 2051 del codice civile» (pagine 4-5 dell'ordinanza cit.).



15.3. Vi è dunque piena consapevolezza, da parte della Corte di cassazione, della portata «indiscriminata» della previsione normativa che oggi si sospetta costituzionalmente illegittima poiché essa, nella interpretazione ormai consolidata nella giurisprudenza della Suprema Corte, finisce di fatto per includervi anche le controversie meramente risarcitorie per danni causati da «comportamenti materiali» (quasi sempre omissivi) della pubblica amministrazione del tutto svincolati dall'esercizio di un pubblico potere, con palese violazione dell'art. 103, comma 1, della Costituzione.

In conclusione, l'opzione ermeneutica accolta dalla Suprema Corte di cassazione (successivamente all'ordinanza n. 167 del 2011 della Corte costituzionale) finisce per attribuire alla giurisdizione esclusiva amministrativa anche le controversie risarcitorie, neppure «mediatamente» riconducibili ad un potere amministrativo, per il sol fatto che parte del processo sia la pubblica amministrazione, così «prescindendo da ogni qualificazione di tali “comportamenti”» e rendendo, di fatto, il «giudice amministrativo il giudice dell'amministrazione piuttosto che l'organo di garanzia della giustizia nell'amministrazione (art. 100 della Costituzione)» (Corte costituzionale n. 191 del 2006).

15.4. Dato da evidenziare è la ormai univocità e la stabilità del senso attribuito alla disposizione, oggetto della questione di legittimità costituzionale, dai supremi giudici, atteso che l'ordinanza n. 22009 del 2017 si premura di precisare che la questione poteva essere «vagliata senza necessità di rimessione alle sezioni unite, essendosi queste già pronunciate sulla materia con sentenza 28 giugno 2013, n. 16304 (già seguita almeno da Cassazione 19 dicembre 2014, n. 26913)» (pag. 3 dell'ordinanza cit.).

16. Questo giudice remittente ritiene opportuno osservare, peraltro, che le svariate pretese risarcitorie conseguenti ai «fastidi» derivanti dalla non accorta gestione dei rifiuti (spesso notoriamente abbandonati sulle pubbliche vie) debbono trovare adeguata soluzione (nel merito) proprio nell'ambito della giurisdizione ordinaria.

Si tratta, frequentemente, di controversie (comprese quelle analizzate nell'ordinanza n. 167 del 2011 della Corte costituzionale e nella sentenza n. 16304 del 2013 delle sezioni unite) di natura c.d. bagatellare, nelle quali appare preponderante un intento spesso pretestuoso e speculativo, avendo le sezioni unite n. 26972 del 2008, in tema di danno non patrimoniale, chiarito:

a) che l'interesse leso — e non il pregiudizio sofferto — abbia rilevanza costituzionale (altrimenti si verrebbe ad una abrogazione per via interpretativa dell'art. 2059 del codice civile, giacché qualsiasi danno non patrimoniale, per il fatto stesso di essere tale, e cioè di toccare interessi della persona, sarebbe sempre risarcibile);

b) che la lesione dell'interesse sia grave, nel senso che l'offesa superi una soglia minima di tollerabilità (in quanto il dovere di solidarietà, di cui all'art. 2 della Costituzione, impone a ciascuno di tollerare le minime intrusioni nella propria sfera personale inevitabilmente scaturenti dalla convivenza);

c) che il danno non sia futile, vale a dire che non consista in meri disagi o fastidi, ovvero nella lesione di diritti del tutto immaginari, come quello alla qualità della vita od alla felicità.

16.1. In conclusione, è del tutto chiaro che eventuali controversie risarcitorie basate sulla omessa raccolta dei rifiuti (che, per tale ragione, si sono accumulati sulle strade) e sui conseguenti «fastidi» e «disagi» non dovrebbero trovare accoglimento alcuno per effetto di una pronuncia di merito del giudice ordinario, atteso che le relative domande dovrebbero essere rigettate in quanto infondate per le ragioni ampiamente espresse dalle sezioni unite n. 26972 del 2008.

17. Ben diversa è l'ipotesi sottoposta all'esame di questo giudice remittente nella quale i danni oggetto di controversia sono tutt'altro che bagatellari (o meramente ipotetici).

17.1. L'attore, infatti, a seguito dell'improvvisa esplosione della tanica piena di olio, posta all'interno del cumulo dei rifiuti, veniva colpito alle gambe da un getto di olio bollente (a seguito dall'incendio dei rifiuti che, nella sua attività di vigile del fuoco, egli era intento a spegnere).

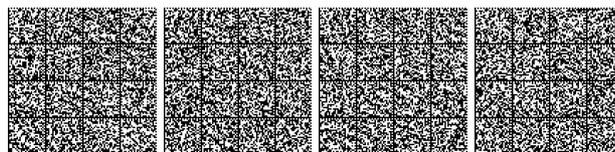
17.2. Il vigile del fuoco riportava ustioni di II° e III° grado alla coscia destra e sinistra, la frattura composta della clavicola destra e varici agli arti inferiori, come appurato dalla C.T.U. espletata in corso di causa.

17.3. La stessa C.T.U. medico-legale ha confermato la patologia da cui è affetto l'attore, riconoscendo allo stesso: venticinque giorni di invalidità temporanea assoluta;

duecentonovanta giorni di invalidità temporanea parziale (di cui ottanta giorni al 75 per cento, sessanta giorni al 50 per cento e centocinquanta giorni al 25 per cento);

un danno biologico permanente valutato nel 7 per cento.

17.4. L'attore, peraltro, non ha conseguito alcuna forma di indennizzo alternativo, atteso che dalla documentazione in atti risulta che la domanda di «equo indennizzo» per causa di servizio, avanzata in data 2 luglio 2013, è stata respinta con decreto dirigenziale del Ministero dell'interno — dipartimento dei vigili del fuoco, recante il prot. n. 61 dell'8 gennaio 2016 (registro decreti), per difetto del presupposto della «ascrivibilità a categoria», poiché l'infermità riportata dal Milana non è ascrivibile ad alcune delle categorie previste dalle tabelle A e B del decreto del Presidente della Repubblica n. 834/1981 (come richiesto dall'art. 48 del decreto del Presidente della Repubblica n. 686/1957).



18. È di tutta evidenza che l'affermazione della giurisdizione esclusiva amministrativa in serie vicende risarcitorie, come quella in esame, totalmente sconnesse, anche «mediatamente», da qualsivoglia esercizio di un pubblico potere, si pone in contrasto con i parametri costituzionali (articoli 3, 24, 25, 100, comma 1, 102, 103, comma 1, 111 e 113, comma 1, della Costituzione) già scrutinati nella storica sentenza n. 204 del 2004 della Corte costituzionale, il cui esito è stato poi ribadito nella sentenza n. 191 del 2006.

18.1. Infatti, in quest'ultima pronuncia, si è statuito:

che «il potere riconosciuto al giudice amministrativo di disporre, anche attraverso la reintegrazione in forma specifica, il risarcimento del danno ingiusto non costituisce sotto alcun profilo una nuova «materia» attribuita alla sua giurisdizione, bensì uno strumento di tutela ulteriore, rispetto a quello classico demolitorio (e/o conformativo), da utilizzare per rendere giustizia al cittadino nei confronti della pubblica amministrazione»;

che la questione di legittimità costituzionale sollevata dalle ordinanze di remissione non poteva risolversi in base al solo *petitum*, *id est* alla domanda di risarcimento del danno, bensì considerando il fatto, dedotto a fondamento della domanda, che si assume causativo del danno ingiusto;

che la previsione normativa è costituzionalmente illegittima là dove la locuzione, prescindendo da ogni qualificazione di tali «comportamenti», attribuisce alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo controversie nelle quali sia parte — e per ciò solo che essa è parte — la pubblica amministrazione, e cioè fa del giudice amministrativo il giudice dell'amministrazione piuttosto che l'organo di garanzia della giustizia nell'amministrazione (art. 100 della Costituzione);

che viceversa, nelle ipotesi in cui i «comportamenti» causativi di danno ingiusto — e cioè, nella specie, la realizzazione dell'opera — costituiscono esecuzione di atti o provvedimenti amministrativi (dichiarazione di pubblica utilità e/o di indifferibilità e urgenza) e sono quindi riconducibili all'esercizio del pubblico potere dell'amministrazione, la norma si sottrae alla censura di illegittimità costituzionale, costituendo anche tali «comportamenti» esercizio, ancorché viziato da illegittimità, della funzione pubblica della pubblica amministrazione;

che, in sintesi, i principi sopra esposti — già enunciati dalla Corte con la sentenza n. 204 del 2004 — comportano che deve ritenersi conforme a Costituzione la devoluzione alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo delle controversie relative a «comportamenti» (di impossessamento del bene altrui) collegati all'esercizio, pur se illegittimo, di un pubblico potere, laddove deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima la devoluzione alla giurisdizione esclusiva di «comportamenti» posti in essere in carenza di potere ovvero in via di mero fatto.

19. In conclusione, deve essere sollevata, di ufficio, in quanto rilevante e non manifestamente infondata, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 133, comma 1, lettera p), del decreto legislativo n. 104 del 2010 (Codice del processo amministrativo), nella parte in cui attribuisce, nella interpretazione consolidata nella giurisprudenza della Corte di cassazione, ormai divenuta «diritto vivente», alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo anche le controversie prettamente risarcitorie, quand'anche relative a diritti costituzionalmente tutelati, avanzate dai privati nei confronti della pubblica amministrazione per i danni causati dai rifiuti in custodia dell'amministrazione ai sensi degli articoli 2043 e 2051 del codice civile, a seguito di comportamenti materiali, meramente omissivi, posti in essere in via di mero fatto, della pubblica amministrazione, in assenza di qualsivoglia coinvolgimento, neppure in via mediata (vale a dire avvalendosi della facoltà di adottare strumenti intrinsecamente privatistici), del potere autoritativo della pubblica amministrazione stessa.

20. Il presente giudizio deve essere sospeso con trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

P. Q. M.

Visti gli articoli 134 della Costituzione e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87:

dichiara, d'ufficio, rilevante per il presente giudizio e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 133, comma 1, lettera p), del decreto legislativo n. 104 del 2010 (Codice del processo amministrativo), in riferimento agli articoli 3, 24, 25, 100, comma 1, 102, 103, comma 1, 111 e 113, comma 1, della Costituzione, nella parte in cui, per come univocamente interpretato dalla giurisprudenza della Corte Suprema di cassazione, divenuta vero e proprio «diritto vivente», devolve alla cognizione della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo anche le controversie risarcitorie, quand'anche relative a diritti costituzionalmente tutelati, promosse



ai sensi degli articoli 2043 e 2051 del codice civile, nei confronti della pubblica amministrazione custode dei rifiuti, per i danni conseguenti a comportamenti meramente omissivi della stessa pubblica amministrazione, posti in essere in via di mero fatto, nelle quali la stessa non esercita — nemmeno mediamente, e cioè avvalendosi della facoltà di adottare strumenti intrinsecamente privatistici — alcun pubblico potere;

dispone la sospensione del giudizio in corso e l'immediata trasmissione degli atti, a cura della cancelleria, alla Corte costituzionale;

manda alla Cancelleria:

per la notifica della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri e per la sua comunicazione ai Presidenti delle due Camere del Parlamento;

per la comunicazione alle parti costituite nel presente giudizio.

Reggio Calabria, 30 gennaio 2021

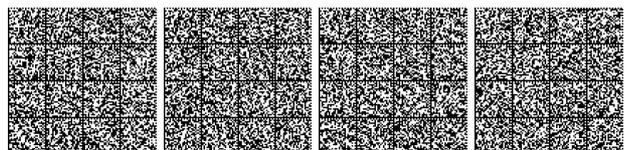
Il giudice: PIRRUCCIO

21C00272

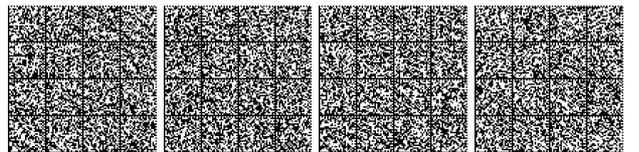
Laura Alessandrelli, *redattore*

Delia Chiara, *vice redattore*

(WI-GU-2021-GUR-048) Roma, 2021 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



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: (di cui spese di spedizione € 257,04)* (di cui spese di spedizione € 128,52)*	- annuale € 438,00 - semestrale € 239,00
Tipo B	Abbonamento ai fascicoli della 1ª Serie Speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: (di cui spese di spedizione € 19,29)* (di cui spese di spedizione € 9,64)*	- annuale € 68,00 - semestrale € 43,00
Tipo C	Abbonamento ai fascicoli della 2ª Serie Speciale destinata agli atti della UE: (di cui spese di spedizione € 41,27)* (di cui spese di spedizione € 20,63)*	- annuale € 168,00 - semestrale € 91,00
Tipo D	Abbonamento ai fascicoli della 3ª Serie Speciale destinata alle leggi e regolamenti regionali: (di cui spese di spedizione € 15,31)* (di cui spese di spedizione € 7,65)*	- 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: (di cui spese di spedizione € 50,02)* (di cui spese di spedizione € 25,01)*	- 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: (di cui spese di spedizione € 383,93)* (di cui spese di spedizione € 191,46)*	- 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

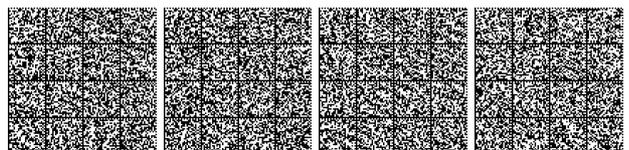
I.V.A. 4% a carico dell'Editore

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.





€ 5,00

