

1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE

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

Anno 162° - Numero 49

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

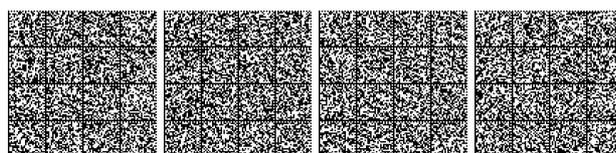
PARTE PRIMA

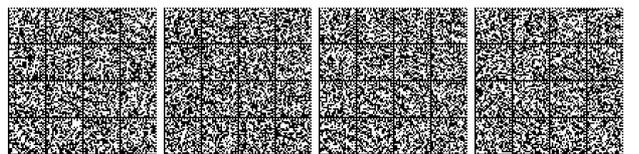
Roma - Giovedì, 9 dicembre 2021

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  
EDIZIONE STRAORDINARIA





# S O M M A R I O

## SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

### N. 226. Sentenza 23 settembre - 2 dicembre 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Impiego pubblico - Norme della Regione Siciliana - Corpo forestale regionale - Istituzione, mediante contrattazione sindacale, di un'indennità pensionabile per il personale non dirigenziale - Violazione del principio dell'obbligo della copertura finanziaria - Illegittimità costituzionale.**

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Corpo forestale regionale - Assunzione di nuovo personale - Autorizzazione della spesa di 5 milioni di euro per il biennio 2021-2022 - Violazione del principio dell'obbligo della copertura finanziaria - Illegittimità costituzionale.**

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Corpo forestale regionale - Corresponsione di un'indennità per il personale non dirigenziale - Autorizzazione della spesa di 505.000 euro per il biennio 2021-2022 - Violazione del principio dell'obbligo della copertura finanziaria - Illegittimità costituzionale.**

– Legge della Regione Siciliana 20 luglio 2020, n. 16, art. 1, commi 10 e 11, lettera *b*); legge della Regione Siciliana 3 dicembre 2020, n. 29, art. 1, comma 1, e 2, comma 1.

– Costituzione, artt. 81, terzo comma; 117, commi secondo, lettera *l*), e terzo; statuto della Regione Siciliana, artt. 14 e 17. . . . .

Pag. 1

### N. 227. Sentenza 6 ottobre - 2 dicembre 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Impiego pubblico - Norme della Regione autonoma Sardegna - Personale dipendente dell'Associazione regionale allevatori (ARAS) - Reinquadramento automatico nell'Agenzia LAORE Sardegna - Procedura - Indizione di prove selettive concorsuali per soli titoli con riserva integrale dei posti messi a concorso - Mantenimento dell'anzianità pregressa maturata presso l'ente privato - Violazione del principio dei principi del concorso pubblico e del buon andamento dell'amministrazione - Illegittimità costituzionale.**

**Impiego pubblico - Norme della Regione autonoma Sardegna - Attuazione della disposizione relativa al reinquadramento automatico del personale dell'Associazione regionale allevatori (SARS) nell'Agenzia LAORE Sardegna - Violazione dei principi del concorso pubblico e del buon andamento dell'amministrazione - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.**

– Legge della Regione Sardegna 7 agosto 2009, n. 3, art. 2, comma 40; legge della Regione Sardegna 20 dicembre 2018, n. 47, art. 1, comma 2.

– Costituzione, artt. 3, 51 e 97. . . . .

Pag. 8

### N. 228. Sentenza 6 ottobre - 2 dicembre 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Usi civici - Norme della Regione Abruzzo - Introduzione di criteri per l'assegnazione delle terre civiche di pascolo prioritariamente ai cittadini del Comune o della frazione del Comune e dell'ente gestore - Violazione della competenza esclusiva statale nella materia dell'ordinamento civile - Illegittimità costituzionale.**

– Legge della Regione Abruzzo 6 aprile 2020, n. 9, art. 9, comma 1, lettera *c*), nella parte in cui inserisce il comma 3-*bis*, lettere *a*), *b*), *c*) e *d*), all'art. 16 della legge della Regione Abruzzo 3 marzo 1988, n. 25.

– Costituzione, artt. 2, 3 e 117, commi primo e secondo, lettere *e*) ed *l*); Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, artt. 101 e 102; legge 20 novembre 2017, n. 168, art. 1. . . . .

Pag. 14



## N. 229. Sentenza 6 ottobre - 2 dicembre 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Rifinanziamento del Fondo per il microcredito FSE - Utilizzo delle risorse europee derivanti dalla riprogrammazione del POR FSE Abruzzo 2014-2020, come quantificate nella deliberazione della Giunta regionale 12 maggio 2020, n. 260 - Ricorso del Governo - Lamentata violazione del principio dell'obbligo della copertura finanziaria - Non fondatezza delle questioni.**

- Legge della Regione Abruzzo 6 aprile 2020, n. 9, artt. 2, commi 3, lettera *b*), numeri 1), 3), 4) e 5), e 7; 3, commi 2, 3 e 4; 5, comma 11, e 9, comma 6; legge della Regione Abruzzo 9 luglio 2020, n. 16, art. 1, comma 1, lettere *a*) e *d*).
- Costituzione, art. 81, terzo comma. . . . . Pag. 23

## N. 230. Sentenza 20 ottobre - 2 dicembre 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Elezioni - Norme del d.lgs. n. 235 del 2012 (c.d. "legge Severino") - Cariche elettive presso gli enti locali - Sospensione di diritto dalla carica di sindaco per coloro che hanno riportato una condanna non definitiva per taluni delitti - Previsione della durata nella misura fissa di diciotto mesi, anziché in misura graduale, entro il limite massimo di diciotto mesi - Denunciata violazione dei principi di uguaglianza, di buon andamento della pubblica amministrazione, dell'interesse degli elettori alla continuazione della funzione, nonché di non colpevolezza - Non fondatezza delle questioni.**

- Decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235, art. 11, commi 1, lettera *a*), e 4.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 24, 27, secondo comma, 48, primo e secondo comma, 51, primo comma, 97, secondo comma, e 113. . . . . Pag. 32

## N. 231. Sentenza 20 ottobre - 2 dicembre 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Ordinamento penitenziario - Condannati minorenni - Esecuzione delle pene - Concessione dell'affidamento in prova al servizio sociale o della detenzione domiciliare - Condizioni, previste mediante decreto legislativo - Pena detentiva non superiore, rispettivamente, a quattro e a tre anni - Denunciata irragionevolezza, violazione dei criteri di delega, della funzione rieducativa della pena, del principio dell'individuazione del trattamento e della tutela dell'infanzia e della gioventù - Non fondatezza delle questioni.**

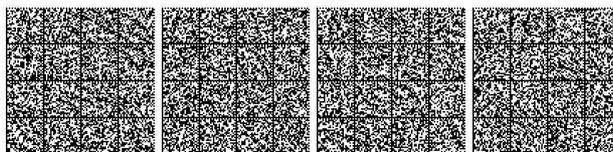
- Decreto legislativo 2 ottobre 2018, n. 121, artt. 4, comma 1, e 6, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 27, terzo comma, 31, secondo comma, e 76. . . . . Pag. 44

## N. 232. Sentenza 10 novembre - 2 dicembre 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Reati e pene - Corruzione per un atto contrario ai doveri di ufficio - Pene accessorie - Interdizione in perpetuo dai pubblici uffici in caso di condanna ad una pena uguale o superiore a tre anni di reclusione - Denunciata violazione dei principi di personalità della responsabilità penale, di proporzionalità della pena e di finalità rieducativa - Inammissibilità delle questioni.**

- Codice penale, art. 317-*bis*, nel testo anteriore alle modifiche recate dall'art. 1, comma 1, lettera *m*), della legge 9 gennaio 2019, n. 3.
- Costituzione, artt. 3 e 27. . . . . Pag. 50



## N. 233. Sentenza 6 ottobre - 3 dicembre 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Ambiente - Norme della Regione Lombardia - Autorizzazione integrata ambientale (AIA) - Riesame - Indizione, di norma, della conferenza di servizi in forma semplificata e in modalità asincrona - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Lombardia 21 maggio 2020, n. 11, art. 20, comma 1.
- Costituzione, artt. 97 e 117, secondo comma, lettere *m*) ed *s*). . . . . Pag. 59

## N. 234. Sentenza 6 ottobre - 3 dicembre 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Sanità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Riordino dell'Istituto Zooprofilattico Sperimentale della Sicilia - Previsione che nelle more della costituzione dei nuovi organi dell'Istituto l'assessore regionale per la salute nomini un commissario straordinario - Carenza dei requisiti necessari per l'esercizio del potere sostitutivo da parte della Regione - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Siciliana 11 agosto 2020, n. 17, art. 5, comma 1.
- Costituzione, artt. 117, terzo comma, e 120, secondo comma; statuto della Regione Siciliana, art. 17, lettere *b*) e *c*). . . . . Pag. 66

## N. 235. Sentenza 10 novembre - 7 dicembre 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Bilancio e contabilità pubblica - Ripiano del disavanzo regionale - Norme della Regione Abruzzo - Iscrizione nello stato di previsione della spesa, nel bilancio 2018-2020, di una quota determinata del disavanzo di amministrazione presunto per ciascuna delle tre annualità di bilancio (2019-2020-2021) - Violazione dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio, del principio di copertura pluriennale della spesa, di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo e di equità intergenerazionale - Illegittimità costituzionale.**

**Bilancio e contabilità pubblica - Ripiano del disavanzo regionale - Norme della Regione Abruzzo - Iscrizione nello stato di previsione della spesa, nel bilancio 2019-2021, di una quota determinata del disavanzo di amministrazione presunto al 31 dicembre 2014 - Violazione dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio, del principio di copertura pluriennale della spesa, di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo e di equità intergenerazionale - Illegittimità costituzionale.**

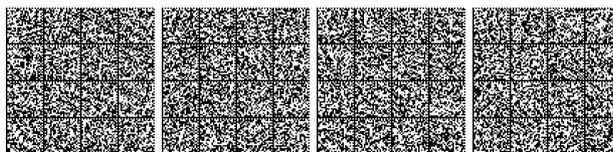
- Legge 27 dicembre 2017, n. 205, art. 1, commi 779, 780 e 782; legge della Regione Abruzzo 5 febbraio 2018, n. 7, art. 8, comma 1, lettera *a*); legge della Regione Abruzzo 31 gennaio 2019, n. 2, art. 8, comma 1, lettere *a*) e *c*).
- Costituzione, artt. 1, 2, 3, 41, 81, 97, primo e secondo comma, 117, primo comma e 119, primo e sesto comma; Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 1. . . . . Pag. 74

## N. 236. Sentenza 24 novembre - 7 dicembre 2021

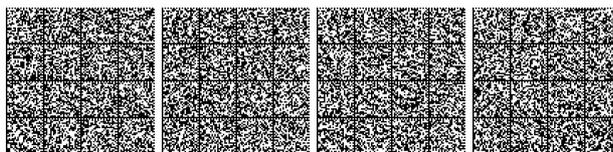
Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Esecuzione forzata - Misure connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Sospensione delle esecuzioni e inefficacia dei pignoramenti nei confronti degli enti del Servizio sanitario nazionale fino al 31 dicembre 2020 - Denunciata violazione della tutela giurisdizionale dei diritti dei creditori, del principio della parità delle parti, del giudicato costituzionale - Non fondatezza delle questioni.**

**Esecuzione forzata - Misure connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Sospensione delle esecuzioni e inefficacia dei pignoramenti nei confronti degli enti del Servizio sanitario nazionale fino al 31 dicembre 2021- Violazione della tutela giurisdizionale dei diritti dei creditori - Illegittimità costituzionale.**

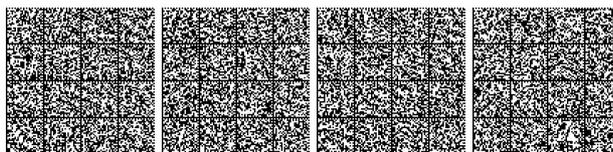


- Decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, nella legge 17 luglio 2020, n. 77, art. 117, comma 4; decreto-legge 31 dicembre 2020, n. 183, convertito, con modificazioni, nella legge 26 febbraio 2021, n. 21, art. 3, comma 8.
- Costituzione, artt. 3, 24, 111 e 136. . . . . Pag. 85
- N. 237. Sentenza 19 ottobre - 7 dicembre 2021  
Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Esecuzione forzata - Contabilità speciali istituite presso le amministrazioni centrali - Divieto di esecuzione forzata per i fondi ivi depositati - Denunciata violazione del principio della ragionevole durata del processo, ingiustificata disparità di trattamento, preclusione della tutela esecutiva nonché alterazione dell'effettiva parità tra le parti - Inammissibilità delle questioni.**
- Legge 28 dicembre 2015, n. 208, art. 1, comma 800.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 111. . . . . Pag. 93
- N. 238. Sentenza 20 ottobre - 7 dicembre 2021  
Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Esecuzione penale - Sospensione dell'esecuzione delle pene detentive - Divieto nei confronti dei condannati per delitto di contrabbando di tabacchi lavorati esteri aggravato - Denunciata disparità di trattamento, irragionevolezza e violazione del principio del necessario finalismo rieducativo della pena - Non fondatezza delle questioni.**
- Codice di procedura penale, art. 656, comma 9, lettera a).
- Costituzione, artt. 3, primo comma, e 27, terzo comma. . . . . Pag. 101
- N. 239. Sentenza 9 novembre - 7 dicembre 2021  
Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Energia - Attività di distribuzione del gas naturale - Procedura di gara - Previsione, mediante norma di interpretazione autentica, dell'obbligo, per il gestore uscente, oltre che alla prosecuzione della gestione del servizio fino alla data di decorrenza del nuovo affidamento, al pagamento del canone di concessione previsto dal contratto - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza, di certezza del diritto, di legittimo affidamento e di buon andamento dell'amministrazione - Inammissibilità delle questioni.**
- Legge 11 dicembre 2016, n. 232, art. 1, comma 453.
- Costituzione, artt. 3 e 97. . . . . Pag. 107
- N. 240. Sentenza 11 novembre - 7 dicembre 2021  
Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Comuni, Province e Città metropolitane - Liberi consorzi comunali e Città metropolitane - Meccanismo di identificazione *ratione officii* tra il sindaco del Comune capoluogo e il sindaco della Città metropolitana - Denunciata violazione dei principi di democrazia e di uguaglianza dei cittadini, con particolare riferimento all'uguaglianza del diritto di voto e al sistema delle autonomie locali - Inammissibilità delle questioni - Sollecito al legislatore affinché l'ente metropolitano funzioni conformemente ai canoni costituzionali.**
- Legge della Regione Siciliana 4 agosto 2015, n. 15, artt. 13, comma 1, e 14, come rispettivamente sostituiti dall'art. 4, commi 1 e 2, della legge della Regione Siciliana 29 novembre 2018, n. 23; legge 7 aprile 2014, n. 56, art. 1, comma 19.
- Costituzione, artt. 1, 2, 3, 5, 48, 97 e 114. . . . . Pag. 125



**ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE**

- N. **66.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 24 novembre 2021 (del Presidente del Consiglio dei ministri)  
**Edilizia e urbanistica - Titoli edilizi - Norme della Regione Veneto - Modifica all'art. 4 della legge regionale n. 21 del 2004, recante "Disposizioni in materia di condono edilizio" - Incremento della misura dell'oblazione prevista dalla legge sul condono - Previsione che la Regione può destinare tale incremento a interventi di valorizzazione e restauro paesaggistico o a programmi di rigenerazione urbana.**  
**Appalti pubblici - Concessioni - Norme della Regione Veneto - Misure di semplificazione - Previsione che per i contratti pubblici di servizi, forniture e noleggio attrezzature di importo inferiore alla soglia di rilevanza comunitaria, nei procedimenti di pagamento non viene operata la ritenuta dello 0,50 per cento a garanzia dei versamenti agli enti previdenziali ed assicurativi.**  
**Paesaggio - Pianificazioni - Norme della Regione Veneto - Modifica dell'art. 2, comma 2, della legge regionale n. 41 del 1988 inerente all'estrazione di materiali litoidi - Previsione che, in assenza di piani estrattivi, il limite è abbassato a 20.000 metri cubi per singolo intervento - Possibilità di presentazione da parte del medesimo soggetto di progetti di estrazione e asporto di sabbia e ghiaia per quantitativi complessivi fino ad un massimo pari ad 80.000 metri cubi.**  
**Paesaggio - Autorizzazione paesaggistica - Norme della Regione Veneto - Titolo giuridico per l'esecuzione di interventi finalizzati alla sicurezza idraulica dei corsi di acqua di competenza regionale - Previsione che tali interventi sono realizzati in conformità alla vigente normativa statale e regionale in materia di valutazione di incidenza ambientale, su parere reso ai sensi delle prescrizioni ivi previste.**  
 - Legge della Regione Veneto 21 settembre 2021, n. 27 (Disposizioni di adeguamento ordinamentale 2021 in materia di governo del territorio, viabilità, lavori pubblici, appalti, trasporti e ambiente), artt. 1, 9, 19 e 20..... Pag. 139
- N. **189.** Ordinanza della Corte dei conti - Sezione giurisdizionale regionale per il Lazio dell'11 agosto 2021  
**Previdenza - Personale diplomatico in servizio all'estero - Attribuzione dell'indennità o della retribuzione di posizione nella misura minima prevista dalle disposizioni applicabili - Computo dell'indennità o della retribuzione di posizione, così prefissata, nella base pensionabile per la determinazione del trattamento previdenziale del personale diplomatico che rimane assegnato a una sede di servizio all'estero sino alla data del collocamento a riposo.**  
 - Decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092 (Approvazione del testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato), art. 43, primo comma, e decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18 (Ordinamento dell'Amministrazione degli affari esteri), art. 170, primo comma, in combinato disposto tra loro..... Pag. 144
- N. **190.** Ordinanza della Corte dei conti - Sezione giurisdizionale regionale per il Lazio dell'11 agosto 2021  
**Previdenza - Personale diplomatico in servizio all'estero - Attribuzione dell'indennità o della retribuzione di posizione nella misura minima prevista dalle disposizioni applicabili - Computo dell'indennità o della retribuzione di posizione, così prefissata, nella base pensionabile per la determinazione del trattamento previdenziale del personale diplomatico che rimane assegnato a una sede di servizio all'estero sino alla data del collocamento a riposo.**  
 - Decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092 (Approvazione del testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato), art. 43, primo comma, e decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18 (Ordinamento dell'Amministrazione degli affari esteri), art. 170, primo comma, in combinato disposto tra loro..... Pag. 148



- N. **191.** Ordinanza della Corte dei conti - Sezione giurisdizionale regionale per il Lazio dell'11 agosto 2021  
**Previdenza - Personale diplomatico in servizio all'estero - Attribuzione dell'indennità o della retribuzione di posizione nella misura minima prevista dalle disposizioni applicabili - Computo dell'indennità o della retribuzione di posizione, così prefissata, nella base pensionabile per la determinazione del trattamento previdenziale del personale diplomatico che rimane assegnato a una sede di servizio all'estero sino alla data del collocamento a riposo.**
- Decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092 (Approvazione del testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato), art. 43, primo comma, e decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18 (Ordinamento dell'Amministrazione degli affari esteri), art. 170, primo comma, in combinato disposto tra loro. . . . . Pag. 153
- N. **192.** Ordinanza della Corte dei conti - Sezione giurisdizionale regionale per il Lazio dell'11 agosto 2021  
**Previdenza - Personale diplomatico in servizio all'estero - Attribuzione dell'indennità o della retribuzione di posizione nella misura minima prevista dalle disposizioni applicabili - Computo dell'indennità o della retribuzione di posizione, così prefissata, nella base pensionabile per la determinazione del trattamento previdenziale del personale diplomatico che rimane assegnato a una sede di servizio all'estero sino alla data del collocamento a riposo.**
- Decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092 (Approvazione del testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato), art. 43, primo comma, e decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18 (Ordinamento dell'Amministrazione degli affari esteri), art. 170, primo comma, in combinato disposto tra loro. . . . . Pag. 157
- N. **193.** Ordinanza della Corte dei conti - Sezione giurisdizionale regionale per il Lazio dell'11 agosto 2021  
**Previdenza - Personale diplomatico in servizio all'estero - Attribuzione dell'indennità o della retribuzione di posizione nella misura minima prevista dalle disposizioni applicabili - Computo dell'indennità o della retribuzione di posizione, così prefissata, nella base pensionabile per la determinazione del trattamento previdenziale del personale diplomatico che rimane assegnato a una sede di servizio all'estero sino alla data del collocamento a riposo.**
- Decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092 (Approvazione del testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato), art. 43, primo comma, e decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18 (Ordinamento dell'Amministrazione degli affari esteri), art. 170, primo comma, in combinato disposto tra loro. . . . . Pag. 161



# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 226

*Sentenza 23 settembre - 2 dicembre 2021*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Impiego pubblico - Norme della Regione Siciliana - Corpo forestale regionale - Istituzione, mediante contrattazione sindacale, di un'indennità pensionabile per il personale non dirigenziale - Violazione del principio dell'obbligo della copertura finanziaria - Illegittimità costituzionale.**

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Corpo forestale regionale - Assunzione di nuovo personale - Autorizzazione della spesa di 5 milioni di euro per il biennio 2021-2022 - Violazione del principio dell'obbligo della copertura finanziaria - Illegittimità costituzionale.**

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Corpo forestale regionale - Corresponsione di un'indennità per il personale non dirigenziale - Autorizzazione della spesa di 505.000 euro per il biennio 2021-2022 - Violazione del principio dell'obbligo della copertura finanziaria - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Siciliana 20 luglio 2020, n. 16, art. 1, commi 10 e 11, lettera *b*); legge della Regione Siciliana 3 dicembre 2020, n. 29, artt. 1, comma 1, e 2, comma 1.
- Costituzione, artt. 81, terzo comma; 117, commi secondo, lettera *l*), e terzo; statuto della Regione Siciliana, artt. 14 e 17.

## 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. 1, commi 10 e 11, lettera *b*), della legge della Regione Siciliana 20 luglio 2020, n. 16 (Norme per il funzionamento del Corpo Forestale della Regione siciliana. Disposizioni varie), e degli artt. 1, comma 1, e 2, comma 1, della legge della Regione Siciliana 3 dicembre 2020, n. 29 (Norme per il funzionamento del Corpo Forestale della Regione siciliana), promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorsi notificati il 22-25 settembre 2020 e il 9-15 febbraio 2021, depositati in cancelleria il 5 ottobre 2020 e il 18 febbraio 2021, iscritti, rispettivamente, al n. 89 del registro ricorsi 2020 e al n. 8 del registro ricorsi 2021 e pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 46, prima serie speciale, dell'anno 2020 e n. 10, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visti gli atti di costituzione della Regione Siciliana;



udito nell'udienza pubblica del 22 settembre 2021 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;  
uditi l'avvocato dello Stato Beatrice Gaia Fiduccia per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giuseppa Mistretta per la Regione Siciliana;  
deliberato nella camera di consiglio del 23 settembre 2021.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso notificato il 22-25 settembre 2020 e depositato il successivo 5 ottobre (reg. ric. n. 89 del 2020), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 10 e 11, lettera *b*), della legge della Regione Siciliana 20 luglio 2020, n. 16 (Norme per il funzionamento del Corpo Forestale della Regione siciliana. Disposizioni varie), per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione al principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica, e degli artt. 14 e 17 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), che non prevedono la competenza legislativa regionale in materia di finanza pubblica, nonché degli artt. 117, commi secondo, lettera *l*), e terzo, Cost., in relazione al principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 70, comma 12, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche).

2.- Il Presidente del Consiglio rappresenta che l'art. 1, comma 10, della legge regionale impugnata, intervenendo sull'art. 1, comma 6, della legge della Regione Siciliana 27 febbraio 2007, n. 4 (Riproposizione di norme concernenti il personale del Corpo forestale della Regione), ha demandato la definizione dell'adeguamento dell'indennità mensile pensionabile (in analogia a quanto riconosciuto ai corpi di polizia ad ordinamento civile) per il personale del Corpo forestale della Regione Siciliana alla contrattazione collettiva, senza individuare la relativa copertura finanziaria in violazione delle competenze statuarie, poiché gli artt. 14 e 17 dello statuto della Regione Siciliana non attribuiscono alla Regione la competenza legislativa in materia di finanza pubblica, nonché in violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., e del principio in materia di coordinamento della finanza pubblica, per cui ogni norma che importi nuovi o maggiori spese deve inderogabilmente indicare i mezzi per farvi fronte.

3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato anche l'art. 1, comma 11, lettera *b*), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2020 nella parte in cui, sostituendo l'art. 3, comma 2, della legge della Regione Siciliana 10 luglio 2018, n. 10 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale. Stralcio *I*), ha posto l'onere del trattamento economico fondamentale del personale comandato del Corpo forestale della Regione a carico degli enti di provenienza, ponendosi a suo avviso in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., in relazione all'art. 70, comma 12, del d.lgs. n. 165 del 2001, che prevede che l'amministrazione utilizzatrice rimborsi l'onere relativo al trattamento fondamentale del personale comandato all'amministrazione di provenienza.

4.- Sulla scorta delle precisazioni della difesa regionale, con atto del 13 luglio 2021, la difesa dello Stato, in conformità alla delibera del Consiglio dei ministri 30 giugno 2021, ha rinunciato al ricorso in riferimento all'impugnativa dell'art. 1, comma 11, lettera *b*), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2020, ferme per il resto le restanti doglianze. La Regione Siciliana ha accettato la rinuncia con atto depositato il 27 luglio 2021.

5.- Con successivo ricorso notificato il 9-15 febbraio 2021 e depositato il 18 febbraio 2021 (reg. ric. n. 8 del 2021), il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1, e 2, comma 1, della legge della Regione Siciliana 3 dicembre 2020, n. 29 (Norme per il funzionamento del Corpo Forestale della Regione siciliana), per violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost. e perché le norme impuginate esulerebbero dalle competenze statuarie.

6.- Le nuove disposizioni intervengono sulla legge reg. Siciliana n. 16 del 2020. In particolare, quanto all'art. 2, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 29 del 2020, esso individua la copertura finanziaria per la spesa relativa all'adeguamento dell'indennità mensile pensionabile del personale del Corpo forestale della Regione Siciliana, di cui all'art. 1, comma 10, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2020, autorizzando la spesa di euro 505.000,00 per ciascuno degli esercizi finanziari 2021-2022.

7.- Inoltre, quanto all'art. 1, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 29 del 2020, esso prevede nuove assunzioni di personale non dirigenziale a tempo indeterminato nel Corpo forestale siciliano già autorizzate dall'art. 1 della legge reg. Siciliana n. 16 del 2020 e, a tal fine, incrementa le risorse autorizzando una spesa di 5 milioni di euro, che si aggiungono ai 2 milioni già stanziati per ciascun esercizio nel triennio 2020-2022.



8.- Entrambe le disposizioni prevedono che la spesa gravi sulla Missione 9, Programma 5, capitolo 150001, del bilancio regionale ed è su tale profilo che si appunta la censura dello Stato poiché, essendo il capitolo relativo a «stipendi ed altri assegni fissi da erogare al personale a tempo indeterminato, con qualifica diversa da quella dirigenziale, in servizio presso il comando del corpo forestale e presso il dipartimento sviluppo rurale (spese obbligatorie)», lo ritiene inidoneo in quanto destinato alla copertura di spese non comprimibili e obbligatorie.

9.- Quanto all'economia di spesa, che dovrebbe concorrere al finanziamento della spesa in questione e che è segnalata nella relazione finanziaria al disegno di legge regionale, pari ad euro 1.135.516,64 e riconducibile alle cessazioni dal servizio nel triennio 2021-2023, lo Stato osserva che essa potrebbe concorrere solo parzialmente alla copertura degli oneri derivanti dalle nuove assunzioni, non essendo stata considerata l'incidenza del trattamento di quiescenza del personale, la cui erogazione rimane a carico del bilancio regionale in ragione della specifica disciplina del trattamento inidoneo dei dipendenti della Regione Siciliana.

10.- Inoltre, quale ulteriore profilo di illegittimità costituzionale, la difesa dello Stato segnala il fatto che le disposizioni normative impugnate non indicano la copertura finanziaria degli oneri derivanti dall'assunzione del personale e dall'adeguamento dell'indennità pensionabile per gli anni 2023 e successivi, in violazione dell'art. 38 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42) e dell'art. 7, comma 8, della legge della Regione Siciliana 8 luglio 1977, n. 47 (Norme in materia di bilancio e contabilità della Regione siciliana) che impongono la quantificazione per le spese obbligatorie a carattere permanente.

11.- Infine, con specifico riferimento all'art. 2, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 29 del 2020, l'onere economico sarebbe sottostimato, poiché quantificato per n. 802 unità di personale, come si evince nella relazione allegata al disegno di legge, al netto degli oneri riflessi che sono a carico dell'amministrazione (contributi previdenziali e IRAP).

12.- Si è costituita in giudizio la Regione Siciliana eccependo l'inammissibilità dell'impugnazione per indeterminatezza del petitum, poiché lo Stato non avrebbe chiarito i motivi del denunciato difetto di competenza della Regione e, in riferimento alla lesione dell'art. 81, terzo comma, Cost., non avrebbe spiegato i motivi per cui ha ritenuto insufficiente la copertura finanziaria individuata dalle norme impugnate, a fronte dell'attestazione di capienza del capitolo di spesa da parte del Ragioniere regionale.

Invero, la Regione ha dedotto che, come rappresentato al Ministero dell'economia e delle finanze, la Missione 9, Programma 5, capitolo 150001, del bilancio regionale contiene uno stanziamento di euro 44.707.000,00 con una disponibilità di euro 8.721.725,00, di cui euro 2.000.000,00 già impegnati dalla legge reg. Siciliana n. 16 del 2020 per far fronte alle nuove assunzioni; alla determinazione delle disponibilità suddette non avrebbero concorso le economie derivanti dal collocamento in quiescenza del personale del Corpo forestale per il triennio 2020-2023, come si evincerebbe dalla relazione tecnica al disegno di legge regionale.

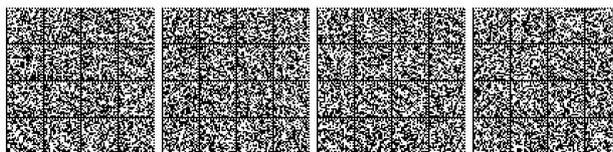
Secondo la difesa regionale il capitolo di spesa sarebbe, quindi, capiente anche per l'erogazione dell'adeguamento dell'indennità mensile pensionabile, che è stata già corrisposta al personale del Corpo forestale della Regione.

13.- La Regione segnala di aver agito nell'ambito della propria capacità programmatica, previa adozione del piano triennale dei fabbisogni del personale, redatto ai sensi dell'art. 6 del d.lgs. n. 165 del 2001, per cui la dotazione organica assume il significato di dotazione di spesa potenziale massima.

Il piano assunzionale previsto dalla legge reg. Siciliana n. 16 del 2020 sarebbe stato redatto sulla base degli specifici stanziamenti destinati al rafforzamento del Corpo forestale e avrebbe tradotto in dati numerico-quantitativi di unità di personale le indicazioni del piano triennale dei fabbisogni del personale. Quest'ultimo costituirebbe, quindi, il presupposto del bando di concorso per il reclutamento delle 173 unità di personale, a valere sulle risorse autorizzate nel triennio 2021-2023 sulla base delle capacità assunzionali accertate.

### *Considerato in diritto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato, con separati ricorsi indicati in epigrafe (reg. ric. n. 89 del 2020 e n. 8 del 2021), l'art. 1, commi 10 e 11, lettera b), della legge della Regione Siciliana 20 luglio 2020, n. 16 (Norme per il funzionamento del Corpo Forestale della Regione siciliana. Disposizioni varie) e gli artt. 1, comma 1, e 2, comma 1, della legge della Regione Siciliana 3 dicembre 2020, n. 29 (Norme per il funzionamento del Corpo Forestale della Regione siciliana).



Con atto del 9 luglio 2021, la difesa dello Stato ha rinunciato al ricorso limitatamente all'art. 1, comma 11, lettera *b*), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2020. La Regione ha accettato la rinuncia con atto depositato il 27 luglio 2021 e, di conseguenza, il processo va dichiarato estinto, ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

2.- La prima legge regionale impugnata (reg. ric. n. 89 del 2020), ha ad oggetto l'istituzione di una indennità per il Corpo forestale della Regione Siciliana, che non è stato riassorbito nell'Arma dei carabinieri, da corrispondersi, in analogia con i corpi di polizia ad ordinamento civile dello Stato, al personale con qualifica non dirigenziale.

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'art. 1, comma 10, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2020 per la violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione in materia di coordinamento della finanza pubblica, e degli artt. 14 e 17 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), nonché, implicitamente, anche per la violazione dell'art. 81 Cost.

La Regione Siciliana, costituita in giudizio, ha replicato che si sarebbe trattato della mera individuazione dei parametri per i futuri adeguamenti di tale indennità rimessi comunque alla contrattazione collettiva.

3.- Con la successiva legge reg. Siciliana n. 29 del 2020, impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri con il secondo ricorso (reg. ric. n. 8 del 2021), in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., la Regione ha inteso dare copertura finanziaria, mediante l'art. 2, comma 1, alla previsione della legge reg. Siciliana n. 16 del 2020, prevedendo l'importo di euro 505.000,00 destinato alla futura copertura della spesa relativa alle suddette indennità.

Inoltre, la legge reg. Siciliana n. 29 del 2020 ha previsto, all'art. 1, comma 1, la spesa di 5 milioni di euro che destina all'assunzione di nuovo personale nel Corpo forestale regionale.

4.- Entrambe le disposizioni prevedono che la spesa gravi sulla Missione 9, Programma 5, capitolo 150001, del bilancio regionale, relativo alle retribuzioni del personale.

La difesa dello Stato rileva che il capitolo in questione sarebbe sicuramente incapiente, trattandosi di spese incomprimibili e obbligatorie.

5.- Infine, le disposizioni impuginate con il secondo ricorso sarebbero prive della necessaria proiezione finanziaria per gli anni 2023 e successivi e ciò in violazione dell'art. 38 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42) e dell'art. 7, comma 8, della legge della Regione Siciliana 8 luglio 1977, n. 47 (Norme in materia di bilancio e contabilità della Regione siciliana), che impongono la quantificazione delle spese obbligatorie con una previsione decennale.

6.- La Regione resistente si è difesa presentando documentazione tesa a dimostrare l'idoneità della copertura della spesa: relazione tecnico-finanziaria, certificazione della Ragioneria regionale, piano di fabbisogno triennale della spesa per il personale, e una sommaria analisi della spesa decennale.

La Regione sostiene comunque che il capitolo relativo alla spesa del personale avrebbe capienza, avendo a suo tempo già previsto la possibilità delle nuove assunzioni.

6.1.- La difesa dello Stato non ha replicato, ma spetta a questa Corte valutare la idoneità della documentazione esibita e verificare la asserita copertura della spesa.

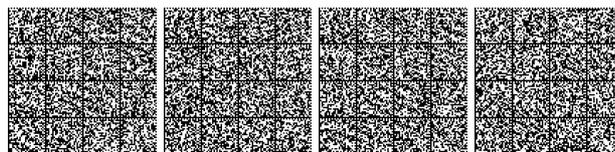
7.- Stante la connessione delle questioni oggetto dei due ricorsi, i giudizi vanno riuniti e decisi con un'unica pronuncia.

8.- Va pertanto dichiarato estinto il processo limitatamente alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 11, lettera *b*), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2020.

9.- Il primo ricorso (reg. ric. n. 89 del 2020) impugna, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. e degli artt. 14 e 17 dello statuto di autonomia, l'art. 1, comma 10, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2020, che rimette alla contrattazione sindacale la definizione dell'adeguamento dell'indennità mensile pensionabile del personale del Corpo forestale della Regione Siciliana; nondimeno, dal tenore della motivazione, che si riferisce alla mancata individuazione della copertura finanziaria della spesa, si vince che la doglianza afferisce anche al contrasto con l'art. 81, terzo comma, Cost.

9.1.- La norma interviene sul trattamento economico del personale del Corpo forestale regionale, demandando alla contrattazione sindacale l'adeguamento dell'indennità pensionabile.

9.2.- La disciplina di questo personale è rimasta privatistica, anche dopo l'assorbimento del Corpo forestale dello Stato nell'Arma dei carabinieri, per effetto dell'art. 8, comma 1, lettera *a*), della legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche) e del decreto legislativo di attuazione 19 agosto 2016, n. 177, recante «Disposizioni in materia di razionalizzazione delle funzioni di polizia e assorbimento



del Corpo forestale dello Stato, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera a), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche», poiché il riordino non ha riguardato i Corpi forestali delle Regioni e delle Province autonome che non facevano parte del Corpo forestale dello Stato e che sono rimasti regolati dalla disciplina vigente, rimanendo i rapporti di lavoro contrattualizzati.

È così intervenuto l'art. 1, comma 6, della legge della Regione Siciliana 27 febbraio 2007, n. 4 (Riproposizione di norme concernenti il personale del Corpo forestale della Regione), prevedendo che al personale del Corpo forestale della Regione venisse attribuita l'indennità mensile pensionabile corrisposta in misura pari alle corrispettive qualifiche del personale del Corpo forestale dello Stato; successivamente, la legge regionale impugnata (art. 1, comma 10) ha aggiunto, al comma 6 della ricordata legge reg. Siciliana n. 4 del 2007, la previsione che la suddetta indennità mensile pensionabile sia corrisposta in analogia agli altri corpi di polizia ad ordinamento civile e definita in sede di contrattazione collettiva.

9.3.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 10, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2020 è fondata per violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost.

9.4.- Questa Corte, anche con particolare riferimento alla Regione Siciliana, ha affermato che il canone costituzionale dell'art. 81, terzo comma, Cost. «opera direttamente, a prescindere dall'esistenza di norme interposte» (*ex plurimis*, sentenza n. 26 del 2013), applicandosi immediatamente anche agli enti territoriali ad autonomia speciale, precisando inoltre che lo stesso statuto della Regione Siciliana, nell'attribuire alla Regione competenza legislativa esclusiva su determinate materie e, tra queste, quella dello stato giuridico ed economico degli impiegati e funzionari della Regione (art. 14, lettera q), ne ammette l'esercizio «nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato» (sentenza n. 235 del 2020).

9.5.- Tra le disposizioni direttamente attuative del precetto costituzionale deve rammentarsi in primo luogo l'art. 19 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica) in forza del quale si prescrive, anche nei confronti delle Regioni, la previa quantificazione della spesa quale presupposto della copertura finanziaria («per l'evidente motivo che non può essere assoggettata a copertura un'entità indefinita»: così la sentenza n. 147 del 2018), con rinvio, quanto alle modalità di copertura, all'art. 17 della medesima legge di contabilità. Devono poi richiamarsi le disposizioni - ulteriormente specificative dell'art. 81, terzo comma, Cost. - contenute nel d.lgs. n. 118 del 2011 e, in particolare, nell'art. 38, comma 1, a mente del quale «[l]e leggi regionali che prevedono spese a carattere continuativo quantificano l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione e indicano l'onere a regime [...]»; solamente nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie possono rinviare le quantificazioni dell'onere annuo alla legge di bilancio.

La suddetta regola, peraltro, è già da tempo presente nell'ordinamento regionale, considerato che anche la legge regionale n. 47 del 1977, all'art. 7, comma 8, prevede che «[l]e leggi della Regione che autorizzano spese correnti a carattere permanente quantificano l'onere annuale previsto per ciascuno degli anni compresi nel bilancio pluriennale vigente e ne indicano la relativa copertura finanziaria a carico del bilancio medesimo. Esse indicano inoltre l'onere a regime ovvero, nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie, possono rinviare la quantificazione dell'onere annuo alla legge di approvazione del bilancio».

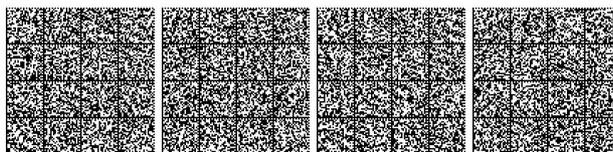
9.6.- Nel caso di specie si tratta di spese afferenti al trattamento economico del personale dipendente e quindi rientranti tra le spese obbligatorie aventi natura permanente, come espressamente previsto dall'art. 48, comma 1, lettera a), del medesimo d.lgs. n. 118 del 2011.

Ne consegue che la legge regionale impugnata, prevedendo che l'incremento dell'indennità mensile pensionabile sia corrisposto in analogia agli altri corpi di polizia ad ordinamento civile e definito in sede di contrattazione collettiva, avrebbe già dovuto quantificare essa stessa l'onere annuale e quello a regime.

9.7.- La Regione Siciliana sostiene la natura meramente programmatica della norma impugnata; tuttavia l'aver demandato alla futura contrattazione collettiva la definizione dell'adeguamento dell'indennità non poteva esimere la legge regionale dal prevedere comunque quella copertura di spesa che deve necessariamente precedere l'apertura di una trattativa sindacale, dovendo la contrattazione collettiva nel pubblico impiego svolgersi nell'ambito di una provvista finanziaria assegnata e preventivamente definita.

10.- Deve essere pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 10, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2020 per violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., con assorbimento degli altri parametri invocati.

11.- Il secondo ricorso (reg. ric. n. 8 del 2021), è stato proposto, in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., nei confronti degli artt. 1, comma 1, e 2, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 29 del 2020: le disposizioni impugnate individuano per la copertura della spesa - relativa rispettivamente all'assunzione di nuovo personale del Corpo forestale regionale e alla corresponsione al suddetto personale dell'adeguamento dell'indennità pensionabile - le somme gravanti sulla Missione 9, Programma 5, capitolo 150001, del bilancio regionale per l'esercizio finanziario 2020 e per il triennio 2020-2022.



11.1.- Va innanzitutto ricordato che l'art. 17 della legge n. 196 del 2009, al comma 1, prevede quali esclusive modalità di copertura finanziaria delle spese l'utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali; la riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa; le modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate. Inoltre, il successivo comma 3 stabilisce che le norme che comportino conseguenze finanziarie devono essere corredate da una relazione tecnica predisposta dalle amministrazioni competenti e verificata dal Ministero dell'economia e delle finanze sulla quantificazione delle entrate e degli oneri recati da ciascuna disposizione, nonché delle relative coperture. Infine il comma 7 precisa che «[p]er le disposizioni legislative in materia pensionistica e di pubblico impiego, la relazione di cui al comma 3 contiene un quadro analitico di proiezioni finanziarie, almeno decennali, riferite all'andamento delle variabili collegate ai soggetti beneficiari e al comparto di riferimento».

11.2.- Nella specie le due norme impugnate intervengono in materia di spese obbligatorie e continuative, avendo ad oggetto, l'una, l'autorizzazione di spesa di 5 milioni di euro per l'assunzione di nuovo personale del Corpo forestale regionale, e, l'altra, l'autorizzazione di spesa di 505.000,00 euro per la corresponsione al suddetto personale dell'adeguamento dell'indennità pensionabile.

11.3.- La relazione allegata al disegno di legge precisa che le risorse finanziarie finalizzate al reclutamento di centottanta unità di personale e di duecentosettanta corsisti rientrerebbero nel Capitolo 150001, Missione 9, Programma 5, che in atto contiene uno stanziamento di euro 44.702.000,00, con una disponibilità di euro 8.721.725,00 di cui 2.000.000,00 già impegnati dall'art. 1, comma 8, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2020. Con riferimento all'adeguamento dell'indennità pensionabile, la relazione precisa che finora essa è stata corrisposta con provvedimenti amministrativi, in misura corrispondente agli incrementi del personale del Corpo forestale dello Stato. Tuttavia dopo l'assorbimento di quest'ultimo nell'Arma dei carabinieri, per accordare l'adeguamento a quello previsto per il personale con qualifica non dirigenziale dei corpi di polizia ad ordinamento civile dal decreto del Presidente della Repubblica 15 marzo 2018, n. 39 (Recepimento dell'accordo sindacale e del provvedimento di concertazione per il personale non dirigente delle Forze di polizia ad ordinamento civile e militare «Triennio normativo ed economico 2016-2018») è stato incrementato il capitolo 150001 di bilancio, su cui la suddetta indennità gravava già in precedenza, per un importo pari ad euro 505.000,00 per anno quantificato per gli esercizi finanziari 2021-2022-2023.

11.4.- La Regione Siciliana ha prodotto anche una nota del Ragioniere generale regionale che ha espresso parere favorevole al disegno di legge, che tale incremento prevedeva, osservando che le disponibilità sul predetto capitolo derivano dalle risorse finanziarie non impegnate per l'esercizio 2020 e che esse risulterebbero sufficienti ad assicurare la copertura finanziaria richiesta, pur essendo necessaria la copertura per gli esercizi finanziari successivi in ragione della natura pluriennale e continuativa della spesa, che comunque è destinata ad un decremento a seguito dei pensionamenti previsti nel triennio 2021-2023.

12.- La questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1, e 2, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 29 del 2020 è fondata per violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost.

12.1.- Le previsioni finanziarie della legge regionale impugnata contrastano palesemente con l'art. 17 della legge di contabilità n. 196 del 2009 in quanto sia l'art. 1, comma 1, che l'art. 2, comma 1, della legge reg. n. 29 del 2020 si limitano ad individuare la copertura a valere sulla Missione 9, Programma 5, Capitolo 150001 del bilancio regionale.

12.2.- Il capitolo 150001 comprende le spese per il personale non dirigenziale del Corpo forestale regionale (CFR).

Nel caso delle disposizioni impugnate si tratta di nuove e maggiori spese, derivanti cioè da nuove assunzioni e dall'adeguamento (id est aumento) delle indennità mensili pensionabili.

La legge regionale in tal modo non prevede alcuna nuova entrata né prevede alcuna riduzione di spesa permanente al fine di coprire detti oneri.

Essa inoltre non accompagna lo stanziamento con una relazione tecnica che giustifichi il semplice rinvio al suddetto capitolo nel presupposto della effettiva presenza di risorse già stanziate e quindi disponibili per il sostentamento dei maggiori oneri.

12.3.- I documenti prodotti dalla difesa regionale sono evidentemente inconferenti e comunque gravemente insufficienti a fondare ogni possibile giudizio positivo di copertura. Essi in realtà finiscono per confermare l'assenza di idonei stanziamenti finanziari in bilancio.

Il suddetto capitolo 150001 è un 'contenitore' di spese permanenti obbligatorie connesse allo status giuridico ed economico dei dipendenti del CFR.

12.4.- L'argomento principale sostenuto dalla Regione, e cioè che le disponibilità già in esso presenti mostrerebbero risorse disponibili per circa 8 milioni di euro, è privo di fondamento e di ogni effettivo riscontro.

12.5.- Innanzitutto risulta indimostrato e comunque non corretto che le risorse già stanziate per spese previste in bilancio potessero contenere delle eccedenze tali da sopportare l'ulteriore peso di altri oneri non previsti al momento della decisione di bilancio.



Infatti, costituisce principio generale che tutte le risorse stanziare in bilancio siano già interamente impegnate e dirette a sovvenire a spese già ivi previste (*ex multis*, sentenze n. 171 del 2021 e n. 209 del 2017).

Tale principio trova viepiù applicazione per le spese obbligatorie per il personale, che per loro natura si sottraggono a ipotesi di facile comprimibilità.

12.6.- Ciò premesso, laddove comunque si ritenga che, nondimeno, lo stanziamento complessivo per le spese del personale già vigente sia in grado di sostenere anche il peso dei nuovi oneri, senza quindi richiedere di essere incrementato da risorse derivanti da nuove entrate o da ulteriori riduzioni permanenti di spesa, se ne sarebbe dovuta dare un'analitica dimostrazione, da compendiarsi principalmente nella Relazione tecnica e nello sviluppo degli oneri con proiezione almeno decennale (art. 17, comma 7, della legge n. 196 del 2009).

13.- Nessuno di tali elementi conoscitivi è stato in realtà prodotto dalla Regione Siciliana, che dimostra solamente l'astratta pertinenza del capitolo 150001 nel provvedere alle coperture delle spese in oggetto, cosa ben diversa dalla effettiva presenza delle relative risorse finanziarie.

13.1.- La dimostrazione della permanente presenza di un'eccedenza di risorse (almeno pari alle nuove spese) in tale capitolo avrebbe richiesto, come già anticipato, un analitico esame di tutte le tipologie di spesa già fatte gravare nel triennio, a regime e dei rispettivi andamenti, con proiezioni almeno decennali delle variabili collegate ai soggetti beneficiari e al comparto di riferimento (art. 17, comma 7: «[...] Per le disposizioni legislative in materia di pubblico impiego, la relazione contiene i dati sul numero dei destinatari, sul costo unitario, sugli automatismi diretti e indiretti che ne conseguono fino alla loro completa attuazione, nonché sulle loro correlazioni con lo stato giuridico ed economico di categorie o fasce di dipendenti pubblici omologabili [...]»).

13.2.- Solo in tal modo, assolvendo a detti oneri probatori sarebbe stato possibile intendere se vi fosse effettivamente una tendenziale e permanente eccedenza di risorse tra quelle già stanziare nel predetto capitolo.

Tanto non è avvenuto nel caso di specie ed anzi, a mero titolo di esempio, lo stanziamento previsto per il 2021 non sembra comunque tenere conto delle due ulteriori autorizzazioni di spesa disposte per il personale da assumere: 2 milioni di euro di cui all'art. 1, comma 7, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2020 e 5,505 milioni di euro di cui agli artt. 1 e 2 della legge reg. Siciliana n. 29 del 2020.

13.3.- È evidente che la "proiezione decennale - costi decennali a regime" allegata alla legge regionale impugnata non è assolutamente rispondente ai dettami indicati dall'art. 17 della l. n. 196 del 2009, dacché, limitandosi a replicare per il decennio la cifra del tutto invariata dei costi presunti per l'esercizio finanziario 2020, non «[...] contiene un quadro analitico di proiezioni finanziarie, almeno decennali, riferite all'andamento delle variabili collegate ai soggetti beneficiari e al comparto di riferimento» (art. 17, comma 7, primo periodo).

13.4.- Neppure soddisfa tali dettami la nota del Ragioniere regionale prodotta dalla Regione Siciliana, che si limita ad attestare apoditticamente la presenza di disponibilità di circa 8 milioni di euro in dipendenza degli andamenti di spesa del corrente anno (2020) sul capitolo 150001, peraltro a gestione ancora non conclusa. È lo stesso Ragioniere regionale, poi, che in detta nota conferma la necessità di prevedere una copertura per gli anni successivi al 2020, rendendo evidente che l'indicazione per detto anno si appalesa una disponibilità una tantum, destinata al rapido riassorbimento delle dinamiche già in essere delle spese e delle relative coperture finanziarie.

14.- Deve pertanto dichiararsi l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1, e 2, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 29 del 2020 per violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost.

15.- Gli altri parametri costituzionali che la difesa dello Stato ha evocato sono da considerarsi assorbiti.

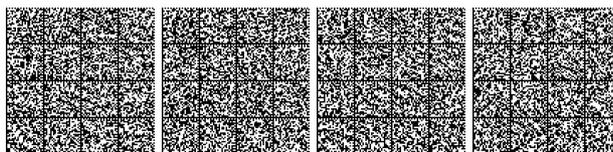
PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*riuniti i giudizi,*

*1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 10, della legge della Regione Siciliana 20 luglio 2020, n. 16 (Norme per il funzionamento del Corpo Forestale della Regione siciliana. Disposizioni varie);*

*2) dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1, e 2, comma 1, della legge della Regione Siciliana 3 dicembre 2020, n. 29 (Norme per il funzionamento del Corpo Forestale della Regione siciliana);*



3) dichiara estinto il processo limitatamente alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 11, lettera b), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2020, promossa, in riferimento all'art. 117, commi secondo, lettera l), e terzo, 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 23 settembre 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Giulio PROSPERETTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 2 dicembre 2021.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_210226

N. 227

*Sentenza 6 ottobre - 2 dicembre 2021*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Impiego pubblico - Norme della Regione autonoma Sardegna - Personale dipendente dell'Associazione regionale allevatori (ARAS) - Reinquadramento automatico nell'Agenzia LAORE Sardegna - Procedura - Indizione di prove selettive concorsuali per soli titoli con riserva integrale dei posti messi a concorso - Mantenimento dell'anzianità pregressa maturata presso l'ente privato - Violazione del principio dei principi del concorso pubblico e del buon andamento dell'amministrazione - Illegittimità costituzionale.**

**Impiego pubblico - Norme della Regione autonoma Sardegna - Attuazione della disposizione relativa al reinquadramento automatico del personale dell'Associazione regionale allevatori (SARS) nell'Agenzia LAORE Sardegna - Violazione dei principi del concorso pubblico e del buon andamento dell'amministrazione - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.**

- Legge della Regione Sardegna 7 agosto 2009, n. 3, art. 2, comma 40; legge della Regione Sardegna 20 dicembre 2018, n. 47, art. 1, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, 51 e 97.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giancarlo CORAGGIO;

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

ha pronunciato la seguente



## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 40, della legge della Regione Sardegna 7 agosto 2009, n. 3 (Disposizioni urgenti nei settori economico e sociale), dell'art. 4 della legge della Regione Sardegna 22 dicembre 2016, n. 37 (Norme per il superamento del precariato nel sistema Regione e altre disposizioni in materia di personale), dell'art. 9 della legge della Regione Sardegna 18 giugno 2018, n. 21 (Misure urgenti per il reclutamento di personale nel sistema Regione. Modifiche alla legge regionale n. 31 del 1998, alla legge regionale n. 13 del 2006, alla legge regionale n. 36 del 2013 e alla legge regionale n. 37 del 2016), e dell'art. 1 della legge della Regione Sardegna 20 dicembre 2018, n. 47 (Attuazione dell'articolo 2, comma 40, della legge regionale n. 3 del 2009 e provvedimenti per garantire il servizio di assistenza zootecnica alle imprese), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna nel procedimento vertente tra P. C. e altri e Laore Sardegna e altri, con ordinanza del 21 dicembre 2020, iscritta al n. 34 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 12, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Sardegna;

udito nell'udienza pubblica del 5 ottobre 2021 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

udito l'avvocato Mattia Pani per la Regione autonoma Sardegna, 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.- Il Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna, con ordinanza del 21 dicembre 2020 (reg. ord. n. 34 del 2021), ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 51 e 97 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 40, della legge della Regione Sardegna 7 agosto 2009, n. 3 (Disposizioni urgenti nei settori economico e sociale), dell'art. 4 della legge della Regione Sardegna 22 dicembre 2016, n. 37 (Norme per il superamento del precariato nel sistema Regione e altre disposizioni in materia di personale), dell'art. 9 della legge della Regione Sardegna 18 giugno 2018, n. 21 (Misure urgenti per il reclutamento di personale nel sistema Regione. Modifiche alla legge regionale n. 31 del 1998, alla legge regionale n. 13 del 2006, alla legge regionale n. 36 del 2013 e alla legge regionale n. 37 del 2016), e dell'art. 1 della legge della Regione Sardegna 20 dicembre 2018, n. 47 (Attuazione dell'articolo 2, comma 40, della legge regionale n. 3 del 2009 e provvedimenti per garantire il servizio di assistenza zootecnica alle imprese).

L'ordinanza di rimessione è stata pronunciata nel corso del giudizio relativo al ricorso proposto da P. C. e altri - dipendenti attualmente in servizio presso l'Agenzia per l'attuazione dei programmi regionali in campo agricolo e per lo sviluppo rurale della Regione Sardegna (Laore) - avverso la detta Agenzia e altri, al fine di ottenere l'annullamento della determinazione del Commissario straordinario 11 ottobre 2019, n. 161, nonché di tutti gli atti allegati e connessi alla medesima, relativi al concorso per soli titoli per l'inquadramento nella detta Agenzia del personale dell'Associazione regionale allevatori della Sardegna (ARAS), ente di diritto privato.

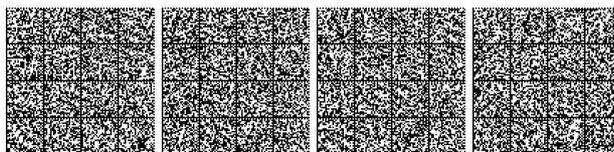
Più precisamente, i ricorrenti sostengono che «gli atti impugnati, e la relativa disciplina legislativa e normativa di riferimento» debbano ritenersi «illegittimi e gravemente pregiudizievoli dei loro interessi» per cui, deducendo come motivi del ricorso, l'eccesso di potere e la violazione e falsa applicazione degli artt. 51, primo comma, e 97, commi primo e terzo, Cost., chiedono l'annullamento di tali atti.

1.1.- Sotto il profilo della rilevanza della questione, il giudice *a quo* ritiene che il previo accertamento della eventuale illegittimità costituzionale delle norme censurate costituisca necessario presupposto per la definizione del giudizio.

Ad avviso del TAR Sardegna, infatti, i ricorrenti non trarrebbero alcuna utilità dall'eventuale accoglimento delle censure «che riguardano le modalità con cui è stato redatto il bando, le sue clausole, le modalità di valutazione dei titoli», avendo interesse solo alla caducazione dell'intera procedura di reclutamento.

Per questa ragione, la decisione, ad avviso del rimettente, non può prescindere dalla valutazione circa la legittimità costituzionale delle norme censurate, in quanto solo dall'eventuale annullamento di queste potrebbe derivare l'illegittimità degli atti amministrativi impugnati e, quindi, l'integrale accoglimento del ricorso.

1.2.- La non manifesta infondatezza della questione è argomentata dal giudice *a quo* evidenziando che il concorso pubblico costituisce la forma generale ed ordinaria di reclutamento per il pubblico impiego, quale procedura strumentale al canone di efficienza dell'amministrazione, e che tale principio, nonostante sia stato formulato per lo più con



riferimento a procedure riservate a soggetti già appartenenti all'amministrazione, è stato ritenuto, a maggior ragione, applicabile dalla giurisprudenza costituzionale anche quando la riserva integrale dei posti operi nei confronti di personale dipendente da enti di diritto privato (sentenze n. 299 e n. 72 del 2011, e n. 267 del 2010).

Pertanto, nel caso in esame, le disposizioni censurate, esentando l'agenzia Laore, ente pubblico regionale, da ogni forma di selezione concorsuale pubblica nell'assunzione del personale proveniente dall'ARAS, contrasterebbero, ad avviso del giudice *a quo*, con gli artt. 3, 51 e 97 Cost.

2.- Con atto depositato il 12 aprile 2021 si è costituita in giudizio la Regione autonoma Sardegna, rappresentando che, successivamente alla proposizione dell'ordinanza di rimessione, la stessa ha approvato la legge della Regione Sardegna 28 dicembre 2020, n. 34 (Modifiche all'articolo 1 della legge regionale n. 47 del 2018 in materia di assistenza tecnica agli imprenditori zootecnici), che ha integralmente modificato il procedimento di inquadramento in Laore del personale di ARAS, già disciplinato dalle norme oggetto della odierna questione di legittimità costituzionale; queste ultime sarebbero, quindi, «rimaste integralmente prive di effettiva esecuzione», nonché «superate dalla successiva disposizione di legge che, in ordine alla questione controversa, introduce una nuova e sostitutiva regolamentazione del procedimento concorsuale».

Alla luce delle sopravvenute modiche normative, la difesa regionale, evidenziando che «i bandi di concorso adottati in esecuzione delle leggi regionali interessate dall'ordinanza di rimessione sono venuti meno per via dell'approvazione della nuova legge regionale 34/2020 cui hanno fatto seguito nuovi e autonomi bandi di concorso», chiede che la Corte costituzionale dichiari «la cessazione della materia del contendere».

#### *Considerato in diritto*

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. n. 34 del 2021), il Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 51 e 97 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 40, della legge della Regione Sardegna 7 agosto 2009, n. 3 (Disposizioni urgenti nei settori economico e sociale), dell'art. 4 della legge della Regione Sardegna 22 dicembre 2016, n. 37 (Norme per il superamento del precariato nel sistema Regione e altre disposizioni in materia di personale), dell'art. 9 della legge della Regione Sardegna 18 giugno 2018, n. 21 (Misure urgenti per il reclutamento di personale nel sistema Regione. Modifiche alla legge regionale n. 31 del 1998, alla legge regionale n. 13 del 2006, alla legge regionale n. 36 del 2013 e alla legge regionale n. 37 del 2016), e dell'art. 1 della legge della Regione Sardegna 20 dicembre 2018, n. 47 (Attuazione dell'articolo 2, comma 40, della legge regionale n. 3 del 2009 e provvedimenti per garantire il servizio di assistenza zootecnica alle imprese).

Le questioni in esame sono state sollevate nell'ambito di un giudizio promosso da alcuni dipendenti in servizio presso l'Agenzia per l'attuazione dei programmi regionali in campo agricolo e per lo sviluppo rurale della Regione Sardegna (Laore) avverso la stessa Agenzia e la Regione Sardegna, onde ottenere l'annullamento della determinazione del Commissario straordinario 11 ottobre 2019, n. 161 e di tutti gli atti allegati e connessi alla medesima, relativi al concorso, riservato e per soli titoli, per l'inquadramento nella detta agenzia del personale dell'Associazione regionale allevatori della Sardegna (ARAS) in servizio alla data del 31 dicembre 2006, che abbia prestato la propria attività lavorativa nei servizi di assistenza tecnica a favore degli allevatori della Sardegna, ivi compresa l'attività di laboratorio e di amministrazione, finanziati con risorse regionali o statali, per almeno tre anni.

2.- Il TAR rimettente ritiene le questioni rilevanti e non manifestamente infondate.

In ordine alla rilevanza, il giudice *a quo* evidenzia che i ricorrenti non trarrebbero alcuna utilità dall'eventuale accoglimento delle censure «che riguardano le modalità con cui è stato redatto il bando, le sue clausole, le modalità di valutazione dei titoli», avendo interesse solo alla caducazione dell'intera procedura di reclutamento.

Per queste ragioni, la decisione, ad avviso del rimettente, non può prescindere dalla valutazione circa la legittimità costituzionale delle norme censurate, in quanto solo dall'eventuale annullamento di queste potrebbe derivare l'illegittimità degli atti amministrativi impugnati e, quindi, l'accoglimento del ricorso.

A sostegno della non manifesta infondatezza, il TAR Sardegna, richiamata la giurisprudenza costituzionale che riconosce nel concorso pubblico la forma generale ed ordinaria di reclutamento per il pubblico impiego, quale procedura strumentale al canone di efficienza dell'amministrazione, rileva che tale principio, nonostante sia stato formulato per lo più con riferimento a procedure riservate a soggetti già appartenenti all'amministrazione,



è stato ritenuto applicabile dalla giurisprudenza costituzionale anche quando la riserva integrale dei posti operi nei confronti di personale dipendente da enti di diritto privato (sono citate le sentenze n. 299 e n. 72 del 2011, e n. 267 del 2010).

3.- Con l'ordinanza di rimessione vengono testualmente censurati, in riferimento agli artt. 3, 51 e 97 Cost., gli artt. 2, comma 40, della legge reg. Sardegna n. 3 del 2009, 4 della legge reg. Sardegna n. 37 del 2016, 9 della legge reg. Sardegna n. 21 del 2018 e 1 della legge reg. Sardegna n. 47 del 2018.

Ciò ancorché le questioni sollevate risultino, sulla base delle censure proposte dal rimettente, essenzialmente incentrate su quanto disposto dall'art. 2, comma 40, della legge reg. Sardegna n. 3 del 2009, ai sensi del quale «[l]'Agenzia LAORE Sardegna è autorizzata a inquadrare, attraverso prove selettive concorsuali per soli titoli, il personale dipendente dell'Associazione regionale allevatori in servizio alla data del 31 dicembre 2006, che abbia prestato la propria attività lavorativa nei servizi di assistenza tecnica a favore degli allevatori della Sardegna, ivi compresa l'attività di laboratorio e di amministrazione, finanziati con risorse regionali o statali, per almeno tre anni, riconoscendo nel passaggio l'anzianità di servizio e, a tal fine, la Giunta regionale, in attuazione della legge della Regione Sardegna 8 agosto 2006, n. 13 (Riforma degli enti agricoli e riordino delle funzioni in agricoltura. Istituzione delle Agenzie AGRIS Sardegna, LAORE Sardegna e ARGEA Sardegna), articolo 28, adotta, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, le modifiche della pianta organica della stessa Agenzia. Alla relativa spesa si fa fronte con le risorse previste nell'UPB S06.04.009».

4.- Preliminarmente, va dichiarata la manifesta inammissibilità per assoluto difetto di motivazione delle censure formulate in relazione agli artt. 4 della legge reg. Sardegna n. 37 del 2016 e 9 della legge reg. Sardegna n. 21 del 2018.

La prima di dette disposizioni prevede che «[e]sclusivamente per le finalità di cui alla presente legge volte al superamento del precariato, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 2, le amministrazioni del sistema Regione, contestualmente all'approvazione del piano pluriennale di cui all'articolo 3, provvedono, ai sensi dell'articolo 4 del decreto legge n. 101 del 2013 e dell'articolo 1, comma 426, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015), e successive modifiche ed integrazioni, e nel rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, al rinnovo o alla proroga, fino alla conclusione delle procedure di stabilizzazione e comunque non oltre il 31 dicembre 2018, dei contratti di lavoro a temine interessati dalle procedure di cui alla presente legge e individuati con le modalità previste dall'articolo 3, comma 4, lettera a)»; mentre la seconda disposizione indicata prevede che «[i]l termine del 31 dicembre 2018 previsto dall'articolo 4, comma 1, della legge regionale 22 dicembre 2016, n. 37 (Norme per il superamento del precariato nel sistema Regione e altre disposizioni in materia di personale) è prorogato al 31 dicembre 2020».

Si tratta di disposizioni volte, evidentemente, al superamento del precariato nella pubblica amministrazione, che stabiliscono il rinnovo o la proroga, fino alla conclusione delle procedure di stabilizzazione, dei contratti di lavoro a termine di dipendenti pubblici e che, come tali, risultano del tutto estranee alla questione dell'inquadramento nella pubblica amministrazione regionale, senza pubblico concorso, del personale proveniente dall'ARAS, ente di diritto privato.

Tali censure devono, pertanto, ritenersi manifestamente inammissibili.

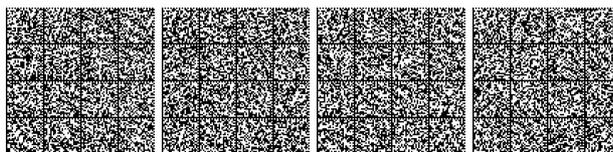
5.- Con riferimento, poi, all'esatta delimitazione del *thema decidendum* va rilevato che le motivazioni e le conclusioni dell'ordinanza di rimessione si rivolgono, indistintamente, all'intero art. 1 della legge reg. Sardegna n. 47 del 2018, che detta, in generale, disposizioni in materia di assistenza agli imprenditori zootecnici, senza però precisare quale sia la disposizione/norma sospettata di illegittimità costituzionale.

La valutazione delle specifiche censure contenute nell'ordinanza rende, però, evidente che il giudice *a quo* ha inteso denunciare, oltre che l'art. 2, comma 40, della legge reg. Sardegna n. 3 del 2009, esclusivamente il comma 2 del citato art. 1 della legge reg. Sardegna n. 47 del 2018, che, disciplinando i compiti dell'Agenzia Laore, a quello rinvia, limitatamente dunque alla parte finale in cui stabilisce «e svolge le corrispondenti funzioni mediante l'attuazione dell'articolo 2, comma 40, della legge regionale 7 agosto 2009, n. 3 (Disposizioni urgenti nei settori economico e sociale), nei limiti di spesa previsti dalla medesima norma».

Come già rilevato, infatti, l'art. 2, comma 40, della legge reg. Sardegna n. 3 del 2009 rappresenta la disposizione che ha imposto alla Regione autonoma Sardegna di procedere all'inquadramento nei ruoli dell'agenzia Laore Sardegna, attraverso prove selettive concorsuali per soli titoli, del personale dipendente dell'ARAS in servizio alla data del 31 dicembre 2006.

Tale norma è, però, rimasta priva di attuazione sino a che l'art. 1 della legge reg. Sardegna n. 47 del 2018, segnatamente la parte finale del suo comma 2, non l'ha specificamente richiamata, disponendo che le venisse data attuazione.

6.- Successivamente alla pubblicazione dell'ordinanza di rimessione, la Regione autonoma Sardegna ha approvato la legge della Regione Sardegna 28 dicembre 2020, n. 34 (Modifiche all'articolo 1 della legge regionale n. 47 del 2018 in materia di assistenza tecnica agli imprenditori zootecnici), che ha modificato il procedimento di inquadramento in



Laore del personale di ARAS, già disciplinato dalle norme oggetto della odierna questione di legittimità costituzionale, abrogando il comma 40 dell'art. 2 della legge reg. Sardegna n. 3 del 2009 e modificando il testo dell'art. 1 della legge reg. Sardegna n. 47 del 2018, eliminando da esso ogni riferimento all'indicato art. 2, comma 40, e inserendo un comma 2-bis, per cui l'Agenzia Laore, «sulla base della programmazione triennale del fabbisogno è autorizzata ad assumere, tramite concorso pubblico per titoli e colloquio, il personale necessario» allo svolgimento delle proprie funzioni.

Questa Corte ha avuto modo di precisare, già in altre occasioni, che, ove un determinato atto amministrativo sia stato adottato sulla base di una norma poi abrogata, la legittimità dell'atto deve essere, comunque, esaminata, in virtù del principio *tempus regit actum*, «con riguardo alla situazione di fatto e di diritto» esistente al momento della sua adozione (*ex plurimis*, sentenze n. 170 e n. 7 del 2019).

Nel caso in esame, quindi, poiché la procedura oggetto di impugnazione è stata bandita nella vigenza delle norme censurate, è alla luce di queste che il TAR Sardegna è chiamato a svolgere il proprio sindacato giurisdizionale e, perciò, la sollevata questione è rilevante nel giudizio in corso, né si pone l'esigenza di restituire gli atti per una rivalutazione della rilevanza e della non manifesta infondatezza delle questioni sollevate.

Neppure, sotto altro profilo, tale *ius superveniens* può comportare la cessazione della materia del contendere, come, invece, richiesto dalla Regione autonoma Sardegna nella sua memoria di costituzione in giudizio.

Tale conseguenza si può, infatti, determinare solo nei casi di giudizio di legittimità costituzionale introdotto con ricorso in via principale.

7.- Nel merito, le questioni sollevate in riferimento agli artt. 3, 51 e 97 Cost. sono fondate.

7.1.- Secondo la giurisprudenza costante di questa Corte, «la facoltà del legislatore di introdurre deroghe al principio del concorso pubblico deve essere delimitata in modo rigoroso, potendo tali deroghe essere considerate legittime solo quando siano funzionali esse stesse al buon andamento dell'amministrazione e ove ricorrano peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico idonee a giustificarle» (sentenza n. 40 del 2018 e n. 110 del 2017; nello stesso senso, sentenze n. 7 del 2015 e n. 134 del 2014) e, comunque, sempre che siano previsti «adeguati accorgimenti per assicurare [...] che il personale assunto abbia la professionalità necessaria allo svolgimento dell'incarico» (sentenza n. 225 del 2010).

Infatti, secondo la stessa sentenza, «la necessità del concorso per le assunzioni a tempo indeterminato discende non solo dal rispetto del principio di buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost., ma anche dalla necessità di consentire a tutti i cittadini l'accesso alle funzioni pubbliche, in base all'art. 51 Cost.».

Già in passato questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del mancato ricorso a una tale «forma generale ed ordinaria di reclutamento per le amministrazioni pubbliche» (sentenza n. 40 del 2018), in relazione a norme regionali di generale e automatico reinquadramento del personale di enti di diritto privato (come le società a partecipazione regionale) nei ruoli delle Regioni, senza il previo espletamento di alcuna procedura selettiva di tipo concorsuale (*ex multis*, sentenza n. 225 del 2010).

Un simile trasferimento automatico finirebbe, infatti, per risolversi in un privilegio indebito per i soggetti beneficiari di una procedura come quella descritta, in violazione dell'art. 97 Cost. e, di conseguenza, degli artt. 3 e 51 Cost. (*ex multis*, sentenze n. 227 del 2013 e n. 62 del 2012).

Anche nel caso di trasferimento di funzioni da soggetti privati ad enti pubblici, come nel caso in esame, deve ritenersi che «l'automatico trasferimento dei lavoratori presuppone un passaggio di status - da dipendenti privati a dipendenti pubblici (ancorché in regime di lavoro privatizzato) - che [...] non può avvenire in assenza di una prova concorsuale aperta al pubblico» (sentenza n. 167 del 2013).

Se ne deve concludere che il generale ed automatico transito del personale di un ente di diritto privato nell'organico di un soggetto pubblico regionale non possa essere realizzato senza il previo espletamento di una procedura selettiva non riservata, ma aperta al pubblico, in quanto, altrimenti, si avrebbe una palese ed ingiustificata deroga al principio del concorso pubblico, al quale debbono conformarsi - come più volte affermato da questa Corte - le procedure di assunzione del personale delle pubbliche amministrazioni (*ex multis*, sentenza n. 190 del 2005).

7.2.- Nel caso in esame, le norme regionali censurate vengono a vincolare, invece, l'amministrazione a bandire una procedura che si risolve in una riserva integrale dei posti messi a concorso a favore dei dipendenti di un ente privato, l'ARAS, per i quali viene prevista, per di più, l'entrata in servizio nella pubblica amministrazione con la sola valutazione dei titoli e con l'anzianità pregressa già maturata presso il precedente datore di lavoro privato.



Pertanto, le norme regionali qui esaminate nella versione vigente precedentemente alle modifiche introdotte dalla legge reg. Sardegna n. 34 del 2020, non soddisfano le condizioni che possono, in alcuni limitati casi, giustificare la deroga al principio del pubblico concorso.

7.3.- Va, quindi, dichiarata l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3, 51 e 97 Cost., dell'art. 2, comma 40, della legge reg. Sardegna n. 3 del 2009 e dell'art. 1, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 47 del 2018, nella versione vigente precedentemente alla sostituzione operata dall'art. 1, comma 1, lettera a), della legge reg. Sardegna n. 34 del 2020, limitatamente alla parte in cui stabilisce «e svolge le corrispondenti funzioni mediante l'attuazione dell'articolo 2, comma 40, della legge regionale 7 agosto 2009, n. 3 (Disposizioni urgenti nei settori economico e sociale), nei limiti di spesa previsti dalla medesima norma».

PER QUESTI MOTIVI

### LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 40, della legge della Regione Sardegna 7 agosto 2009, n. 3 (Disposizioni urgenti nei settori economico e sociale);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge della Regione Sardegna 20 dicembre 2018, n. 47 (Attuazione dell'articolo 2, comma 40, della legge regionale n. 3 del 2009 e provvedimenti per garantire il servizio di assistenza zootecnica alle imprese), nella versione vigente precedentemente alla sostituzione operata dall'art. 1, comma 1, lettera a), della legge della Regione Sardegna 28 dicembre 2020, n. 34 (Modifiche all'articolo 1 della legge regionale n. 47 del 2018 in materia di assistenza tecnica agli imprenditori zootecnici), limitatamente alla parte in cui stabilisce «e svolge le corrispondenti funzioni mediante l'attuazione dell'articolo 2, comma 40, della legge regionale 7 agosto 2009, n. 3 (Disposizioni urgenti nei settori economico e sociale), nei limiti di spesa previsti dalla medesima norma»;

3) dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Sardegna 22 dicembre 2016, n. 37 (Norme per il superamento del precariato nel sistema Regione e altre disposizioni in materia di personale) e dell'art. 9 della legge della Regione Sardegna 18 giugno 2018, n. 21 (Misure urgenti per il reclutamento di personale nel sistema Regione. Modifiche alla legge regionale n. 31 del 1998, alla legge regionale n. 13 del 2006, alla legge regionale n. 36 del 2013 e alla legge regionale n. 37 del 2016), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 51 e 97 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Giulio PROSPERETTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 2 dicembre 2021.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



N. 228

*Sentenza 6 ottobre - 2 dicembre 2021*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Usi civici - Norme della Regione Abruzzo - Introduzione di criteri per l'assegnazione delle terre civiche di pascolo prioritariamente ai cittadini del Comune o della frazione del Comune e dell'ente gestore - Violazione della competenza esclusiva statale nella materia dell'ordinamento civile - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Abruzzo 6 aprile 2020, n. 9, art. 9, comma 1, lettera *c*), nella parte in cui inserisce il comma 3-*bis*, lettere *a*), *b*), *c*) e *d*), all'art. 16 della legge della Regione Abruzzo 3 marzo 1988, n. 25.
- Costituzione, artt. 2, 3 e 117, commi primo e secondo, lettere *e*) ed *l*); Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, artt. 101 e 102; legge 20 novembre 2017, n. 168, art. 1.

### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente*: Giancarlo CORAGGIO;

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

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1 *c*), lettere *a*), *b*), *c*) e *d*) (*recte*: comma 1, lettera *c*), della legge della Regione Abruzzo 6 aprile 2020, n. 9 (Misure straordinarie ed urgenti per l'economia e l'occupazione connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), nella parte in cui inserisce il comma 3-*bis*, lettere *a*), *b*), *c*) e *d*), all'art. 16 della legge della Regione Abruzzo 3 marzo 1988, n. 25 (Norme in materia di Usi civici e gestione delle terre civiche - Esercizio delle funzioni amministrative), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 6-11 giugno 2020, depositato in cancelleria il 12 giugno 2020, iscritto al n. 52 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 28, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione della Regione Abruzzo;

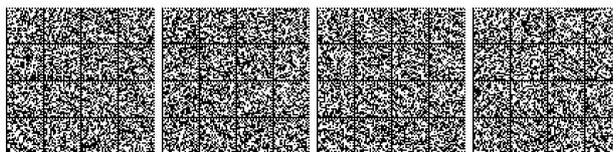
udito nell'udienza pubblica del 5 ottobre 2021 il Giudice relatore Giovanni Amoroso;

uditi l'avvocato dello Stato Ettore Figliolia per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Stefania Valeri per la Regione Abruzzo, quest'ultima 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 ricorso depositato il 12 giugno 2020 e iscritto al n. 52 del registro ricorsi per l'anno 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. 9, comma 1 *c*), lettere *a*), *b*), *c*) e *d*) (*recte*: art. 9, comma 1, lettera *c*), della legge della Regione Abruzzo 6 aprile 2020, n. 9 (Misure straordinarie ed urgenti per l'economia e l'occupazione connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), nella parte in cui inserisce il comma 3-*bis*, lettere *a*), *b*), *c*) e *d*),



all'art. 16 della legge della Regione Abruzzo 3 marzo 1988, n. 25 (Norme in materia di Usi civici e gestione delle terre civiche - Esercizio delle funzioni amministrative), per contrasto con gli artt. 2, 3, 117, commi primo e secondo, lettere *e*) ed *l*), della Costituzione, il primo comma in relazione agli artt. 101 e 102 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130.

2.- La disposizione regionale impugnata, rubricata «Disposizioni urgenti in materia di agricoltura e zootecnia», inserendo un nuovo comma (il comma 3-*bis*) all'art. 16 della legge reg. Abruzzo n. 25 del 1988, ha introdotto nuovi criteri ai fini dell'assegnazione dell'uso civico di pascolo da parte dei Comuni e degli enti gestori delle terre civiche a destinazione pascoliva, stabilendo che: *a*) le terre civiche siano conferite, anche con durata pluriennale, «prioritariamente» ai soggetti di cui all'art. 26 della legge 16 giugno 1927, n. 1766 (Conversione in legge del R. decreto 22 maggio 1924, n. 751, riguardante il riordinamento degli usi civici nel Regno, del R. decreto 28 agosto 1924, n. 1484, che modifica l'art. 26 del R. decreto 22 maggio 1924, n. 751, e del R. decreto 16 maggio 1926, n. 895, che proroga i termini assegnati dall'art. 2 del R. decreto-legge 22 maggio 1924, n. 751), iscritti nel registro della popolazione residente da almeno dieci anni che abbiano un'azienda con presenza zootecnica, ricoveri per stabulazione invernale e codice di stalla riferito allo stesso territorio comunale o ai Comuni limitrofi; *b*) nel caso in cui l'azienda assuma la forma giuridica di società di persone o società di capitali, i predetti requisiti devono essere posseduti dalla totalità dei soci nel caso di società di persone e da almeno due terzi delle quote societarie nel caso di società di capitali; il codice aziendale di stalla deve essere unico, attribuito alla forma giuridica conferitaria e ricomprendere l'intera consistenza zootecnica; *c*) ai soggetti titolari del diritto di priorità può essere assicurata, compatibilmente con le disponibilità di ogni singolo Comune, una concessione annuale fino a un ettaro di terre civiche ad utilizzazione pascoliva per ogni 0,1 unità di bestiame adulto (d'ora in avanti: *UBA*) immessa al pascolo; il canone annuale per il diritto di uso civico di pascolo non può superare quaranta euro per *UBA*; *d*) soddisfatta la domanda di concessione ai soggetti aventi diritto di priorità, in caso di eccedenza l'assegnazione è concessa ai residenti dei Comuni limitrofi, poi a quelli della Provincia, poi a quelli della Regione, con le medesime procedure di concessione e, successivamente, ad altri soggetti attraverso procedure di evidenza pubblica.

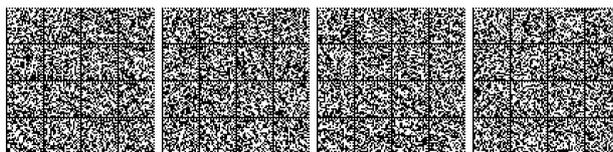
2.1.- Ad avviso del ricorrente, la disposizione impugnata determinerebbe «una limitazione evidente di natura non transitoria bensì permanente» dei diritti di uso civico, tra l'altro senza alcuna attinenza con le misure straordinarie ed urgenti per l'economia e l'occupazione connesse all'emergenza epidemiologica e con la natura transitoria della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2020.

In particolare, dopo aver ricordato che la materia dei «domini collettivi» ha una molteplice dimensione (personalista, pluralista, comune, solidarista, collettiva, civica, cooperativa, territoriale, frazionale, sussidiaria, storica, giuridica, politica, sociale, comparata, urbanistica, turistica, forestale, archeologica, etnologica, antropologica, culturale), la difesa statale ha osservato che la norma regionale comporta una distorsione dell'istituto così come disciplinato dalla legge 20 novembre 2017, n. 168 (Norme in materia di domini collettivi), il cui art. 1 riconosce i «domini collettivi», comunque denominati, come «ordinamento giuridico primario delle comunità originarie», in attuazione dell'art. 2 Cost., e dunque quale espressione di diritti fondamentali storici di cui la persona gode sia come soggetto singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, dal che deriverebbe anzitutto una «potenziale» violazione del citato parametro costituzionale.

La legge n. 168 del 2017 - ha continuato il ricorrente - oltre a riconoscere la natura dei domini collettivi come ordinamento primario delle comunità originarie, ne detta anche la disciplina: da un lato riconoscendo, agli enti esponenziali delle collettività titolari dei diritti, capacità di autonormazione per l'amministrazione oggettiva e soggettiva, vincolata e discrezionale, nonché capacità di gestione del patrimonio naturale, economico e culturale che fa capo alla base territoriale della proprietà collettiva, considerato come comproprietà intergenerazionale (art. 1, comma 1, lettere *b* e *c*); dall'altro lato tutelando i diritti dei cittadini di uso e gestione delle terre di collettivo godimento preesistenti allo Stato italiano (anche nelle forme delle comunioni familiari vigenti nei territori montani), quali diritti caratterizzati dal concorso delle seguenti condizioni: *a*) avere normalmente, e non eccezionalmente, ad oggetto utilità del fondo consistenti in uno sfruttamento di esso; *b*) essere riservati ai componenti della comunità, salvo diversa decisione dell'ente collettivo (art. 2, commi 2 e 3).

Si tratterebbe, dunque, di «diritti fondamentali» o meglio di «diritti storici riconosciuti», attribuiti ad ogni persona in quanto membro di una collettività, sicché l'introduzione di un «regime preferenziale» per alcune categorie di utenti a scapito di altre (in contrasto con il principio per cui «ogni civis, in quanto appartenente ad una determinata collettività, è legittimato ed ha il diritto di poter godere dei suddetti diritti») determinerebbe la violazione dell'art. 3 Cost.

Ancora, nell'introdurre «condizioni limitanti del diritto all'uso civico da parte degli utenti non previste dalla normativa statale», la norma regionale violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., norma, quest'ultima, che stabilisce la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «ordinamento civile», materia in cui pacificamente rientrerebbe la disciplina della titolarità e dell'esercizio dei diritti dominicali sulle terre civiche, attualmente contenuta nella legge n. 168 del 2017.



La norma impugnata, infine, nello stabilire che per i titolari del diritto di priorità può essere assicurata una concessione annuale fino a un ettaro di terre civiche ad utilizzazione pascoliva per ogni 0,1 UBA immessa al pascolo (e nel prevedere che il canone annuale per il diritto di uso civico di pascolo non può superare quaranta euro per UBA), porrebbe i beneficiari in posizione di vantaggio concorrenziale rispetto agli altri allevatori (i quali non godrebbero del predetto calmierato sul prezzo del foraggio), così ponendosi in contrasto con gli artt. 101 e 102 TFUE (che fissano il principio della parità di concorrenza tra gli operatori economici) e, per loro tramite, con l'art. 117, primo comma, Cost. (che subordina l'esercizio della potestà legislativa regionale al rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario), nonché, infine, con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che pone la «tutela della concorrenza» tra le materie riservate alla potestà legislativa esclusiva statale.

3.- Con atto depositato il 20 luglio 2020, si è costituita in giudizio la Regione Abruzzo, chiedendo una declaratoria di inammissibilità o di infondatezza, sul rilievo che la disposizione non avrebbe previsto limitazioni dei diritti di uso civico come disciplinati dalla legislazione statale, ma, anzi, proprio in funzione di specificare e rafforzare i principi, temporale e spaziale, da questa previsti (che subordinano l'esercizio dei diritti alla normale continuità dello sfruttamento del fondo e all'appartenenza alla comunità: art. 2 della legge n. 168 del 2017), si sarebbe limitata a prevedere criteri di priorità per il conferimento delle terre collettive ad utilizzazione pascoliva, legati alla lunga durata della residenza (almeno decennale) e al collegamento dell'azienda con il territorio comunale o dei Comuni limitrofi.

Il rilievo che la disposizione regionale non incide sul regime delle terre collettive e dei diritti di uso civico (limitandosi a definire criteri di priorità per l'utilizzo delle prime e per l'esercizio dei secondi) escluderebbe, inoltre, secondo la Regione, la possibilità di fare applicazione, nella presente vicenda, dei principi affermati dalla costante giurisprudenza costituzionale in materia di usi civici, poiché tali pronunce avevano ad oggetto norme volte a sottrarre i beni collettivi alla loro destinazione (attraverso l'alienazione, la permuta, la sclassificazione e la sdemanializzazione), incidendo illegittimamente sui principi inderogabili che li governano, consistenti nella inalienabilità, indivisibilità, inusucapibilità, nonché nella perpetuità della loro destinazione silvo-agro-pastorale.

La difesa regionale ha osservato, infine, che la disposizione impugnata, essendo piuttosto diretta a disciplinare l'esercizio delle funzioni amministrative inerenti il conferimento delle terre civiche e il controllo sulla loro gestione, potrebbe essere ricondotta alla competenza residuale regionale in materia di «agricoltura».

### *Considerato in diritto*

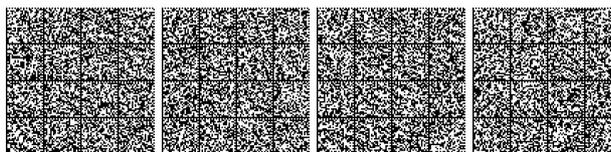
1.- Con ricorso depositato il 12 giugno 2020 e iscritto al n. 52 del registro ricorsi 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1 c), lettere a), b), c) e d) (*recte*: art. 9, comma 1, lettera c), della legge della Regione Abruzzo 6 aprile 2020, n. 9 (Misure straordinarie ed urgenti per l'economia e l'occupazione connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), nella parte in cui inserisce il comma 3-*bis*, lettere a), b), c) e d), all'art. 16 della legge della Regione Abruzzo 3 marzo 1988, n. 25 (Norme in materia di Usi civici e gestione delle terre civiche - Esercizio delle funzioni amministrative), per contrasto con gli artt. 2, 3, 117, commi primo e secondo, lettere e) ed l), della Costituzione, il primo comma in relazione agli artt. 101 e 102 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130.

Con il medesimo ricorso, il Presidente del Consiglio dei ministri ha anche promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, commi 3, lettera b), numeri 1), 3), 4) e 5), e 7; 3, commi 2, 3 e 4; 5, comma 11; 9, comma 6, della stessa legge reg. Abruzzo n. 9 del 2020, per contrasto con l'art. 81, terzo comma, Cost.; questioni separate e da definire con distinta decisione.

2.- L'art. 9, comma 1, lettera c), della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2020, modificando l'art. 16 della legge reg. Abruzzo n. 25 del 1988, introduce criteri di priorità ai fini della assegnazione delle terre civiche di pascolo da parte dei Comuni e degli enti gestori, prevedendo che esse siano conferite anzitutto agli abitanti del Comune o della frazione che possono vantare i seguenti requisiti: a) iscrizione nel registro dei residenti da almeno dieci anni; b) azienda con presenza zootecnica; c) ricoveri per stabulazione invernale; d) codice di stalla riferito allo stesso territorio comunale o a Comuni limitrofi.

Questi requisiti, ove l'impresa assuma la forma giuridica di società, devono essere posseduti da tutti i soci, se si tratti di società di persone, o almeno da due terzi delle quote, se si tratti di società di capitali.

Ai titolari del diritto di priorità può essere assicurata, compatibilmente con le disponibilità di ogni singolo Comune, una concessione annuale fino a un ettaro di terre civiche ad utilizzazione pascoliva per ogni 0,1 unità di bestiame adulto (d'ora in avanti: UBA) immessa al pascolo; inoltre, il canone annuale per il diritto di uso civico di pascolo non può superare quaranta euro per ognuna delle predette unità.



Solo dopo che sia stata soddisfatta la domanda di concessione ai soggetti aventi diritto di priorità, e solo in caso di eccedenza delle terre pascolive, l'assegnazione è concessa ai residenti dei Comuni limitrofi, poi a quelli della Provincia, successivamente a quelli della Regione, con le medesime procedure di concessione, e infine ad altri soggetti attraverso procedure di evidenza pubblica.

3.- Secondo il ricorrente, l'illustrata norma regionale determinerebbe, in primo luogo, una «potenziale» violazione dell'art. 2 Cost., in quanto, concretando una distorsione dell'istituto di uso civico così come disciplinato dalla legge 20 novembre 2017, n. 168 (Norme in materia di domini collettivi), il cui art. 1 riconosce i domini collettivi, comunque denominati, come ordinamento giuridico primario delle comunità originarie, limiterebbe l'esercizio di un diritto fondamentale storico attribuito alla persona nell'ambito di una formazione sociale in cui si svolge la sua personalità.

In secondo luogo, la norma regionale impugnata violerebbe anche l'art. 3 Cost., poiché, attraverso la predetta distorsione dell'istituto, introdurrebbe indebitamente un «regime preferenziale» per alcune categorie di utenti a scapito di altre o, in altre parole, «condizioni limitanti» a carico di taluni cittadini ed in favore di altri, in funzione dell'esercizio del diritto, non previste dalla normativa statale e in contrasto con il carattere del diritto stesso quale diritto, di uso e gestione delle terre di collettivo godimento, riconosciuto ad ogni civis «in quanto appartenente ad una determinata collettività».

In terzo luogo, la norma impugnata, non limitandosi alla disciplina dell'esercizio delle funzioni amministrative in materia di usi civici, ma spingendosi ad incidere sul regime della titolarità e dell'esercizio dei diritti dominicali sulle terre collettive (area di competenza legislativa esclusiva dello Stato, in quanto rientrante nella materia dell'«ordinamento civile»), si porrebbe altresì in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

In quarto luogo, infine, ponendo delle condizioni di favore per taluni allevatori a discapito di altri, non solo in funzione dell'assegnazione delle terre civiche ma anche in funzione del pagamento del canone annuale, la norma censurata violerebbe gli artt. 101 e 102 TFUE (che prevedono il principio della parità di concorrenza tra operatori economici), nonché, per loro tramite, l'art. 117, primo comma, Cost. (che subordina l'esercizio della potestà legislativa regionale al rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento eurounitario), e infine, l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che riserva alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la «tutela della concorrenza».

4.- All'esame nel merito delle questioni di legittimità costituzionale giova premettere il quadro normativo di riferimento, soprattutto quanto alla ricognizione dei caratteri del diritto di uso civico e di dominio collettivo.

Attualmente la materia degli assetti fondiari collettivi trova la sua regolamentazione nella legge n. 168 del 2017, la quale ha introdotto nell'ordinamento la nuova figura dei «domini collettivi», senza eliminare la tradizionale categoria degli «usi civici», né abrogarne la fonte normativa (la legge 16 giugno 1927, n. 1766, recante «Conversione in legge del R. decreto 22 maggio 1924, n. 751, riguardante il riordinamento degli usi civici nel Regno, del R. decreto 28 agosto 1924, n. 1484, che modifica l'art. 26 del R. decreto 22 maggio 1924, n. 751, e del R. decreto 16 maggio 1926, n. 895, che proroga i termini assegnati dall'art. 2 del R. decreto-legge 22 maggio 1924, n. 751» di conversione del regio decreto n. 751 del 1924).

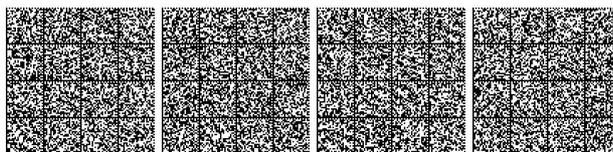
4.1.- Innanzi tutto deve considerarsi che dalla nuova legge - e già per effetto della nuova terminologia nella denominazione dell'istituto - emerge con evidenza il netto cambiamento di prospettiva con cui l'ordinamento statale ha provveduto alla regolamentazione della materia.

Infatti, se la disciplina contenuta nella legge n. 1766 del 1927 era ispirata ad una chiara finalità liquidatoria, che trovava fondamento nella posizione di disfavore con cui il legislatore dell'epoca valutava l'uso promiscuo delle risorse fondiarie e nell'esigenza di trasformare la proprietà collettiva in proprietà individuale, nel quadro del controllo sull'indirizzo delle attività produttive proprio del carattere dirigistico dell'ordinamento corporativo, al contrario la disciplina contenuta nella legge n. 168 del 2017, pur senza abrogare la precedente normativa, risulta orientata alla prevalente esigenza di salvaguardare le numerose forme, molteplici e diverse nelle varie aree territoriali, in cui si realizzano modalità di godimento congiunto e riservato di un bene fondiario da parte dei membri di una comunità, sul presupposto che esse sono funzionali non soltanto alla realizzazione di un interesse privato dei partecipanti, ma anche di interessi superindividuali di carattere generale, connessi con la salvaguardia dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio storico e culturale del Paese.

Ciò costituisce il punto di arrivo di un'evoluzione progressiva nella normativa e nella giurisprudenza.

Il legislatore ha recepito gli orientamenti costantemente espressi da questa Corte, che ha evidenziato la sussistenza di «uno specifico interesse unitario della comunità nazionale alla conservazione degli usi civici» nella misura in cui essa contribuisce alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio (sentenza n. 46 del 1995).

Tale interesse è stato sancito, a livello legislativo, soprattutto dall'art. 1 della legge 8 agosto 1985, n. 431 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, recante disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale), disposizione poi replicata dall'art. 142, comma 1, lettera h), 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), il quale ha sottoposto a vincolo paesaggistico le «aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici».



La sovrapposizione tra tutela dell'ambiente e tutela del paesaggio, introdotta dalla legge n. 431 del 1985, si riflette in uno specifico interesse unitario della comunità nazionale alla conservazione degli usi civici, in quanto essi concorrono a determinare la forma del territorio su cui si esercitano, intesa quale «prodotto di una “integrazione tra uomo e ambiente naturale”» (sentenza n. 46 del 1995; nello stesso senso, sentenze n. 345 del 1997 e n. 133 del 1993).

Più recentemente questa Corte ha affermato che «[i]l riconoscimento normativo della valenza ambientale dei beni civici ha determinato, da un lato, l'introduzione di vincoli diversi e più penetranti e, dall'altro, la sopravvivenza del principio tradizionale, secondo cui eventuali mutamenti di destinazione - salvo i casi eccezionali di legittimazione delle occupazioni e di alienazione dei beni silvo-pastorali - devono essere compatibili con l'interesse generale della comunità che ne è titolare» (sentenza n. 103 del 2017).

Le istanze di conservazione e valorizzazione delle forme di godimento fondiario collettivo, derivanti dalla loro strumentalità alla salvaguardia di valori e interessi costituzionalmente rilevanti, sono state tradotte dalla nuova legge n. 168 del 2017 in enunciati di principio proclamati nell'art. 2, ove si afferma che la Repubblica tutela e valorizza i beni di collettivo godimento, in quanto: elementi fondamentali per la vita e lo sviluppo delle collettività locali; strumenti primari per assicurare la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale nazionale; componenti stabili del sistema ambientale; basi territoriali di istituzioni storiche di salvaguardia del patrimonio culturale e naturale; strutture eco-paesistiche del paesaggio agro-silvo-pastorale nazionale; fonte di risorse rinnovabili da valorizzare e utilizzare a beneficio delle collettività locali degli aventi diritto.

La consolidata vocazione ambientalista degli usi civici e dei domini collettivi - che, per altro verso, chiama in causa la competenza esclusiva del legislatore statale in materia di «tutela dell'ambiente» e «dell'ecosistema» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. (sentenza n. 103 del 2017), oltre quella in materia di «ordinamento civile» di cui si dirà oltre (ai punti 5 e seguenti) - è ora chiaramente affermata dalla stessa legge n. 168 del 2017, nella parte in cui - nell'enunciare che i domini collettivi sono riconosciuti in attuazione, tra l'altro, dell'art. 9 Cost. (sentenza n. 71 del 2020) - stabilisce che, con l'imposizione del vincolo paesaggistico, l'ordinamento giuridico garantisce l'interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civici per contribuire alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio ed aggiunge che «[t]ale vincolo è mantenuto sulle terre anche in caso di liquidazione degli usi civici» (art. 3, comma 6).

Inoltre la dichiarata connotazione dei domini collettivi come «comproprietà inter-generazionale» (art. 1, comma 1, lettera c, della legge n. 168 del 2017) mostra una chiara proiezione diacronica affinché l'ambiente e il paesaggio siano garantiti anche alle future generazioni.

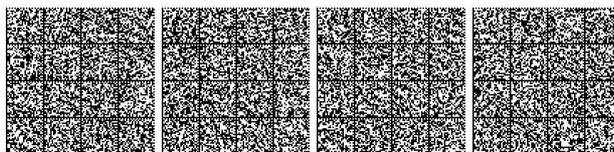
4.2.- Dalla legge n. 168 del 2017 emerge la nozione di «dominio collettivo» - termine peraltro non ignoto anche alla legislazione dell'epoca, che vi faceva riferimento nella cosiddetta legge forestale (regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3267, recante «Riordinamento e riforma della legislazione in materia di boschi e di terreni montani») - come diritto reale, riservato a una comunità, di usare e godere congiuntamente in via individuale o collettiva di un bene fondiario o di un corpo idrico sulla base di una norma preesistente all'ordinamento dello Stato italiano. Nel recente riassetto della materia forestale ritornano le categorie della proprietà collettiva e degli usi civici (art. 10, comma 5, del decreto legislativo 3 aprile 2018, n. 34, recante «Testo unico in materia di foreste e filiere forestali»).

Si tratta di un diritto soggettivo dominicale, che, quale proprietà collettiva, si colloca tra quelle, privata e pubblica, previste dall'art. 42, primo comma, Cost., avente ad oggetto un bene economico riferibile all'ente esponenziale della collettività degli aventi diritto. Esso è connotato da peculiari caratteri, i quali riflettono la sua strumentalità al soddisfacimento non solo dell'interesse privato dei titolari, ma anche di un interesse generale della collettività espressa dall'ente esponenziale, quale formazione sociale intermedia riconducibile all'art. 2 Cost., in attuazione (anche) del quale sono riconosciuti i domini collettivi (art. 1, comma 1, della legge n. 168 del 2017).

Questi caratteri concernono sia i soggetti che ne sono titolari o che ne hanno l'amministrazione, sia l'oggetto, costituito dai beni su cui può essere esercitato il diritto, sia, infine, la situazione giuridica soggettiva attribuita dall'ordinamento per la tutela dell'interesse che lega i soggetti ai beni.

4.2.1.- Con riguardo ai soggetti, occorre distinguere i singoli appartenenti alle collettività, titolari dei diritti di uso civico e della proprietà collettiva, dagli enti esponenziali di tali collettività.

Già prima dell'entrata in vigore della nuova legge, si riteneva che titolari del diritto fossero i singoli appartenenti ad una determinata collettività (uti singuli e uti cives) ai quali, in base all'art. 3 della legge n. 1766 del 1927, si riconosceva, per un verso, la legittimazione ad esperire, dinanzi al Commissario per la liquidazione degli usi civici, l'azione diretta ad ottenerne il riconoscimento, per altro verso la legittimazione ad intervenire nei giudizi di accertamento vertenti tra altre persone. Se da una parte la titolarità sostanziale del diritto di uso civico veniva ricondotta all'aggregato degli utenti, dall'altra si riconoscevano poteri strumentali di amministrazione, gestione, disposizione e tutela all'ente esponenziale degli interessi di quell'aggregato (Comune o associazione degli utenti); poteri esercitati dai Comuni e, in caso di esistenza di frazioni con un demanio proprio, dalle amministrazioni separate dei Comuni, che convivevano con forme associative di diritto privato di origine consuetudinaria, quali le comunioni familiari dei territori montani.



La legge n. 168 del 2017 ha confermato questo assetto quanto alla individuazione dei soggetti titolari del diritto: questi vanno sempre identificati nei singoli soggetti che fanno parte di una determinata collettività, l'appartenenza alla quale dipende dalle regole consuetudinarie che la disciplinano e che variano secondo le diverse realtà territoriali.

La progressiva evoluzione da una prospettiva meramente liquidatoria a quella mirata soprattutto alla conservazione e valorizzazione degli usi civici e dei domini collettivi ha indotto il legislatore del 2017 ad introdurre significative innovazioni in ordine al riconoscimento giuridico, alla natura e ai poteri degli enti esponenziali, cui è affidata l'amministrazione dei beni di proprietà collettiva.

Tali enti hanno personalità giuridica di diritto privato ed autonomia statutaria (art. 1, comma 2) e danno vita, quanto alla regolamentazione dei domini collettivi, ad un «ordinamento giuridico primario delle comunità originarie», soggetto alla Costituzione (art. 1, comma 1).

Ad essi sono attribuiti poteri autonomi nella definizione delle modalità di uso congiunto dei beni da parte dei membri della collettività, attraverso il riconoscimento della capacità di autonormazione (art. 1, comma 1, lettera *b*), che implica la possibilità di regolare autonomamente l'uso del bene con il limite del rispetto della Costituzione e delle regole consuetudinarie al fine della conservazione dell'assetto giuridico tradizionale del territorio e, dunque, della continuità del dominio collettivo, così come configurato ab immemorabile (art. 3, comma 5).

Alla capacità di autonormazione si affianca quella di gestione economica (art. 1, comma 1, lettera *c*), la quale deve tenere conto della qualificazione del patrimonio naturale, economico e culturale oggetto di gestione come «comproprietà inter-generazionale», cui conseguono limiti più penetranti di quelli derivanti dal regime giuridico di inalienabilità e indivisibilità dei beni, non potendo privarsi le generazioni future di una pari opportunità di utilizzo del bene.

Inoltre - diversamente dalla precedente normativa (la quale indicava nei Comuni i principali enti amministratori dei diritti di uso civico) - la nuova legge attribuisce ai Comuni stessi un ruolo sussidiario, stabilendo che essi provvedano, con amministrazione separata, alla gestione dei predetti beni, solo in mancanza degli enti esponenziali delle collettività titolari e riconoscendo alle popolazioni interessate la facoltà di costituire i comitati per l'amministrazione separata dei beni di uso civico frazionali (art. 2, comma 4). La figura associativa in domini collettivi diventa forma privilegiata rispetto alle gestioni comunale e frazionale.

Del resto la stessa legge n. 168 del 2017 fa menzione espressa delle comunioni familiari montane già riconosciute dalle leggi sulla montagna, per affermare che esse «continuano a godere e ad amministrare i loro beni in conformità dei rispettivi statuti e consuetudini» (art. 2, comma 2, secondo periodo), non diversamente da altre forme associative volte alla gestione dei beni di collettivo godimento preesistenti all'ordinamento dello Stato.

4.2.2.- Con riguardo poi all'oggetto del rapporto giuridico di proprietà collettiva, deve rilevarsi che il regime dei beni gravati da usi civici (ora oggetto di domini collettivi) non è mutato nella sostanza. Esso è improntato ai principi della intrasferibilità (sia inter vivos che mortis causa), inusucapibilità, imprescrittibilità e indivisibilità.

La regola generale, desumibile dalla legge n. 1766 del 1927, rimane quella per cui un bene gravato da uso civico non può essere oggetto di alienazione o di liquidazione al di fuori delle ipotesi tassative contemplate dalla legge stessa e dal regolamento dettato per la sua esecuzione (regio decreto 26 febbraio 1928, n. 332, recante «Approvazione del regolamento per la esecuzione della legge 16 giugno 1927, n. 1766, sul riordinamento degli usi civici nel Regno»). Questa Corte ha affermato che «la destinazione di beni civici può essere variata solo nel rispetto della vocazione dei beni e dell'interesse generale della collettività» (sentenza n. 103 del 2017).

Tale regola non ha subito modifiche a seguito dell'entrata in vigore della legge n. 168 del 2017, la quale espressamente prevede che il regime giuridico dei beni collettivi «resta quello dell'inalienabilità, dell'indivisibilità, dell'inusucapibilità e della perpetua destinazione agro-silvo-pastorale» (art. 3, comma 3).

Il regime è stato reso, anzi, ancor più rigido dalla disposizione secondo cui «[c]on l'imposizione del vincolo paesaggistico sulle zone gravate da usi civici di cui all'articolo 142, comma 1, lettera *h*), del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, l'ordinamento giuridico garantisce l'interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civici per contribuire alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio» (art. 3, comma 6).

4.2.3.- Quanto infine alla situazione giuridica soggettiva attribuita dall'ordinamento per tutelare l'interesse dei singoli membri della collettività all'uso promiscuo dei beni collettivi, è stato più volte evidenziato da questa Corte (sentenze n. 113 del 2018, n. 430 del 1990 e n. 391 del 1989) che ad essa, conformemente al pacifico e consolidato orientamento della giurisprudenza di legittimità, deve riconoscersi la natura di diritto soggettivo dominicale, presentando le caratteristiche tipiche del diritto di proprietà, quali, in particolare, la "realità" (si tratta di un potere immediato e diretto sulla *res*), l'"assolutezza" (il diritto può essere fatto valere erga omnes) e l'"inerenza" (il diritto grava direttamente sul bene).



Sotto il profilo della struttura di tali situazioni soggettive, il diritto di proprietà collettiva implica una situazione giuridica di godimento preesistente allo Stato italiano, esercitata con caratteri di normalità e non di eccezionalità, avente ad oggetto lo sfruttamento di un fondo (art. 2, commi 2 e 3, lettera a, della legge n. 168 del 2017) e connotato dal carattere “congiunto” e “riservato” dell’uso.

Da una parte i membri di una certa collettività «insieme esercitano più o meno estesi diritti di godimento, individualmente o collettivamente, su terreni che il comune amministra o la comunità da esso distinta ha in proprietà pubblica o collettiva» (art. 1, comma 1, lettera d, della legge n. 168 del 2017). Tale carattere congiunto dell’uso sta a significare che i terreni sono aperti al godimento promiscuo di tutti gli appartenenti alla collettività, come del resto era già previsto dall’art. 26 della legge n. 1766 del 1927 con riguardo ai terreni dei demani civici. Sicché, in ragione di ciò, la proprietà collettiva si qualifica come comunione senza quote, in quanto, a differenza della comunione ordinaria, per un verso, il diritto di ogni comunista non è limitato ad una frazione o quota del bene comune; per altro verso, l’uso degli altri comunisti non trova limite nella quota o frazione di ciascuno.

D’altra parte l’uso “riservato” consiste in ciò che, «salvo diversa decisione dell’ente collettivo», la comunità ha diritto di escludere dal godimento promiscuo coloro che non ne fanno parte (art. 2, comma 3, lettera b, della legge n. 168 del 2017). Il carattere riservato dell’uso costituisce un riflesso nella natura reale del diritto che può essere rivendicato erga omnes tanto dai singoli che dalla comunità.

5.- Tutto ciò premesso quanto ai caratteri strutturali e funzionali degli usi civici e dei domini collettivi, possono ora essere deliberate nel merito le questioni di legittimità costituzionale promosse dal Governo nei confronti dell’art. 9, comma 1, lettera c), della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2020, nella parte in cui inserisce il comma 3-bis, lettere a), b), c) e d), all’art. 16 della legge reg. Abruzzo n. 25 del 1988.

6.- Sotto il profilo della denunciata lesione dell’art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., la questione è fondata.

7.- Si è già evidenziato che gli usi civici e ora i domini collettivi configurano, secondo il costante orientamento della giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 71 del 2020, n. 178 e n. 113 del 2018 e n. 103 del 2017), un diritto soggettivo dominicale, che presenta i caratteri della proprietà comune, sia pure senza quote, su un bene indiviso. Si tratta, dunque, di un diritto reale, che segue il bene, tutelabile con azione petitoria, e che presenta i caratteri propri dei diritti reali quali, in particolare, l’assolutezza, l’immediatezza e l’inerenza.

La natura di diritto dominicale attrae la disciplina dell’istituto nella materia «ordinamento civile», alla quale appartiene la qualificazione della natura pubblica o privata dei beni (sentenza n. 228 del 2016), la regolazione della titolarità e dell’esercizio del diritto, l’individuazione del suo contenuto, la disciplina delle facoltà di godimento e di disposizione in cui esso si estrinseca (art. 832 del codice civile) e quella della loro estensione e dei loro limiti.

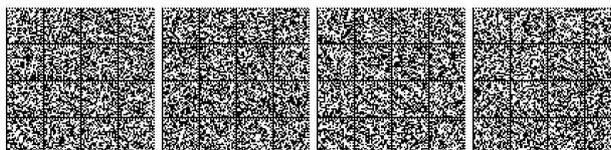
L’attribuzione alla potestà legislativa esclusiva dello Stato della materia «ordinamento civile» trova fondamento nell’esigenza, sottesa al principio di uguaglianza, di garantire nel territorio nazionale l’uniformità della disciplina dettata per i rapporti tra privati (da ultimo, sentenza n. 75 del 2021).

La norma regionale impugnata lede questa esigenza perché interviene nella disciplina della proprietà collettiva, peraltro in modo difforme da quanto previsto dalle norme statali in materia, così pregiudicando la necessaria uniformità della regolamentazione dell’istituto su tutto il territorio nazionale.

Essa, infatti, attribuisce un diritto di priorità ai fini dell’assegnazione dei terreni gravati dall’uso civico di pascolo a favore dei titolari di aziende che presentano specifici requisiti (concernenti la durata temporale della residenza nel territorio comunale, la presenza in azienda di un patrimonio zootecnico, il possesso di ricoveri per stabulazione invernale del bestiame e un codice di stalla riferito al territorio comunale o a Comuni limitrofi) e prevede che, solo in caso di eccedenza, i predetti terreni potranno essere assegnati a coloro che non possono vantare i requisiti medesimi.

Così disponendo, la norma afferisce alla titolarità del diritto dominicale di uso civico, incidendo segnatamente sul suo esercizio per il fatto di escludere indebitamente dal godimento promiscuo alcuni membri della collettività territoriale.

La norma regionale impugnata si pone, quindi, in contrasto con l’art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. e con la disciplina statale interposta, la quale già stabiliva, con riguardo ai terreni costituenti il demanio civico, che essi, salvo il «diritto particolare» eventualmente assicurato a specifiche categorie di persone per effetto di leggi anteriori, dovevano essere aperti all’uso promiscuo di tutti i cittadini del Comune o della frazione (art. 26, primo comma, della legge n. 1766 del 1927) e stabilisce ora, con riguardo ai domini collettivi, che essi sono nell’uso congiunto e riservato di tutti i membri della collettività, uso che trova la sua disciplina nei poteri di autonormazione espletati nell’ambito dell’ordinamento giuridico primario del dominio collettivo delle comunità originarie. Titolari dei diritti di uso civico e della proprietà collettiva sono - come già sopra rilevato - gli appartenenti alle collettività alle quali si riferiscono i relativi enti esponenziali, dotati di personalità giuridica di diritto privato ed autonomia statutaria.



A tali enti - dopo il periodo transitorio di un anno, di cui all'art. 3, comma 7, della stessa legge n. 168 del 2017 - sono attribuite le competenze per la gestione di beni agro-silvo-pastorali già in precedenza delegate alle Regioni (art. 3, comma 1, lettera b, numeri 1, 2, 3 e 4, della legge 31 gennaio 1994, n. 97, recante «Nuove disposizioni per le zone montane»). Solo in mancanza di tali enti i predetti beni sono gestiti dai Comuni con amministrazione separata, ferma restando la facoltà delle popolazioni interessate di costituire i comitati per l'amministrazione dei beni di uso civico frazionali.

8.- Più specificamente, nella fattispecie in esame, la regolamentazione dell'estensione del godimento promiscuo dei diritti di uso civico e dei domini collettivi, nonché delle modalità individuali o collettive del loro esercizio, non ricade quindi nella competenza del legislatore regionale.

Destituito di fondamento è, in particolare, l'assunto della difesa resistente secondo cui non potrebbero essere estesi, alla presente fattispecie, i principi affermati da questa Corte nelle pronunce con cui sono state dichiarate costituzionalmente illegittime le diverse norme regionali che prevedevano la "sdemanializzazione" dei beni gravati da usi civici al di fuori delle ipotesi contemplate dalla legge statale e in contrasto con le previsioni di questa.

È vero, infatti che, diversamente da altre norme regionali, di cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l) (sentenze n. 71 del 2020 e n. 113 del 2018) o lettera s) (sentenze n. 178 del 2018, n. 103 del 2017 e n. 210 del 2014), Cost., la disposizione oggetto dell'odierna impugnativa non introduce alcuna fattispecie estintiva dei diritti di uso civico e della proprietà collettiva, ma incide, piuttosto, sull'esercizio del diritto di proprietà collettiva da parte dei soggetti che ne sono titolari.

Vi è però che, attraverso l'attribuzione dell'illustrato diritto di priorità, la norma regionale viola in modo non meno incisivo il parametro costituzionale evocato dal ricorrente, dal momento che la competenza esclusiva statale in materia di «ordinamento civile» - oltre a non consentire al legislatore regionale di incidere sul regime giuridico dei beni oggetto di un diritto dominicale - preclude, prima ancora, allo stesso, di intervenire sulla titolarità e sull'esercizio di quel diritto, regolandone il contenuto e i limiti.

Le norme regionali oggetto delle precedenti declaratorie di illegittimità costituzionale incidevano sulla titolarità e sull'esercizio del diritto di uso civico attraverso la modificazione del regime giuridico dei beni che ne formavano oggetto con l'indebita previsione di ipotesi di alienazione o comunque di mutamento di destinazione dei beni civici, diverse da quelle previste con legge statale. Al riguardo, sia la sentenza n. 113 del 2018 sia la sentenza n. 71 del 2020 avevano evidenziato che l'indebita invasione della competenza statale si realizzava nel momento in cui, attraverso la modifica del regime giuridico dei beni, si determinava, come conseguenza, una disciplina differenziata e limitativa (rispetto a quella statale) della titolarità e dell'esercizio del diritto di proprietà collettiva.

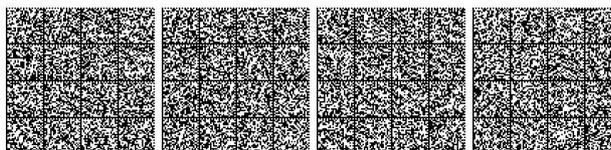
Anche nella presente fattispecie, la norma impugnata incide in modo non meno diretto sulla disciplina della titolarità e dell'esercizio del diritto (privandone i membri della collettività territoriale che non sono in possesso dei requisiti da essa previsti) nella misura in cui limita i predetti membri nella concreta facoltà di godimento dei terreni collettivi, che potrà dispiegarsi solo dopo essere state soddisfatte le richieste di coloro ai quali è attribuito (dalla norma censurata) il diritto di priorità e solo in caso di eccedenza dei detti terreni.

L'invasione della disciplina riservata alla competenza legislativa dello Stato emerge proprio in ragione della diretta limitazione del diritto di uso civico della collettività, operata dalla norma impugnata mediante il conferimento del contrario diritto di priorità d'uso a determinati soggetti a scapito di altri.

Questa limitazione si realizzerebbe non solo nell'ipotesi in cui le risorse pascolive risultassero limitate, ma anche nella (pur auspicabile) ipotesi di eccedenza dei terreni. Anche in questa ipotesi, infatti, resterebbe comunque preclusa la possibilità alla collettività complessivamente considerata e ai suoi membri (uti singuli e uti cives) di sfruttare quelle parti del fondo pascolivo concesso in uso esclusivo ai titolari del diritto di priorità indebitamente attribuito dalla legge regionale, in violazione della regola consuetudinaria recepita dalla normativa statale interposta, che configura le terre civiche quale patrimonio indiviso assoggettato al godimento promiscuo di tutti i componenti della comunità.

Ciò non esclude che un'utilizzazione modulare dei terreni pascolivi, su cui insistono diritti di uso civico e di proprietà collettiva, possa essere prevista e regolamentata dagli enti esponenziali, di cui si è sopra detto (in particolare sub punto 4.2.1.), o, in loro mancanza, dai Comuni in regime di amministrazione separata, nei limiti di compatibilità con la vocazione di tali assetti fondiari al godimento collettivo da parte delle comunità originarie.

9.- In definitiva - come questa Corte ha già osservato (sentenza n. 113 del 2018) - sia prima che dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, operata con legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), il regime civilistico dei beni civici non è mai passato nella sfera di competenza delle Regioni e i decreti del Presidente della Repubblica con cui sono state trasferite, a queste ultime, le funzioni amministrative (il d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 11, recante «Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di agricoltura e foreste, di caccia e di pesca nelle acque interne e dei relativi personali ed uffici» e il d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, recante «Attuazione della delega di cui all'art. 1 della



legge 22 luglio 1975, n. 382»), non consentivano nel vigore del vecchio Titolo V (né consentono oggi, nel mutato assetto costituzionale) alle Regioni di invadere, con norma legislativa, la disciplina di tali assetti fondiari collettivi, estinguendoli, modificandoli o alienandoli.

Il previgente art. 117 Cost. - nella versione antecedente alla citata riforma costituzionale - non consentiva alle Regioni, nella materia «agricoltura e foreste», di dettare con legge la disciplina della titolarità e dell'esercizio di diritti dominicali sulle terre civiche, dall'altro lato giustificava, tuttavia, il trasferimento ad esse delle funzioni amministrative (art. 118 Cost., vecchio testo), nonché l'inserimento degli usi civici nei relativi statuti (sentenza n. 113 del 2018).

In tale contesto costituzionale, pertanto, non solo trovava fondamento l'ampio trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative già esercitate da organi dello Stato, ivi comprese le competenze attribuite al Commissario per la liquidazione degli usi civici dalla legge n. 1766 del 1927 (art. 66, quinto comma, del d.P.R. n. 616 del 1977), ma si spiegava anche la tendenza delle Regioni a regolare con proprie leggi l'esercizio di tali funzioni amministrative, pur restando esclusa la possibilità di incidere sulla titolarità soggettiva e sul contenuto oggettivo del diritto dominicale, nonché sul regime giuridico dei beni.

Nel contesto del riformato Titolo V della Parte II della Costituzione, coniugato alla progressiva evoluzione degli assetti fondiari collettivi, di cui si è detto sopra, la disciplina di questi ultimi appartiene ormai interamente alla materia «ordinamento civile» ed è tutta ricompresa nell'area della potestà legislativa esclusiva dello Stato.

Del resto la stessa legge n. 168 del 2017 prevede, con norma di carattere transitorio (art. 3, comma 7), che, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge medesima, le Regioni esercitano le competenze ad esse attribuite nella disciplina delle organizzazioni montane, anche unite in comunanze, comunque denominate, ivi incluse le comunioni familiari montane. Decorso tale termine, ai relativi adempimenti provvedono con atti propri gli enti esponenziali delle collettività titolari, ciascuno per il proprio territorio di competenza.

10.- Pertanto, l'art. 9, comma 1, lettera c), della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2020, nella parte in cui inserisce il comma 3-bis all'art. 16 della legge reg. Abruzzo n. 25 del 1988, va dichiarato costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., con assorbimento di tutti gli altri parametri.

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 l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, lettera c), della legge della Regione Abruzzo 6 aprile 2020, n. 9 (Misure straordinarie ed urgenti per l'economia e l'occupazione connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), nella parte in cui inserisce il comma 3-bis, lettere a), b), c) e d), all'art. 16 della legge della Regione Abruzzo 3 marzo 1988, n. 25, recante «Norme in materia di Usi civici e gestione delle terre civiche - Esercizio delle funzioni amministrative»*

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

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

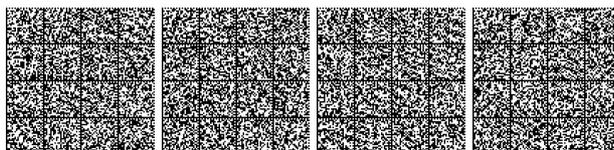
Giovanni AMOROSO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 2 dicembre 2021.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



N. 229

*Sentenza 6 ottobre - 2 dicembre 2021*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Rifiinanziamento del Fondo per il microcredito FSE - Utilizzo delle risorse europee derivanti dalla riprogrammazione del POR FSE Abruzzo 2014-2020, come quantificate nella deliberazione della Giunta regionale 12 maggio 2020, n. 260 - Ricorso del Governo - Lamentata violazione del principio dell'obbligo della copertura finanziaria - Non fondatezza delle questioni.**

- Legge della Regione Abruzzo 6 aprile 2020, n. 9, artt. 2, commi 3, lettera *b*), numeri 1), 3), 4) e 5), e 7; 3, commi 2, 3 e 4; 5, comma 11, e 9, comma 6; legge della Regione Abruzzo 9 luglio 2020, n. 16, art. 1, comma 1, lettere *a*) e *d*).
- Costituzione, art. 81, terzo comma.

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giancarlo CORAGGIO;

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

ha pronunciato la seguente

#### SENTENZA

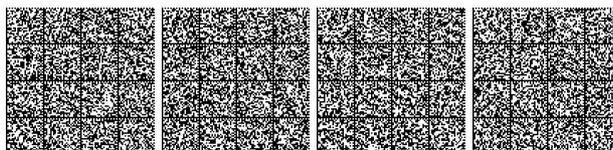
nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 2, commi 3, lettera *b*), numeri 1), 3), 4) e 5), e 7; 3, commi 2, 3 e 4; 5, comma 11, e 9, comma 6, della legge della Regione Abruzzo 6 aprile 2020, n. 9 (Misure straordinarie ed urgenti per l'economia e l'occupazione connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), nonché dell'art. 1, comma 1, lettere *a*) e *d*), della legge della Regione Abruzzo 9 luglio 2020, n. 16, recante «Modifiche alla legge regionale 6 aprile 2020, n. 9 (Misure straordinarie ed urgenti per l'economia e l'occupazione connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19) in attuazione del principio di leale collaborazione e ulteriori disposizioni», promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorsi notificati, rispettivamente, il 6-11 giugno ed il 14-16 settembre 2020, depositati in cancelleria, rispettivamente, il 12 giugno ed il 22 settembre 2020, iscritti, rispettivamente, al n. 52 e al n. 87 del registro ricorsi 2020 e pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 28 e n. 45, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visti gli atti di costituzione della Regione Abruzzo;

udito nell'udienza pubblica del 5 ottobre 2021 il Giudice relatore Giovanni Amoroso;

uditi l'avvocato dello Stato Ettore Figliolia per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Stefania Valeri per la Regione Abruzzo, quest'ultima 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 ricorso depositato il 12 giugno 2020 e iscritto al n. 52 del registro ricorsi 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, commi 3, lettera *b*), numeri 1), 3), 4) e 5), e 7; 3, commi 2, 3 e 4; 5, comma 11, e 9, comma 6, della legge della Regione Abruzzo 6 aprile 2020, n. 9 (Misure straordinarie e urgenti per l'economia e l'occupazione connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), in riferimento all'art. 81, terzo comma, della Costituzione.

1.1.- La prima norma impugnata (art. 2, comma 3, lettera *b*, numeri 1, 3, 4 e 5) prevedeva strumenti di intervento finanziario in favore delle microimprese e delle piccole e medie imprese al fine di consentire loro di fronteggiare le difficoltà economiche connesse con l'emergenza pandemica, migliorare l'accesso al credito, garantire maggiore liquidità, realizzare nuovi investimenti e affrontare la transizione verso la «green economy». Gli strumenti previsti erano: il rifinanziamento del già esistente Fondo per il microcredito; l'istituzione di un fondo rotativo per il piccolo prestito dell'importo di 10.000.000 di euro; l'istituzione di un fondo di riassicurazione/controgaranzia dell'importo di 2.000.000 di euro; ampliamento ed estensione delle operazioni di garanzia concesse a favore delle imprese che fruivano di un credito bancario garantito dallo strumento «Abruzzo Crea».

La seconda norma (art. 2, comma 7) attribuiva alla Giunta regionale la facoltà di promuovere e sostenere, con le risorse di cui al medesimo articolo, iniziative «Compra abruzzese», per incentivare l'offerta e l'acquisto da parte dei cittadini di prodotti del territorio regionale.

La terza norma (art. 3, comma 2), nel quadro delle iniziative per gli enti locali, prevedeva a carico della Regione spese vive per l'acquisto di beni e servizi informatici, nonché di servizi di connettività, mediante procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara, al fine di dotare i Comuni abruzzesi di strumenti adeguati in funzione della più efficace ed omogenea implementazione dello smart working.

La quarta norma (art. 3, comma 3), nel quadro delle operazioni di credito e dei trasferimenti operati a favore dei Comuni, prevedeva, senza individuarne l'importo, l'istituzione di un «fondo di solidarietà» per contribuire alle maggiori spese sostenute dai Comuni nella gestione dell'emergenza, per l'acquisto di beni e servizi e per il pagamento del lavoro straordinario del personale dipendente.

La quinta norma (art. 3, comma 4), sempre nell'ambito delle iniziative in favore dei Comuni abruzzesi, prevedeva trasferimenti di risorse finalizzati a mantenere ed attivare prestazioni di primaria necessità in favore dei cittadini più fragili (assistenza domiciliare di anziani, minori e disabili; accoglienza notturna; trasporto e mense sociali; consegne a domicilio di generi di prima necessità, come alimenti e medicinali).

La sesta norma (art. 5, comma 11), nel quadro dei trasferimenti e operazioni di credito a favore delle imprese, prevedeva il riconoscimento di un incentivo economico in funzione del parziale ristoro dei costi fissi e imprescindibili sostenuti per mantenere in funzione impianti a ciclo continuo ma privi di output produttivo.

La settima norma (art. 9, comma 6) prevedeva che i fondi rotativi, istituiti ai sensi delle precedenti leggi della Regione Abruzzo 23 luglio 2018, n. 17 (Disposizioni in favore del Consorzio di Bonifica Centro - Istituzione fondo di rotazione) e 24 agosto 2018, n. 29 (Disposizioni in favore dei Consorzi di Bonifica), fossero considerati trasferimenti definitivi a fondo perduto per cancellazione di crediti e fossero contabilizzati tra i trasferimenti in conto capitale a favore degli enti beneficiari; il relativo mandato sarebbe stato commutato in quietanza di entrata del bilancio regionale con l'imputazione dell'entrata medesima tra le riscossioni di crediti.

Tutte queste disposizioni, ad avviso del ricorrente, pur stabilendo nuovi oneri a carico del bilancio regionale, omettevano di provvedere ai mezzi per farvi fronte, ponendosi in contrasto con il parametro di cui all'art. 81, terzo comma, Cost.

Nella maggior parte dei casi, esse non avrebbero contenuto neppure una generica indicazione dei mezzi finanziari funzionali alla copertura dei nuovi oneri previsti.

In due casi, invece, tale indicazione sarebbe stata bensì rinvenibile nel testo normativo, ma si sarebbe trattato di indicazione insufficiente perché relativa ad una copertura futura e incerta.

In particolare, con riguardo alla norma (art. 3, comma 3) che prevedeva, senza quantificarne l'importo, l'istituzione di un «fondo di solidarietà» per la contribuzione alle spese dei Comuni per beni, servizi e lavoro straordinario dei dipendenti, il ricorrente ha evidenziato che essa, anziché indicare precisamente le risorse necessarie al finanziamento del fondo, avrebbe onerato la Giunta regionale di individuarle mediante eventuali economie di bilancio o attraverso i «fondi da riprogrammare», senza specificare se si trattasse «di fondi iscritti sul bilancio regionale, oppure di FSC, con ciò rendendo impossibile la verifica della capienza di fondi disponibili ossia non coperti da precedenti impegni assunti».



Invece, con riguardo alla norma (art. 5, comma 11) che prevedeva il riconoscimento di un incentivo economico per le imprese, volto a ristorare parzialmente i costi fissi e imprescindibili sostenuti per tenere in funzione gli impianti a ciclo continuo, il ricorrente ha osservato che essa, senza quantificare l'importo della misura, rinviava per il suo finanziamento alle risorse di cui all'art. 2, comma 1, lettera e), della stessa legge reg. Abruzzo n. 9 del 2020, il quale, a sua volta, avrebbe indicato una generica riprogrammazione di fondi statali non vincolati o finalizzati ad attività compatibili con le finalità della legge.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha osservato, al riguardo, che anche in questo caso sarebbero mancati i caratteri di certezza ed attualità della copertura, ed ha evidenziato, inoltre, che qualora la Regione avesse inteso avvalersi della facoltà di riprogrammare le risorse statali del Fondo per lo sviluppo e la coesione (d'ora in avanti: *FSC*) per il contrasto all'emergenza epidemiologica da COVID-19, prevista dall'art. 241 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, norma comunque non richiamata nella legge regionale, le riprogrammazioni avrebbero dovuto essere approvate dalla cabina di regia.

Il ricorrente ha rilevato, infine, che il generico riferimento della norma richiamata (l'art. 2, comma 1, lettera e) alla riprogrammazione dei fondi statali non vincolati o finalizzati ad attività compatibili con le finalità di cui alla legge stessa, senza precisare quali fossero questi fondi, mentre da un lato avrebbe reso impossibile la riprogrammazione e la conseguente determinazione dell'effettiva capienza dei fondi stessi, dall'altro lato avrebbe potuto suscitare aspettative per le aziende destinatarie del ristoro ed essere foriero di contenziosi.

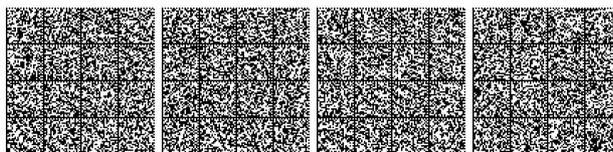
2.- Con atto depositato il 20 luglio 2020, si è costituita in giudizio la Regione Abruzzo.

2.1.- In relazione al primo ordine di questioni, la difesa regionale ha evidenziato che, in attuazione del principio di leale collaborazione, al fine di recepire le osservazioni avanzate dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, tutte le norme impugnate per contrasto con l'art. 81, terzo comma, Cost. sono state abrogate, sostituite o modificate per effetto dell'emanazione di due successive leggi regionali: la legge della Regione Abruzzo 3 giugno 2020, n. 10 (Disposizioni urgenti a favore dei settori turismo, commercio al dettaglio ed altri servizi per contrastare gli effetti della grave crisi economica derivante dall'emergenza epidemiologica da COVID-19) e la legge della Regione Abruzzo 9 luglio 2020, n. 16, recante «Modifiche alla legge regionale 6 aprile 2020, n. 9 (Misure straordinarie ed urgenti per l'economia e l'occupazione connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19) in attuazione del principio di leale collaborazione e ulteriori disposizioni».

Anzitutto, ha specificato la Regione, ben tre delle predette sette disposizioni sono state oggetto di abrogazione "secca": l'art. 3, comma 2 (sulle spese per acquisto di beni e servizi informatici funzionali all'implementazione dello smart working nei Comuni), e l'art. 3, comma 4 (sui trasferimenti ai Comuni per sostenere le prestazioni in favore dei cittadini più fragili), della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2020 sono stati abrogati dall'art. 2 della legge reg. Abruzzo n. 16 del 2020; l'art. 9, comma 6, della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2020 (volto a trasformare i fondi di rotazione istituiti ai sensi di precedenti leggi regionali in trasferimenti definitivi a fondo perduto) è stato abrogato dall'art. 7 della legge reg. Abruzzo n. 16 del 2020.

In secondo luogo, ha ulteriormente precisato la difesa regionale, altre due delle sette norme impugnate - l'art. 3, comma 3 (istitutivo del «fondo di solidarietà» per contribuire alle maggiori spese sostenute dai Comuni per l'acquisto di beni e servizi e per lo straordinario del personale dipendente) e l'art. 5, comma 11 (in tema di incentivo economico a parziale ristoro dei costi fissi e imprescindibili sostenuti dalle imprese per mantenere in funzione impianti a ciclo continuo) della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2020 - sono state oggetto di sostituzione, rispettivamente, ad opera dell'art. 7 della legge reg. Abruzzo n. 10 del 2020 (il quale ha quantificato il «fondo di solidarietà» per i Comuni in 1.000.000 di euro e ha provveduto alla individuazione della relativa copertura mediante corrispondente variazione al bilancio di previsione pluriennale 2020-2022) e dell'art. 4 della legge reg. Abruzzo n. 16 del 2020 (che, nel mantenere l'incentivo, ne ha però quantificato l'importo massimo in euro 4.500.000 e ne ha previsto la specifica copertura finanziaria, facendo riferimento alle «risorse derivanti dalla riprogrammazione dei fondi di cui all'articolo 29, commi 1 e 2, della legge regionale 3 giugno 2020, n. 10»).

Infine, ha osservato la Regione, le ultime due norme regionali impugnate, pur non subendo vicende propriamente abrogative o sostitutive, sono state comunque oggetto di rilevanti modifiche: precisamente, l'art. 2, comma 3, lettera b), della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2020 è stato modificato dall'art. 1, comma 1, lettere a) e b), della legge reg. Abruzzo n. 16 del 2020, per effetto del quale la copertura degli oneri per il rifinanziamento del Fondo del microcredito (contemplato dall'art. 2, comma 3, lettera b, numero 1, della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2020) è stata individuata nelle risorse europee derivanti dalla riprogrammazione del Programma operativo regionale fondo sociale europeo Abruzzo 2014-2020, «come quantificate nella Delib.G.R. 12 maggio 2020, n. 260», mentre le disposizioni volte a prevedere l'istituzione di un fondo rotativo per il piccolo prestito pari a euro 10.000.000, l'istituzione di un fondo di riassicura-



zione/controgaranzia pari a euro 2.000.000, nonché l'ampliamento e l'estensione delle operazioni di garanzia a favore delle imprese con credito bancario garantito dallo strumento «Abruzzo Crea» (contenute, rispettivamente, nei numeri 3, 4 e 5 del medesimo art. 1, comma 3, lettera *b*), sono state abrogate; invece l'art. 2, comma 7, della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2020 è stato modificato dall'art. 1, comma 1, lettera *d*), della legge reg. Abruzzo n. 16 del 2020, il quale, per un verso, ha eliminato dalla proposizione normativa il predicato «sostiene», lasciando alla Giunta il solo compito di «promuovere» le iniziative «Compra abruzzese», e, per l'altro, ha sostituito all'espressione «con le risorse di cui al presente articolo» la diversa espressione «senza nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale».

Sulla base di questi rilievi - ritenuto, da un lato, che lo *ius superveniens* introdotto con le abrogazioni, le sostituzioni e le modifiche apportate con le leggi regionali n. 10 e n. 16 del 2020 abbia avuto carattere satisfattivo delle doglianze mosse con il ricorso; ed evidenziato, dall'altro lato, che le disposizioni impugnate che ne sono state oggetto non hanno ricevuto, medio tempore, applicazione - la Regione Abruzzo ha invocato, in relazione all'ordine di questioni in esame, la declaratoria di cessazione della materia del contendere.

3.- Con successivo ricorso depositato il 22 settembre 2020 e iscritto al n. 87 del registro ricorsi 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha altresì impugnato, sempre per contrasto con l'art. 81, terzo comma, Cost., l'art. 1, comma 1, lettere *a*) e *d*), della legge reg. Abruzzo n. 16 del 2020.

Ha sostenuto il ricorrente che la prima disposizione, modificativa dell'art. 2, comma 3, lettera *b*), numero 1), della precedente legge reg. Abruzzo n. 9 del 2020, nel provvedere ai mezzi per far fronte agli oneri di rifinanziamento del Fondo per il microcredito attraverso il richiamo alle risorse quantificate nella deliberazione della Giunta regionale n. 260 del 12 maggio 2020 (Priorità di investimento perseguibili nell'ambito della politica di coesione della Regione Abruzzo 2014-2020 con le risorse del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale e del Fondo Sociale Europeo per potenziare i servizi sanitari, tutelare la salute e mitigare l'impatto socio-economico del COVID-19), non consentirebbe, tuttavia, «di individuare, puntualmente, la copertura finanziaria delle disposizioni ivi previste».

La seconda disposizione, invece, non fornirebbe «idonei elementi informativi atti a dimostrare l'assenza di oneri recata» dalla norma modificata (l'art. 2, comma 7, della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2020, in tema di promozione delle iniziative «Compra abruzzese»), la quale, «prima della modifica, li comportava».

4.- Con atto depositato il 21 ottobre 2020, si è costituita in giudizio la Regione Abruzzo, chiedendo che entrambe le nuove questioni siano dichiarate inammissibili o non fondate.

Con riguardo all'art. 1, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Abruzzo n. 16 del 2020, la Regione ha evidenziato che la deliberazione della Giunta regionale del 2020, alla Tabella 2, quantificherebbe in euro 9.484.432,00 l'importo del «Pacchetto di Microcredito» e assicurerebbe la copertura finanziaria (per lo stesso importo) con l'utilizzo delle risorse derivanti dalla riprogrammazione del Fondo sociale europeo (FSE). La resistente ha aggiunto che l'utilizzo delle risorse è subordinato all'avvenuto espletamento delle procedure di riprogrammazione delle risorse nei cui limiti è consentita l'autorizzazione della spesa, e che sull'intera legge regionale vige la clausola di salvaguardia degli equilibri di bilancio di cui all'art. 1, comma 6, della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2020. La Regione ha dedotto, inoltre, che con successiva deliberazione della Giunta regionale 15 luglio 2020, n. 416 (Accordo Regione- Presidenza Consiglio dei Ministri ai sensi del comma 6 dell'articolo 242 del decreto legge 34/2020) è stato approvato il format di accordo con il Ministro per il sud e la coesione territoriale per avviare la riprogrammazione dei programmi operativi dei fondi strutturali europei e che su tale accordo, sottoscritto il 16 luglio 2020, dapprima la cabina di regia e poi il Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE), nella seduta del 28 luglio 2020, avrebbero espresso la loro presa d'atto; la riprogrammazione, infine, sarebbe stata concretamente approvata ed avviata con deliberazione della Giunta regionale 21 settembre 2020, n. 575 (Riprogrammazione dei Fondi FESR e FSE Abruzzo 2014-2020, ai sensi del comma 6, dell'art. 242 del D.L. 34/2020 ai fini del contrasto dell'Emergenza Covid-19).

Con riguardo all'art. 1, comma 1, lettera *d*), delle legge reg. Abruzzo n. 16 del 2020, la Regione ha osservato che le incisive modifiche da esso apportate all'art. 2, comma 7, della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2020, non solo, chiarendo il carattere programmatico della norma, impongono di circoscrivere la facoltà attribuita alla Giunta regionale alla sola «promozione» delle iniziative «Compra abruzzese» (escludendo che essa si estenda anche al «sostegno» delle medesime), ma impone altresì di ritenere che tale promozione deve essere svolta nei limiti delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente (ad esempio attraverso interventi di carattere informativo quali spot, avvisi, creazione di spazi nel sito web istituzionale; oppure attraverso l'intermediazione di sponsor o comunque con attività non onerose).

5.- Con due distinti atti di rinuncia parziale, depositati il 28 settembre 2021, la difesa statale, in conformità alla delibera del Consiglio dei ministri del 23 settembre, ha dichiarato di rinunciare all'impugnativa dell'art. 2, comma 7, della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2020, nonché, conseguentemente, a quella dell'art. 1, comma 1, lettera *d*), della legge reg. Abruzzo n. 16 del 2020, sul rilievo che la Regione, oltre a dichiarare il carattere programmatico della disposizione, aveva fornito elementi dettagliati in merito all'attività di promozione delle iniziative «Compra abruzzese», volti a dimostrare l'assenza di oneri recata dalla prima disposizione, come modificata dalla seconda, nonché la mancata produzione di effetti, medio tempore, da parte della norma originaria.



Con i medesimi atti di rinuncia parziale, la difesa statale, sempre in conformità alla citata delibera del Consiglio dei ministri, ha altresì rinunciato all'impugnativa dell'art. 5, comma 11, della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2020: il ricorrente ha rilevato, al riguardo, che questa norma, dopo essere stata modificata dall'art. 4 della legge reg. Abruzzo n. 16 del 2020 (che non aveva formato oggetto di autonoma impugnativa), è stata ulteriormente modificata dall'art. 5, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 11 agosto 2020, n. 25 (Disposizioni per l'attuazione del principio di leale collaborazione ed ulteriori disposizioni), anche questo non impugnato, il quale, nel mantenere la quantificazione dell'incentivo economico in 4.500.000 euro, ha individuato le risorse per il suo finanziamento in quelle «derivanti dalla riprogrammazione dei fondi FSC di cui alla Delib. G.R. n. 416 del 15 luglio 2020».

Alla luce di quanto comunicato dal Dipartimento per le politiche di coesione costituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri - ha specificato il ricorrente - la norma, che nella sua formulazione originaria non ha prodotto effetti, in quella modificata non presenta alcun profilo di criticità, poiché la prevista riprogrammazione delle risorse del FSC ha ricevuto la debita previa approvazione da parte della cabina di regia.

### *Considerato in diritto*

1.- Con ricorso depositato il 12 giugno 2020 e iscritto al n. 52 del registro ricorsi 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, commi 3, lettera *b*), numeri 1), 3), 4) e 5), e 7; 3, commi 2, 3 e 4; 5, comma 11; 9, comma 6, della legge della Regione Abruzzo 6 aprile 2020, n. 9 (Misure straordinarie ed urgenti per l'economia e l'occupazione connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), in riferimento all'art. 81, terzo comma, della Costituzione.

Ad avviso del ricorrente, queste disposizioni, peraltro tutte oggetto di successiva abrogazione, sostituzione o modifica ad opera delle successive leggi della Regione Abruzzo 3 giugno 2020, n. 10 (Disposizioni urgenti a favore dei settori turismo, commercio al dettaglio ed altri servizi per contrastare gli effetti della grave crisi economica derivante dall'emergenza epidemiologica, da COVID-19) e 9 luglio 2020, n. 16, recante «Modifiche alla legge regionale 6 aprile 2020, n. 9 (Misure straordinarie ed urgenti per l'economia e l'occupazione connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19) in attuazione del principio di leale collaborazione e ulteriori disposizioni», nel prevedere strumenti di intervento finanziario e incentivi economici in favore delle imprese abruzzesi, nonché trasferimenti, operazioni di credito ed acquisti di beni e servizi in favore degli enti locali e, in generale, iniziative di sostegno all'economia regionale, al fine di fronteggiare le difficoltà economiche connesse con l'emergenza pandemica, si ponevano in contrasto con l'art. 81, terzo comma, Cost., in quanto, pur stabilendo nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale, non provvedevano ai mezzi per farvi fronte.

Con il medesimo ricorso, il Presidente del Consiglio dei ministri ha anche promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1 lettera *c*), della stessa legge reg. Abruzzo n. 9 del 2020, nella parte in cui inserisce il comma 3-*bis* all'art. 16 della legge della Regione Abruzzo 3 marzo 1988, n. 25 (Norme in materia di Usi civici e gestione delle terre civiche - Esercizio delle funzioni amministrative) per contrasto con gli artt. 2, 3, 117, commi primo e secondo, lettere *l*) ed *e*), Cost., il primo comma in relazione agli artt. 101 e 102 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130; questioni separate e da definire con distinta decisione.

2.- Con successivo ricorso depositato il 22 settembre 2020 e iscritto al n. 87 del registro ricorsi 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha altresì impugnato, sempre per contrasto con l'art. 81, terzo comma, Cost., l'art. 1, comma 1, lettere *a*) e *d*), della legge reg. Abruzzo n. 16 del 2020.

3.- I due ricorsi hanno oggetti e questioni parzialmente comuni, in quanto le norme impugnate con il secondo ricorso hanno modificato due delle norme impugnate con il primo ricorso, novellando, rispettivamente, l'art. 2, comma 3, lettera *b*), numero 1), della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2020 (in tema di rifinanziamento del Fondo per il microcredito) e l'art. 2, comma 7, della stessa legge (sulle facoltà attribuite alla Giunta regionale in ordine alle iniziative «Compra abruzzese»).

Essi vanno pertanto riuniti per essere trattati congiuntamente e decisi con un'unica pronuncia.

4.- Le impugnative dell'art. 2, comma 7, e dell'art. 5, comma 11, della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2020, nonché, conseguentemente, quella dell'art. 1, comma 1, lettera *d*), della legge reg. Abruzzo n. 16 del 2020, sono state oggetto di rinuncia, formulata dalla difesa statale con atti depositati in data 28 settembre 2021, su conforme delibera del Consiglio dei ministri del precedente 23 settembre.

La Regione Abruzzo non ha formalmente accettato tali rinunce, cosicché non può essere dichiarata la parziale estinzione del processo, ai sensi dell'art. 23, comma 1, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.



Pertanto, in difetto di accettazione delle rinunce, avuto comunque riguardo all'evidente mancanza di interesse della Regione a coltivare il giudizio, va dichiarata la cessazione della materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale concernenti le norme predette (sentenze n. 171 del 2019, n. 94 del 2018 e n. 19 del 2015).

5.- Sono poi impugnati l'art. 2, comma 3, lettera *b*), numeri 3), 4) e 5), l'art. 3, commi 2 e 4, e l'art. 9, comma 6, della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2020.

5.1.- L'art. 3, comma 2, stabiliva che la Regione provvedesse, mediante procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara, all'acquisto di beni e servizi informatici, nonché di servizi di connettività, al fine di dotare i Comuni abruzzesi di strumenti adeguati in funzione della più efficace ed omogenea implementazione dello smart working.

L'art. 3, comma 4, attribuiva alla Regione il compito di trasferire ai Comuni risorse finalizzate a mantenere ed attivare prestazioni di primaria necessità in favore dei cittadini più fragili.

Entrambe le disposizioni sono state oggetto di abrogazione "secca" ad opera dell'art. 2 della legge reg. Abruzzo n. 16 del 2020, che non ha formato oggetto di successiva impugnazione.

Analoga vicenda abrogativa hanno subito l'art. 2, comma 3, lettera *b*), numeri 3), 4) e 5), della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2020 (sull'istituzione del fondo rotativo e del fondo di riassicurazione/controgaranzia, nonché sull'estensione e ampliamento delle operazioni di garanzia a favore delle imprese garantite dallo strumento «Abruzzo Crea») e l'art. 9, comma 6, della stessa legge, il quale prevedeva la trasformazione dei fondi rotativi, istituiti ai sensi delle precedenti leggi della Regione Abruzzo 23 luglio 2018, n. 17 (Disposizioni in favore del Consorzio di Bonifica Centro - Istituzione fondo di rotazione) e 24 agosto 2018, n. 29 (Disposizioni in favore dei Consorzi di Bonifica), in trasferimenti definitivi a fondo perduto per cancellazione di crediti a favore degli enti beneficiari.

Queste ultime disposizioni sono state infatti abrogate, rispettivamente, dagli artt. 1, comma 1, lettera *b*), e 7 della legge reg. Abruzzo n. 16 del 2020, che non hanno formato oggetto di successiva impugnazione.

5.2.- La difesa regionale ha invocato la declaratoria di cessazione della materia del contendere in ordine alle impugnative concernenti le predette disposizioni.

Nella relazione della Presidenza del Consiglio - Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie, allegata all'atto di rinuncia parziale riferito al ricorso iscritto al n. 52 del registro ricorsi 2020, si rileva che la Regione non avrebbe fornito, al riguardo, la consueta dichiarazione circa la loro mancata applicazione medio tempore.

5.3.- Ciò nondimeno, una compiuta considerazione della portata dello *ius superveniens* e del contenuto delle disposizioni impugnate, nonché del limitato periodo di tempo della loro vigenza, porta a dichiarare cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale relative alle norme in esame.

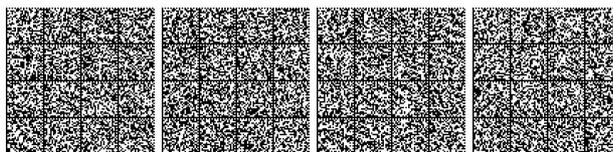
Per un verso, infatti, il carattere meramente ed espressamente abrogativo delle disposizioni sopravvenute nel corso del giudizio impone di riconoscere ad esse carattere evidentemente satisfattivo delle pretese avanzate dal ricorrente, atteso che le norme impugnate sono state eliminate dall'ordinamento regionale senza essere sostituite o modificate da altre disposizioni di contenuto diverso. Si è dunque in presenza di un "ritiro" della disciplina sospettata di illegittimità costituzionale, che è stata subito rimossa - proprio all'indomani del ricorso del Governo, nel chiaro intento della Regione di eliminare le norme impugnate «in attuazione del principio di leale collaborazione» (come risulta dallo stesso titolo della legge) - senza l'introduzione di una diversa regolamentazione delle fattispecie da essa contemplate.

Per altro verso, l'assai breve periodo di vigenza delle norme impugnate (dall'8 aprile al 16 luglio 2020), insieme al loro contenuto (da cui si desume che esse presupponevano adempimenti di carattere contabile, amministrativo e negoziale, i quali non potevano essersi perfezionati al momento della loro abrogazione), depongono nel senso che le stesse non hanno trovato, medio tempore, applicazione (da ultimo, sentenze n. 70 e n. 7 del 2021 e n. 200 del 2020).

Deve dunque dichiararsi cessata la materia del contendere anche in ordine alle questioni di legittimità costituzionale promosse in relazione all'art. 2, comma 3, lettera *b*), numeri 3), 4), 5), all'art. 3, commi 2 e 4, e all'art. 9, comma 6, della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2020.

6.- Viene poi in esame l'impugnativa dell'art. 3, comma 3, della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2020, il quale, al contrario delle disposizioni precedenti, non è stato abrogato, ma è stato sostituito ad opera dello *ius superveniens* nel corso del giudizio e non impugnato, in questa parte, dal Governo.

Questa norma, nella sua formulazione originaria, dopo aver previsto l'istituzione di un fondo di solidarietà, da erogare in base al numero di abitanti, per contribuire alle maggiori spese sostenute dai Comuni per l'acquisto di beni e servizi e per lo straordinario del personale dipendente, attribuiva alla Giunta regionale il compito di individuare le risorse necessarie alla sua copertura «mediante eventuali economie di bilancio o attraverso la riprogrammazione dei fondi».



Le censure del Governo si sono appuntate sia sulla mancata quantificazione degli oneri, sia sul carattere futuro e incerto della copertura, in quanto, mentre l'espressione «eventuali economie di bilancio» appariva del tutto generica, non era chiaro se con la diversa espressione «riprogrammazione dei fondi» si facesse riferimento ai fondi già iscritti sul bilancio regionale o al Fondo per lo sviluppo e la coesione (d'ora in avanti: *FSC*), rendendosi così impossibile verificare la capienza di fondi disponibili, ossia non coperti da precedenti impegni assunti.

La norma è stata sostituita dall'art. 7 della legge reg. Abruzzo n. 10 del 2020, proprio al fine di recepire le osservazioni del Governo e di superare le predette censure.

Il «nuovo» comma 3 dell'art. 3 della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2020 (come sostituito dall'art. 7 della legge reg. Abruzzo n. 10 del 2020) provvede, infatti, anzitutto alla quantificazione del «fondo di solidarietà», il cui importo viene fissato in euro 1.000.000; in secondo luogo, provvede con precisione alla copertura degli oneri attraverso corrispondenti variazioni del bilancio di previsione pluriennale 2020-2022, esercizio 2020.

Precisamente, la norma reca le seguenti variazioni di bilancio, in termini di competenza: «a) in aumento parte Spesa: Missione 08, Programma 02, Titolo 1, capitolo di nuova istituzione denominato «Fondo di solidarietà - art. 3, comma 3 - l.r. 9/2020» per euro 1.000.000; b) in diminuzione parte Spesa: Missione 20, Programma 03, Titolo 1, capitolo 322001/1 «Fondo garanzia debiti commerciali l.145/2018» per euro 1.000.000».

Dunque, attraverso la variazione in aumento di una Missione di bilancio (relativa al capitolo di nuova istituzione «fondo di solidarietà») e la corrispondente variazione in diminuzione di altra Missione di bilancio (relativa al capitolo già esistente «fondo garanzia debiti commerciali»), si allocano nella parte spesa del bilancio di previsione pluriennale 2020-2022, esercizio 2020, le risorse destinate al finanziamento del fondo di solidarietà comunale.

6.1.- Non vi è dubbio che questa nuova disposizione sia soddisfacente delle pretese del ricorrente: ciò non solo emerge dalla circostanza che essa, oltre ad individuare l'importo dell'istituendo «fondo di solidarietà», ne prevede anche, in modo certo e attuale, la copertura finanziaria; ma è reso evidente dall'ulteriore circostanza che essa non ha formato oggetto di impugnativa da parte del Governo.

Sebbene nella citata relazione del Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie, allegata all'atto di rinuncia parziale, si lamenti che la Regione non ha fornito la consueta dichiarazione circa la mancata applicazione, medio tempore, della disposizione nella sua formulazione originaria (l'unica che ha formato oggetto di impugnazione), deve escludersi che ciò sia avvenuto, avuto riguardo, da un lato, al brevissimo lasso di tempo della vigenza della norma (dall'8 aprile al 5 giugno 2020) e, dall'altro, alla circostanza che la concreta operatività del meccanismo finanziario da essa previsto era subordinata al compimento da parte della Giunta regionale di una attività (la realizzazione di eventuali economie di bilancio o la riprogrammazione di fondi) che non risulta essere stata compiuta.

Anche con riguardo alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2020 risultano pertanto integrate le ragioni per emettere la pronuncia di cessazione della materia del contendere sollecitata dalla difesa regionale nella memoria di costituzione.

7.- Deve infine essere esaminata l'impugnativa dell'art. 2, comma 3, lettera b), numero 1), della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2020 (promossa con il ricorso iscritto al n. 52 del registro ricorsi 2020), nonché, quella, conseguente, dell'art. 1, comma 1, lettera a), della legge reg. Abruzzo n. 16 del 2020 (promossa con il ricorso iscritto al n. 87 del registro ricorsi del medesimo anno).

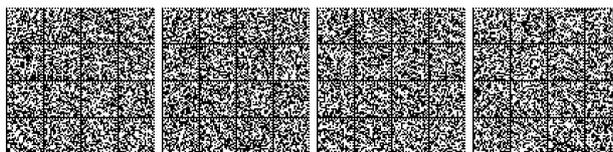
L'art. 2, comma 3, lettera b), numero 1), della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2020, infatti, dopo essere stato impugnato con il primo ricorso, al contrario delle disposizioni precedentemente esaminate, non ha subito, nel corso del giudizio, una vicenda abrogativa o sostitutiva, bensì una vicenda meramente modificativa, che non è stata ritenuta soddisfacente dal Governo, il quale, con il secondo ricorso ha proceduto ad impugnare autonomamente anche lo *ius superveniens*, costituito dall'art. 1, comma 1, lettera a), della legge reg. Abruzzo n. 16 del 2020.

Non si integrano, dunque, con riguardo a queste impugnative, le condizioni per dichiarare cessata la materia del contendere.

7.1.- Nel merito, le questioni non sono fondate.

L'art. 2, comma 3, lettera b), numero 1), della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2020, nella sua originaria formulazione, prevedeva il rifinanziamento del Fondo per il microcredito FSE, di cui alla deliberazione della Giunta regionale 15 novembre 2010, n. 846 (PO FSE Abruzzo 2007-2013 Obiettivo CRO «Piano Operativo 2009-2010-2011» Istituzione di strumenti di ingegneria finanziaria finalizzati a migliorare l'accesso al credito di «microimprese» per realizzare nuovi investimenti e di persone svantaggiate per incentivare il lavoro autonomo. «Fondo Microcredito FSE»), con le «risorse europee derivanti dalla riprogrammazione del POR FSE Abruzzo 2014-2020».

La norma, dunque, provvedeva ai mezzi per far fronte al rifinanziamento del Fondo senza quantificare l'importo ad esso destinato ed evocando una generica riprogrammazione delle risorse di cui al Fondo sociale europeo (d'ora in avanti: *FSE*) per l'Abruzzo, ciclo programmatico 2014-2020.



L'art. 1, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Abruzzo n. 16 del 2020, ha aggiunto al precedente testo della norma, in fine, le parole: «come quantificate nella Delib. G.R. 12 maggio 2020, n. 260 (Priorità di investimento perseguibili nell'ambito della politica di coesione della Regione Abruzzo 2014-2020 con le risorse del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale e del Fondo Sociale Europeo per potenziare i servizi sanitari, tutelare la salute e mitigare l'impatto socio-economico del COVID-19)».

Nella nuova formulazione, dunque, le risorse per rifinanziare il microcredito sono sempre quelle derivanti dalla riprogrammazione del FSE per l'Abruzzo relative al ciclo programmatico 2014-2020; tuttavia tali risorse non sono più genericamente evocate ma si fa specifico riferimento alla loro quantificazione contenuta in una deliberazione della Giunta regionale adottata il 12 maggio 2020, dunque precedente alla modifica normativa intervenuta nel luglio successivo.

La nuova formulazione della disciplina del rifinanziamento del Fondo per il microcredito, prevista dalla disposizione introdotta con la legge reg. Abruzzo n. 16 del 2020, "supera" quella contenuta nella norma precedente introdotta con la legge reg. Abruzzo n. 9 del 2020, la quale, all'evidenza, non ha ricevuto concreta applicazione nel breve periodo della sua vigenza, in quanto solo dopo l'emanazione della legge successiva risulta essere stata avviata la prevista riprogrammazione delle risorse del programma operativo regionale relativo al FSE e al ciclo programmatico 2014-2020.

Pertanto, l'esame del merito va condotto sulla disposizione sopravvenuta che si salda con quella originaria, sì da formare un unico complessivo assetto normativo.

7.2.- Sostiene la difesa statale che l'integrazione operata con l'art. 1, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Abruzzo n. 16 del 2020, mediante il riferimento alla deliberazione della Giunta regionale n. 260 del 12 maggio 2020, non sarebbe sufficiente a superare i profili di illegittimità costituzionale della norma per contrasto con l'art. 81, terzo comma, Cost., in quanto non consentirebbe, comunque, di individuare «puntualmente» la copertura finanziaria del Fondo per il microcredito.

A prescindere dalla genericità di questa sintetica deduzione (la quale non chiarisce perché la specificazione apporata dal legislatore regionale non sarebbe soddisfacente), può al riguardo osservarsi che la deliberazione della Giunta regionale n. 260 del 12 maggio 2020 presenta due allegati: il primo relativo alle proposte di modifica del POR FESR 2014-2020; il secondo consistente in una nota sulle modalità di riprogrammazione del POR FSE (2014-2020) della Regione Abruzzo per garantire le misure di contrasto alla crisi da COVID-19.

Questa nota, a sua volta, reca diverse tabelle, la seconda delle quali (Tabella 2) riporta il totale della dotazione disponibile per eventuale riprogrammazione POR FSE (2014-2020) per asse prioritario, individuando, con riguardo all'Asse I Occupazione, l'importo preciso del "Pacchetto di Microcredito", che viene quantificato in 9.484.432,00 euro.

Dunque, la riprogrammazione del FSE, di cui alla deliberazione della Giunta regionale n. 260 del 2020, prevede l'allocazione di un importo specifico per provvedere al finanziamento del microcredito: in proposito, va evidenziato altresì che l'effettivo espletamento delle procedure di riprogrammazione costituisce condizione necessaria dell'utilizzo delle risorse poiché l'autorizzazione della relativa spesa è consentita solo nei limiti delle risorse programmate. La difesa della Regione ha opportunamente richiamato, inoltre, la clausola di salvaguardia degli equilibri di bilancio, contenuta nell'art. 1, comma 6, della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2020.

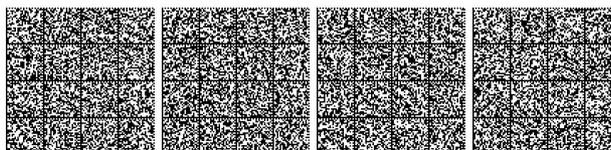
7.3.- La stessa difesa regionale, ancora, ha dedotto che la riprogrammazione dei programmi operativi dei fondi strutturali e di investimento europei (d'ora in avanti: fondi *SIE*), quindi sia del FSE che del Fondo europeo per lo sviluppo regionale (d'ora in avanti: FESR), ha formato oggetto di accordo Regione-Presidenza del Consiglio dei ministri, ai sensi dell'art. 242, comma 6, 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, accordo che è stato sottoscritto con il Ministro per il sud e la coesione territoriale in data 16 luglio 2020 e sul quale dapprima la cabina di regia prevista dall'art. 1, comma 703, lettera *c*), della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)» e poi il CIPE, nel corso della seduta del 28 luglio 2020, hanno espresso la loro presa d'atto.

La riprogrammazione - ha infine concluso la difesa resistente - è stata avviata con la successiva deliberazione della Giunta regionale 21 settembre 2020, n. 575 (Riprogrammazione dei Fondi FESR e FSE Abruzzo 2014-2020, ai sensi del comma 6, dell'art. 242 del D.L. 34/2020 ai fini del contrasto dell'Emergenza Covid-19), per un importo pari a 113,49 milioni di euro, di cui fino a 58,5 milioni a valere sul FESR e fino a 54,9 milioni a valere sul FSE.

7.4.- Alla luce di quanto si è rilevato, non può ritenersi generica o incerta la copertura del Fondo per il microcredito, poiché essa è quantificata in un importo preciso, riveniente dall'allocazione di risorse derivanti dalla deliberata riprogrammazione del FSE.

Per effetto del rinvio operato dalla norma, la deliberazione della Giunta regionale n. 260 del 2020 si inserisce nel precetto normativo e ne integra il contenuto.

Pertanto, mediante il richiamo alla predetta deliberazione, la norma regionale fa propri sia la quantificazione dell'importo della spesa prevista per far fronte all'onere del finanziamento del microcredito sia il procedimento di riprogrammazione delle risorse del FSE donde tali mezzi debbono scaturire.



7.5.- La difesa erariale neppure pone in dubbio che tale riprogrammazione sia consentita, nel senso che sia stato possibile provvedere ad una nuova programmazione di risorse già comprese in un precedente ciclo programmatico e dunque già destinate al raggiungimento di determinati obiettivi.

Comunque può rilevarsi che l'art. 241 del citato d.l. n. 34 del 2020 ha autorizzato per gli anni 2020 e 2021 l'utilizzo, in via eccezionale, delle risorse del FSC rinvenienti dai cicli programmatici 2000-2006, 2007-2013 e 2014-2020 per qualsiasi tipologia di intervento connesso a fronteggiare l'emergenza sanitaria, economica e sociale conseguente alla pandemia da COVID-19, a condizione che le riprogrammazioni siano approvate dalla cabina di regia, istituita dall'art. 1, comma 703, lettera c), della legge n. 190 del 2014 (e composta da rappresentanti delle amministrazioni interessate e delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano), nelle more dell'approvazione, da parte del CIPE, dei Piani di sviluppo e coesione.

Si tratta di una facoltà che la legislazione emergenziale ha eccezionalmente introdotto - con riferimento ad uno strumento di finanziamento nazionale (art. 4 del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88, recante «Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, a norma dell'articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42») finalizzato a utilizzare risorse aventi ordinariamente una destinazione vincolata (art. 1, comma 703, della legge n. 190 del 2014) - in coerenza con la facoltà di riprogrammazione che, per le stesse finalità, è stata concessa alle amministrazioni nazionali, regionali o locali nell'ambito dei Programmi operativi dei fondi SIE 2014-2020, ai sensi del regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio 30 marzo 2020, n. 2020/460/UE, che modifica i regolamenti (UE) n. 1301/2013, (UE) n. 1303/2013 e (UE) n. 508/2014 per quanto riguarda misure specifiche volte a mobilitare gli investimenti nei sistemi sanitari degli Stati membri e in altri settori delle loro economie in risposta all'epidemia di COVID-19 (Iniziativa di investimento in risposta al coronavirus) nonché del regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio 23 aprile 2020, n. 2020/558/UE, che modifica i regolamenti (UE) n. 1301/2013 e (UE) n. 1303/2013 per quanto riguarda misure specifiche volte a fornire flessibilità eccezionale nell'impiego dei fondi strutturali e di investimento europei in risposta all'epidemia di COVID-19.

7.6.- In questo quadro, la deliberazione della Giunta regionale n. 260 del 2020 si è posta in linea con quanto previsto da quest'ultimo regolamento provvedendo, nell'ambito dell'eccezionale flessibilità consentita dalla fonte eurounitaria, ad approvare priorità di programmazione dei fondi SIE secondo le modalità previste nell'allegata proposta di modifica del programma operativo riguardante il FESR 2014-2020 e nell'allegata nota sulle modalità di riprogrammazione del programma operativo riguardante il FSE, al fine di garantire il finanziamento delle misure di contrasto alla crisi derivante dalla pandemia.

Deve quindi concludersi per la conformità della riprogrammazione dei fondi SIE (ed in particolare del FSE, dalla cui riprogrammazione derivano le risorse per il finanziamento del Fondo per il microcredito, come quantificate nella deliberazione della Giunta regionale n. 260 del 2020) alle previsioni della normativa europea e statale, sia sotto il profilo funzionale (destinazione delle risorse ad interventi finalizzati a fronteggiare l'emergenza conseguente alla pandemia da COVID-19), sia sotto il profilo procedurale (con riguardo alla necessaria approvazione della cabina di regia e del CIPE, e in riferimento alla stipulazione di apposito accordo tra l'amministrazione titolare dei programmi operativi e il Ministro per il sud e la coesione territoriale).

8.- Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, lettera b), numero 1), della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2020, nonché dell'art. 1, comma 1, lettera a), della legge reg. Abruzzo n. 16 del 2020 devono, pertanto, dichiararsi non fondate.

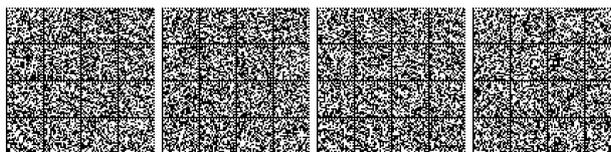
PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*riservata a separata pronuncia la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso iscritto al n. 52 del registro ricorsi 2020;*

*riuniti i giudizi,*

*1) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, commi 3, lettera b), numeri 3), 4) e 5), 2, e 7; 3, commi 2, 3 e 4; 5, comma 11; e 9, comma 6, della legge della Regione Abruzzo 6 aprile 2020, n. 9 (Misure straordinarie ed urgenti per l'economia e l'occupazione connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), promosse, in riferimento all'art. 81, terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso n. 52 del 2020 indicato in epigrafe;*



2) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera d), della legge della Regione Abruzzo 9 luglio 2020, n. 16, recante «Modifiche alla legge regionale 6 aprile 2020, n. 9 (Misure straordinarie ed urgenti per l'economia e l'occupazione connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19) in attuazione del principio di leale collaborazione e ulteriori disposizioni», promossa, in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso n. 87 del 2020 indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, lettera b), numero 1), della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2020, nonché dell'art. 1, comma 1, lettera a), della legge reg. Abruzzo n. 16 del 2020, promosse, in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con i ricorsi indicati in epigrafe.

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

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Giovanni AMOROSO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 2 dicembre 2021.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_210229

N. 230

*Sentenza 20 ottobre - 2 dicembre 2021*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Elezioni - Norme del d.lgs. n. 235 del 2012 (c.d. "legge Severino") - Cariche elettive presso gli enti locali - Sospensione di diritto dalla carica di sindaco per coloro che hanno riportato una condanna non definitiva per taluni delitti - Previsione della durata nella misura fissa di diciotto mesi, anziché in misura graduale, entro il limite massimo di diciotto mesi - Denunciata violazione dei principi di uguaglianza, di buon andamento della pubblica amministrazione, dell'interesse degli elettori alla continuazione della funzione, nonché di non colpevolezza - Non fondatezza delle questioni.**

- Decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235, art. 11, commi 1, lettera a), e 4.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 24, 27, secondo comma, 48, primo e secondo comma, 51, primo comma, 97, secondo comma, e 113.

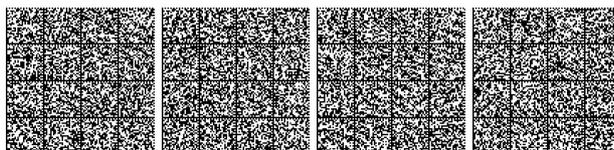
## LA CORTE COSTITUZIONALE

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. 11, commi 1, lettera *a*), e 4, del decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235 (Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190), promossi dal Tribunale ordinario di Genova con ordinanza del 24 settembre 2020, dal Tribunale ordinario di Catania con ordinanza del 25 novembre 2020 e dal Tribunale ordinario di Genova con ordinanza del 24 settembre 2020, iscritte, rispettivamente, ai numeri 205 e 207 del registro ordinanze 2020 e al n. 10 del registro ordinanze 2021, e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 5 e 6, prima serie speciale, dell'anno 2021.

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

udita nell'udienza pubblica del 19 ottobre 2021 e nella camera di consiglio del 20 ottobre 2021 la Giudice relatrice Daria de Pretis;

uditi l'avvocato Daniele Granara per G. G. e l'avvocato dello Stato Agnese Soldani per il Presidente del Consiglio dei ministri, la seconda 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 20 ottobre 2021.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 24 settembre 2020, iscritta al n. 205 del registro ordinanze 2020, il Tribunale ordinario di Genova ha sollevato, in riferimento agli artt. 24 e 113 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 11, commi 1, lettera *a*), e 4, del decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235, recante «Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190» (di seguito, anche: «legge Severino»).

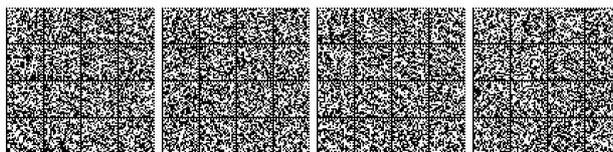
Le disposizioni censurate dispongono, rispettivamente: «[s]ono sospesi di diritto dalle cariche indicate al comma 1 dell'articolo 10 [...] coloro che hanno riportato una condanna non definitiva per uno dei delitti indicati all'articolo 10, comma 1, lettere *a*), *b*) e *c*)» (comma 1, lettera *a*); e «[I]a sospensione cessa di diritto di produrre effetti decorsi diciotto mesi. Nel caso in cui l'appello proposto dall'interessato avverso la sentenza di condanna sia rigettato anche con sentenza non definitiva, decorre un ulteriore periodo di sospensione che cessa di produrre effetti trascorso il termine di dodici mesi dalla sentenza di rigetto» (comma 4).

1.1.- Il rimettente descrive la controversia oggetto del processo principale nei seguenti termini.

Con decreto del 31 maggio 2019 il Prefetto di Genova ha accertato nei confronti di G. G., ai sensi dell'art. 11, comma 5, del d.lgs. n. 235 del 2012, la sospensione di diritto dalla carica di sindaco del Comune di C., in conseguenza della sentenza non definitiva con la quale il 30 maggio 2019 il Tribunale di Genova lo ha condannato alla pena della reclusione per il reato continuato di peculato, commesso tra il 2010 e il 2012, nella qualità di consigliere regionale della Regione Liguria.

Con ricorso presentato al Tribunale di Genova nei confronti del Ministro dell'interno e del Prefetto di Genova, ai sensi dell'art. 22 del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69), G. G. ha impugnato il decreto prefettizio di sospensione, assumendone la nullità e chiedendone la disapplicazione.

Nel processo principale il ricorrente lamenta l'illegittimità del provvedimento impugnato, in quanto adottato prima del deposito della motivazione della sentenza di condanna e comunque, in via derivata, in quanto l'art. 11, commi 1, lettera *a*), e 4, della legge Severino, che ne costituisce la fonte normativa, violerebbe gli artt. 2, 3, 24, 25, secondo comma, 27, secondo comma, 51, 76, 77 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 6 e 7 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848. Le medesime disposizioni contrasterebbero inoltre con gli artt. 47, 48 e 49 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, in riferimento ai quali lo stesso ricorrente ha presentato, in via subordinata, istanza di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea.



1.2.- Dopo avere affermato la sussistenza della propria giurisdizione e la titolarità in capo al ricorrente dell'interesse concreto e attuale a una decisione che accerti il suo diritto di elettorato passivo, il rimettente ritiene rilevanti le questioni, stante che la controversia non potrebbe essere definita senza applicare la disposizione censurata. Contrariamente a quanto sostenuto dal ricorrente, la sospensione di diritto contestata opera, infatti, a prescindere dal deposito della motivazione della sentenza, con la conseguenza che il provvedimento impugnato sarebbe stato emesso nel rispetto delle condizioni previste dal citato art. 11, non diversamente interpretabile, anche alla luce della giurisprudenza di questa Corte.

Il giudice *a quo* osserva, altresì, che questioni di costituzionalità dell'art. 8 del d.lgs. n. 235 del 2012, parzialmente analoghe a quelle oggi all'esame di questa Corte sono state promosse dallo stesso Tribunale di Genova con precedente ordinanza del 27 dicembre 2019, ma che il loro eventuale accoglimento non produrrebbe effetti nel processo principale, in cui trova applicazione la diversa disposizione dell'art. 11 del d.lgs. n. 235 del 2012.

1.3.- Quanto alla non manifesta infondatezza delle questioni, il rimettente ne ravvisa la sussistenza in riferimento agli artt. 24 e 113 Cost., mentre ritiene prive di tale requisito, considerati i precedenti di questa Corte (sono citate le sentenze n. 236 del 2015 e n. 276 del 2016), le censure formulate dal ricorrente in relazione ad altri parametri.

Non consentendo un sindacato giurisdizionale sulla proporzionalità tra la condanna non definitiva e la sospensione dalla carica - configurata come conseguenza automatica della condanna - l'art. 11, commi 1, lettera *a*), e 4, del d.lgs. n. 235 del 2012 contrasterebbe con il diritto di difesa e con il principio di effettività della tutela giurisdizionale nei confronti degli atti della pubblica amministrazione.

Le norme censurate si connoterebbero per un rigido automatismo e qualificherebbero *de iure* come pericolosa la permanenza in carica del condannato in forza di una valutazione di indegnità operata *ex ante* dal legislatore, in contrasto «con la ritenuta natura cautelare e non sanzionatoria della misura della sospensione».

Essendo precluso - al giudice penale e a chiunque altro - di apprezzare in concreto la gravità delle condotte per le quali è intervenuta la condanna, l'anzidetta misura conseguirebbe anche a condanne per «fattispecie minori di peculato e di corruzione», alle quali, in quanto sanzionate con la reclusione superiore nel massimo edittale a cinque anni, non può essere applicata la causa di non punibilità di cui allo «art. 133-*bis*» del codice penale. Sarebbero dunque assoggettati alla sospensione anche gli autori di «condotte di peculato e corruzione lievi», che, in ipotesi, abbiano conseguito la loro carica «con larghissimo consenso nella consapevolezza da parte dell'elettorato dell'esistenza di un procedimento penale e dei fatti [...] ascritti all'eletto». La volontà dell'elettorato risulterebbe così modificata sulla base di un'astratta valutazione *ex lege*, senza possibilità di un apprezzamento da parte dell'autorità giudiziaria del fatto accertato in sede penale. E ciò nonostante che le presunzioni legali (assolute) di pericolosità siano state ormai generalmente «espulse» dall'ambito delle misure cautelari e delle misure di sicurezza personali.

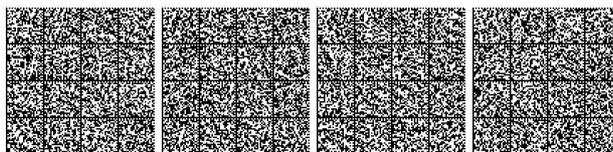
La possibilità di impugnare avanti al giudice il provvedimento accertativo della causa di sospensione non consentirebbe, comunque, un sindacato di proporzionalità della misura, sicché il vigente assetto normativo comporterebbe la «mancanza di giustiziabilità della sospensione», anche in sede cautelare, «allo scopo di riesaminare gli accertamenti del giudice penale».

2.- Con atto depositato il 23 febbraio 2021 si è costituito in giudizio G. G., ricorrente nel processo principale, che ha chiesto di accogliere le questioni, aderendo alle considerazioni svolte nell'ordinanza di remissione sulla lesione del diritto di difesa (art. 24 Cost.) e del principio di effettività della tutela giurisdizionale (art. 113 Cost.).

2.1.- La parte lamenta inoltre la violazione, ad opera delle disposizioni denunciate, degli artt. 3, 48, 51 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 6 e 13 CEDU e all'art. 47 CDFUE.

La sospensione potrebbe infatti operare anche in mancanza di esigenze di tutela del buon andamento della pubblica amministrazione, con evidente lesione del diritto di elettorato passivo di cui all'art. 51 Cost. (che sarebbe ingiustificatamente limitato in caso di riforma della condanna in appello), del diritto di elettorato attivo di cui all'art. 48 Cost. (potendo il condannato essere rieletto, pur nella consapevolezza degli elettori delle imputazioni a suo carico) e del principio di proporzionalità (art. 3 Cost.). La parte sottolinea, inoltre, che il principio di effettività della tutela giurisdizionale è desumibile anche dall'art. 47 CDFUE e ribadisce che la disposizione censurata, introducendo una presunzione assoluta di pericolosità, preclude sia la tutela cautelare che quella di merito.

2.2.- La parte chiede, altresì, che questa Corte sollevi davanti a sé questione di legittimità costituzionale dello stesso art. 11, commi 1, lettera *a*), e 4, del d.lgs. n. 235 del 2012 per violazione degli artt. 76 e 77 Cost., in relazione all'art. 1, commi 63 e 64, della legge 6 novembre 2012, n. 190 (Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione), assumendone la pregiudizialità rispetto alle questioni promosse dal rimettente.



2.3.- Infine, e in via subordinata, G. G. invita questa Corte a proporre domanda di pronuncia pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea ai sensi dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130, sulla compatibilità della prevista sospensione automatica con l'art. 47 della Carta di Nizza, in tema di effettività della tutela giurisdizionale, e con la giurisprudenza della Corte di giustizia in tema di proporzionalità.

3.- Con atto depositato il 22 febbraio 2021 è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha concluso per la non fondatezza delle questioni.

3.1.- In via preliminare, l'interveniente osserva che non sarebbero chiare le ragioni della censura del comma 4 dell'art. 11 del d.lgs. n. 235 del 2012, sorgendo il dubbio che il rimettente volesse invece riferirsi al comma 5 della stessa disposizione, secondo cui «[a] cura della cancelleria del tribunale o della segreteria del pubblico ministero i provvedimenti giudiziari che comportano la sospensione sono comunicati al prefetto, il quale, accertata la sussistenza di una causa di sospensione, provvede a notificare il relativo provvedimento agli organi che hanno convalidato l'elezione o deliberato la nomina».

3.2.- Nel merito - premesso che il d.lgs. n. 235 del 2012 ha riordinato la disciplina delle cariche elettive, allargando il novero delle ipotesi che possono dare luogo a incandidabilità, decadenza e sospensione, inizialmente limitate all'ambito delle infiltrazioni della criminalità organizzata e in seguito estese sino a ricomprendere i reati contro la pubblica amministrazione - l'interveniente osserva che, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, la sospensione dalla carica elettiva per un tempo determinato a fronte di una condanna non definitiva per reati quali il peculato non ha natura sanzionatoria bensì cautelare, essendo diretta a prevenire o comunque a limitare il pericolo della perdita d'immagine degli apparati pubblici.

Inoltre, un'esigenza di proporzionalità non sarebbe prospettabile rispetto al fatto commesso, ma piuttosto «rispetto alla possibile lesione dell'interesse pubblico causata dalla permanenza dell'eletto nell'organo elettivo», sicché non si porrebbe un problema di adeguatezza della misura rispetto alla gravità del fatto (sono citate le sentenze di questa Corte n. 276 del 2016 e n. 25 del 2002, quest'ultima riferita alla previgente disciplina di cui all'art. 15, comma 4, della legge 19 marzo 1990, n. 55, recante «Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale»).

La stessa mancanza di discrezionalità in capo all'autorità amministrativa chiamata ad accertare l'intervenuta causa di sospensione - e dunque lo stesso automatismo applicativo censurato dal rimettente - costituirebbe invece, sempre secondo la giurisprudenza costituzionale, «un indice ulteriore del fatto che l'incapacità giuridica temporanea di cui si discute non consegue a un giudizio di riprovazione personale, ma è semplicemente diretta a garantire l'oggettiva onorabilità di chi riveste la funzione di cui si tratta» (è citata, ancora, la sentenza n. 276 del 2016).

Sarebbe pertanto inconferente il richiamo a parametri quali la proporzionalità della sospensione rispetto alla gravità del fatto o l'accertamento in concreto della pericolosità del condannato in via non definitiva, tipici delle misure cautelari penali, che rispondono a esigenze processuali o a finalità di prevenzione speciale.

Come affermato ancora da questa Corte (sono citate le sentenze n. 25 del 2002 e n. 206 del 1999), non si potrebbe comunque negare al legislatore la facoltà di operare il necessario bilanciamento degli interessi coinvolti, identificando ipotesi circoscritte nelle quali l'esigenza cautelare è apprezzata in via generale e astratta dalla stessa legge. Così come rientra nella sua discrezionalità la definizione in via generale e astratta dell'ambito di applicazione della misura cautelare in relazione ai soggetti coinvolti e al nesso tra la condanna non definitiva e le funzioni elettive svolte.

3.3.- Quanto al lamentato "tradimento" della volontà elettorale, si tratterebbe di una censura inammissibile, sia perché non accompagnata dall'indicazione del parametro costituzionale violato, sia perché ne difetterebbe la rilevanza, essendo la condanna intervenuta, nel caso di specie, dopo l'elezione alla carica di sindaco, onde la sospensione non produrrebbe alcuna "modifica" della volontà dell'elettorato, tutt'al più potenzialmente consapevole della pendenza del processo.

3.4.- In conclusione, non sussisterebbe la violazione degli artt. 24 e 113 Cost., poiché l'interessato può far valere in giudizio eventuali doglianze relative all'insussistenza dei presupposti stabiliti dalla legge per l'adozione del provvedimento di sospensione. L'impossibilità di ottenere in tale sede il riesame degli accertamenti compiuti dal giudice penale non sarebbe in contrasto con il principio di effettività della tutela giurisdizionale, in quanto il diritto di difesa, secondo la giurisprudenza costituzionale, concerne la possibilità di far valere in giudizio posizioni soggettive giuridicamente protette e non riguarda l'esistenza e il contenuto di queste ultime (è citata la sentenza n. 206 del 1999).

4.- Il ricorrente nel processo principale ha depositato, il 28 settembre 2021, una memoria illustrativa in cui sviluppa le considerazioni già svolte e ribadisce le istanze di autorimessione e di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia avanzate nell'atto di costituzione in giudizio.

5.- Anche il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato, il 27 settembre 2021, una memoria illustrativa, in cui, insistendo per l'accoglimento delle conclusioni già assunte, richiama le considerazioni svolte da questa Corte nella sopravvenuta sentenza n. 35 del 2021 - con riferimento all'analoga misura prevista all'art. 8, comma 1, lettera a), del



d.lgs. n. 235 del 2012 e sotto il profilo della sua compatibilità con l'art. 3 del Protocollo addizionale alla CEDU, firmato a Parigi il 20 marzo 1952 - in ordine alla non irragionevolezza, e comunque non arbitrarietà, della scelta legislativa, nonché in ordine alla non sproporzione della misura in esame.

Dalle medesime considerazioni si desumerebbe anche l'infondatezza dell'istanza di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE, comunque inammissibile per difetto di rilevanza, poiché la questione interpretativa del diritto europeo è posta solo in via subordinata al mancato accoglimento della questione di legittimità costituzionale, rispetto alla quale non avrebbe, dunque, carattere pregiudiziale.

Sarebbero inammissibili anche le altre censure formulate dalla parte costituita - di violazione degli artt. 3, 48, 57 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 6 e 13 CEDU - in quanto fondate su parametri diversi da quelli individuati nell'ordinanza di rimessione, nonché l'istanza di autorimessione della questione concernente il vizio di eccesso di delega, perché avrebbe per oggetto le stesse disposizioni censurate dal rimettente e, in ogni caso, non supererebbe il vaglio della non manifesta infondatezza.

6.- Con ordinanza del 25 novembre 2020, iscritta al n. 207 del registro ordinanze 2020, il Tribunale ordinario di Catania ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 11, commi 1 e 4, del d.lgs. n. 235 del 2012, in riferimento agli «articoli 3, comma 1, 48, commi 1 e 2, 51, comma 1, e 97, comma 1 della Costituzione, tenuto in considerazione il principio di incolpevolezza [*recte*: non colpevolezza] sancito all'articolo 27, comma 1, Costituzione».

6.1.- Le questioni sono sorte durante un giudizio promosso da S.D.A. P. ai sensi dell'art. 22 del d.lgs. n. 150 del 2011. Oggetto di impugnazione è il decreto del 24 luglio 2020, con cui il Prefetto di Catania ha accertato la sospensione di diritto dalla sua carica di sindaco del Comune di C., in conseguenza della sentenza non definitiva, pronunciata dal Tribunale ordinario di Palermo, di condanna dello stesso S.D.A. P. alla pena di quattro anni e tre mesi di reclusione per il reato continuato di peculato.

In corso di causa il ricorrente ha presentato istanza cautelare di sospensione degli effetti del provvedimento impugnato.

6.2.- Dopo avere affermato la sussistenza della sua giurisdizione, il rimettente esclude, in primo luogo, il fumus boni iuris delle censure di incompetenza, eccesso di potere, difetto di istruttoria e motivazione, nonché di omessa comunicazione dell'avvio del procedimento.

6.2.1.- Il rimettente ritiene, invece, rilevanti e non manifestamente infondate, in riferimento agli indicati parametri, le questioni che investono i commi 1 e 4 dell'art. 11 del d.lgs. n. 235 del 2012, «nella parte in cui stabiliscono la sospensione cautelare nella misura fissa di 18 mesi, invece che in misura graduale “sino a 18 mesi”».

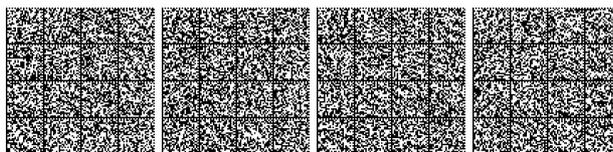
Ad avviso del giudice *a quo*, l'esigenza di protezione dell'amministrazione presso la quale il condannato esercita la funzione elettiva, sottesa alla sospensione dalla carica, richiederebbe una verifica in concreto dell'entità del pregiudizio causato dai comportamenti per i quali è intervenuta la condanna, nonché una valutazione complessiva dei contrapposti interessi in gioco, tutti di valenza costituzionale.

La vigente formulazione dell'art. 11, commi 1 e 4, del d.lgs. n. 235 del 2012 escluderebbe la possibilità di ponderare tali interessi ai fini della determinazione della durata della misura «entro un limite massimo stabilito dal legislatore» da parte dell'autorità «deputata a decretare la sospensione», e ciò comporterebbe il dubbio di violazione dell'art. 3, primo comma, Cost. sotto un profilo non ancora esaminato da questa Corte nelle pronunce già adottate in materia (sono citate le sentenze n. 276 del 2016 e n. 36 del 2019).

La misura fissa della sospensione, che non consente di tenere conto «della tipologia del fatto e dell'entità del comportamento illecito accertato», né «dell'entità del pregiudizio che può derivare all'ente», introdurrebbe, infatti, un regime illogicamente e ingiustificatamente uguale per «comportamenti ontologicamente diversi oppure posti in essere con minore o maggiore gravità e, quindi, notevolmente disomogenei», in contrasto con i principi di pari dignità sociale e di uguaglianza.

Sulla necessità di riferire la congruità della misura al comportamento del suo autore, in applicazione dei principi di adeguatezza e di proporzionalità, il rimettente cita le sentenze di questa Corte n. 222 del 2018 in tema di sanzione accessoria prevista dall'art. 216, ultimo comma, del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), e n. 24 del 2020 sul provvedimento di revoca della patente di guida di cui all'art. 120, comma 2, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), nonché la disciplina sulla durata delle misure cautelari interdittive contenuta nel codice di procedura penale.

6.2.2.- Ad avviso del rimettente, le questioni andrebbero esaminate in base al «combinato disposto» dell'art. 3, primo comma, Cost., sotto il profilo appena esposto, con gli «articoli [...] 97, comma 1, 51, comma 1, e 48, commi 1 e 2», Cost.



Il pregiudizio dell'interesse al buon andamento dell'amministrazione protetto dall'art. 97 Cost potrebbe mutare sensibilmente caso per caso, a seconda della gravità del comportamento illecito, e richiederebbe dunque una valutazione in concreto. E ciò tanto più in seguito all'ampliamento della platea dei reati per cui è prevista la sospensione dalla carica, originariamente limitata ai reati di criminalità organizzata (onde la sentenza n. 206 del 1999, sulla sospensione dalla carica disciplinata dall'art. 15 della legge n. 55 del 1990, si dovrebbe considerare superata) ed estesa poi ad altri, come quelli contro la pubblica amministrazione.

6.2.3.- La valutazione in concreto del tipo di reato commesso e della maggiore o minore gravità del comportamento illecito sarebbe imposta anche dalla considerazione degli interessi tutelati dagli artt. 48 e 51 Cost., tenuto conto (quanto all'elettorato passivo) del grave e irreparabile pregiudizio all'esercizio della funzione elettiva che deriverebbe al titolare della carica nel caso di proscioglimento successivo alla sospensione, nonché (quanto all'elettorato attivo) del pregiudizio all'interesse della «comunità» alla continuazione dell'esercizio della funzione da parte dell'eletto.

La mancata previsione di un potere di valutazione in concreto si risolverebbe in un non corretto bilanciamento tra gli interessi in gioco.

6.2.4.- Le questioni sarebbero rilevanti, riguardando disposizioni sulla cui base è stato adottato il provvedimento prefettizio impugnato, e ammissibili, giacché, ove accolte, non sarebbero necessari interventi del legislatore. Al comma 1 dell'art. 11 del d.lgs. n. 235 del 2012 si dovrebbero infatti sostituire le parole «[s]ono sospesi di diritto» con le parole «sono sospesi sino a 18 mesi», mentre al comma 4 dello stesso art. 11 sarebbe sufficiente sopprimere il primo periodo, secondo cui «[l]a sospensione cessa di diritto di produrre effetti decorsi diciotto mesi».

6.2.5.- Con la stessa ordinanza, il giudice *a quo* ha accolto l'istanza cautelare, sospendendo provvisoriamente gli effetti del decreto prefettizio impugnato fino alla definizione dell'incidente di legittimità costituzionale.

7.- Con atto depositato il 22 febbraio 2021 è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha concluso per la non fondatezza delle questioni.

L'Avvocatura offre argomenti analoghi, anche testualmente, a quelli già svolti nell'atto di intervento nel giudizio promosso con l'ordinanza iscritta al n. 205 del registro ordinanze 2020.

A suo giudizio, inoltre, non sarebbero conferenti le pronunce di questa Corte invocate dal giudice *a quo* (sentenze n. 222 del 2018 e n. 24 del 2020), poiché la necessità, in esse affermata, di procedere a una valutazione in concreto e caso per caso riguarderebbe istituti aventi natura sanzionatoria o finalità rieducative.

Secondo l'Avvocatura, l'automatismo insito nella durata fissa della misura non esclude un corretto bilanciamento tra il principio di buon andamento e il diritto di elettorato attivo e passivo, bilanciamento in effetti operato a monte dall'art. 11 del d.lgs. n. 235 del 2012.

Deporrebbero in tal senso la gradualità dell'applicazione della misura, non prevista per qualunque condanna, e la diversa disciplina riservata a delitti particolarmente gravi attinenti al traffico di stupefacenti, alla criminalità organizzata e contro la pubblica amministrazione (art. 11, comma 1, lettera a, del d.lgs. n. 235 del 2012) e a delitti "comuni" non colposi situati al di sopra di una determinata soglia di gravità, in quanto puniti in concreto con una condanna a una pena non inferiore a due anni di reclusione (art. 11, comma 1, lettera b, del d.lgs. n. 235 del 2012). Per questi ultimi, l'incidenza della condanna sul mandato elettivo è subordinata a requisiti molto più stringenti, quali la conferma della condanna in appello e la sopravvenienza della stessa condanna all'elezione o alla nomina, ciò che rivelerebbe il «maggiore peso» attribuito dal legislatore al diritto di elettorato attivo e passivo nei casi meno gravi.

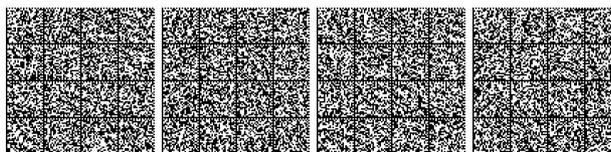
7.1.- Quanto alla durata fissa, l'equilibrio tra gli interessi in gioco sarebbe garantito dal carattere interinale della sospensione, oltre che dalla sua «limitata severità, sia in termini oggettivi di durata, sia in termini soggettivi di detrimimento della reputazione» (è citata la sentenza n. 276 del 2016).

In conclusione, nessuno dei parametri invocati dal rimettente sarebbe violato dalle disposizioni censurate.

8.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato il 28 settembre 2021 una memoria illustrativa nella quale richiama le considerazioni svolte da questa Corte nella sopravvenuta sentenza n. 35 del 2021.

9.- Con una seconda ordinanza del 24 settembre 2020, iscritta al n. 10 del registro ordinanze 2021, il Tribunale ordinario di Genova ha sollevato questioni di legittimità costituzionale coincidenti - per oggetto (art. 11, commi 1, lettera a, e 4, del d.lgs. n. 235 del 2012), parametri invocati (artt. 24 e 113 Cost.) e motivi di censura - con quelle sollevate con l'ordinanza iscritta al n. 205 del registro ordinanze 2020 e sorte nel corso di una controversia analoga.

Nel giudizio *a quo* M. L. ha impugnato il decreto del 31 maggio 2019, con cui il Prefetto di Genova ha accertato nei suoi confronti la sospensione di diritto dalla carica di sindaco del Comune di C., a seguito della sentenza non definitiva con la quale il 30 maggio 2019 il Tribunale di Genova lo ha condannato alla pena di tre anni di reclusione per fatti di peculato commessi tra il 2010 e il 2015 nella qualità di consigliere regionale della Regione Liguria.



9.1.- Anche in questa controversia il ricorrente ha chiesto la disapplicazione del decreto prefettizio impugnato, assumendone la nullità per ragioni sostanzialmente identiche a quelle dedotte nell'altro giudizio citato, e il rimettente ha considerato rilevanti e non manifestamente infondate le sole questioni riferite agli artt. 24 e 113 Cost.

10.- Con atto depositato il 1° marzo 2021 è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate non fondate per le stesse ragioni svolte nell'atto di intervento nell'altro giudizio originato dall'ordinanza iscritta al n. 205 del registro ordinanze 2020. La difesa erariale ha poi depositato il 28 settembre 2021 una memoria illustrativa di contenuto analogo a quelle depositate negli altri due giudizi.

### *Considerato in diritto*

1.- Con ordinanza del 24 settembre 2020, iscritta al n. 205 del registro ordinanze 2020, il Tribunale ordinario di Genova dubita della legittimità costituzionale dell'art. 11, commi 1, lettera *a*), e 4, del decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235, recante «Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190» (di seguito, anche: «legge Severino»), in riferimento agli artt. 24 e 113 della Costituzione.

Le questioni sono sorte nel corso di un giudizio avente per oggetto il decreto con cui il Prefetto di Genova ha dichiarato la sussistenza in capo a G. G. di una causa di sospensione di diritto dalla carica di sindaco del Comune di C. ai sensi dell'art. 11, comma 1, lettera *a*), del d.lgs. n. 235 del 2012. In base a questa disposizione, «[s]ono sospesi di diritto dalle cariche indicate al comma 1 dell'articolo 10 [...] coloro che hanno riportato una condanna non definitiva per uno dei delitti indicati all'articolo 10, comma 1, lettere *a*), *b*) e *c*)».

Il giudice *a quo* riferisce che la sospensione si fonda su una sentenza di condanna non definitiva pronunciata dal Tribunale di Genova per fatti di peculato commessi da G. G. nella qualità di consigliere della Regione Liguria.

1.1.- Secondo il rimettente, l'art. 11, commi 1, lettera *a*), e 4, del d.lgs. n. 235 del 2012 contrasterebbe con il diritto di difesa e con il principio di effettività della tutela giurisdizionale nei confronti degli atti della pubblica amministrazione, non consentendo all'autorità giudiziaria di sindacare la proporzionalità tra la condanna non definitiva e la sospensione dalla carica, che è configurata dal legislatore come conseguenza automatica della condanna in forza di un'astratta valutazione di pericolosità, preclusiva di qualsiasi apprezzamento del fatto accertato in sede penale. Sarebbero in tal modo assoggettati alla sospensione anche gli autori di «condotte di peculato e corruzione lievi» e ne risulterebbe modificata la volontà dell'elettore.

Il vigente assetto normativo si risolverebbe, dunque, nella «mancanza di giustiziabilità della sospensione», anche per l'impossibilità di ottenere tutela giurisdizionale in via cautelare «allo scopo di riesaminare gli accertamenti del giudice penale».

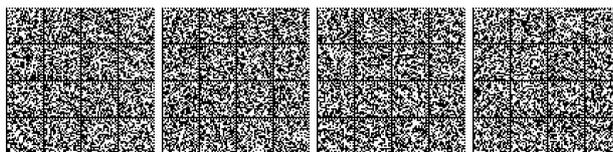
2.- Con ordinanza del 25 novembre 2020, iscritta al n. 207 del registro ordinanze 2020, anche il Tribunale ordinario di Catania dubita della legittimità costituzionale dell'art. 11, commi 1 e 4, del d.lgs. n. 235 del 2012, in riferimento agli «articoli 3, comma 1, 48, commi 1 e 2, 51, comma 1, e 97, comma 1 della Costituzione, tenuto in considerazione il principio di incolpevolezza [*recte*: non colpevolezza] sancito all'articolo 27, comma 1, Costituzione».

Oggetto del giudizio *a quo* è in questo caso il decreto con cui il Prefetto di Catania ha accertato nei confronti di S.D.A. P. la sospensione di diritto dalla sua carica di sindaco del Comune di C., in conseguenza della sentenza non definitiva, pronunciata dal Tribunale ordinario di Palermo, di condanna dello stesso S.D.A. P. per il reato continuato di peculato.

L'art. 11, commi 1 e 4, del d.lgs. n. 235 del 2012 è censurato «nella parte in cui stabilisc[e] la sospensione cautelare nella misura fissa di 18 mesi, invece che in misura graduale “sino a 18 mesi”».

Secondo il rimettente, l'esigenza cautelare sottesa alla sospensione dalla carica richiederebbe una verifica in concreto dell'entità del pregiudizio causato all'amministrazione, che potrebbe mutare sensibilmente caso per caso, in ragione della tipologia del reato e della maggiore o minore gravità del comportamento illecito accertato in sede penale.

Prevedendo una durata fissa della sospensione, il legislatore avrebbe dunque introdotto un regime ingiustificatamente uguale per «comportamenti ontologicamente diversi oppure posti in essere con minore o maggiore gravità e, quindi, notevolmente disomogenei», in contrasto con il principio di uguaglianza, di cui all'art. 3, primo comma, Cost.



Le questioni andrebbero esaminate in base al «combinato disposto» del citato art. 3, primo comma, Cost. con gli «articoli [...] 97, comma 1, 51, comma 1, e 48, commi 1 e 2», Cost., tenendo conto anche del principio di non colpevolezza sino alla condanna definitiva, «sancito all'articolo 27, comma 1», Cost., in quanto la disposizione censurata sarebbe il frutto di un non corretto bilanciamento tra l'interesse al buon andamento dell'azione amministrativa e i contrapposti interessi dell'eletto al mantenimento della carica e degli elettori a che esso continui a svolgere la sua funzione.

3.- Con una seconda ordinanza del 24 settembre 2020, iscritta al n. 10 del registro ordinanze 2021, il Tribunale di Genova ha sollevato questioni di legittimità costituzionale coincidenti - per oggetto (art. 11, commi 1, lettera a, e 4, del d.lgs. n. 235 del 2012), parametri invocati (artt. 24 e 113 Cost.) e motivi di censura - con quelle sollevate dallo stesso rimettente con l'ordinanza iscritta al n. 205 del registro ordinanze 2020 e sorte nel corso di una controversia analoga.

Nel giudizio *a quo*, infatti, M. L. ha impugnato il decreto con cui il Prefetto di Genova ha accertato nei suoi confronti la sospensione di diritto dalla carica di sindaco del Comune di C., a seguito della sentenza non definitiva con la quale il Tribunale di Genova lo ha condannato per fatti di peculato commessi nella qualità di consigliere regionale della Regione Liguria.

4.- I giudizi vanno riuniti e decisi con unica sentenza, giacché le questioni sollevate dai Tribunali di Genova e di Catania coincidono per l'oggetto e si fondano su motivi di censura in parte analoghi, anche se riferiti a parametri diversi.

5.- In via preliminare, va rilevato che la parte costituita in giudizio G. G., ricorrente in uno dei processi principali pendenti davanti al Tribunale di Genova, ha dedotto anche la violazione degli artt. 3, 48, 51 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 6 e 13 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, e all'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007. Si tratta di questioni in parte già eccepiti dal medesimo ricorrente davanti al giudice *a quo* - e da quest'ultimo ritenute manifestamente infondate - e in parte dedotte *ex novo* in questa sede.

Tali questioni non possono avere ingresso in questo giudizio.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, l'oggetto del giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale è limitato alle norme e ai parametri indicati nelle ordinanze di rimessione, mentre non possono essere presi in considerazione ulteriori questioni o profili di costituzionalità dedotti dalle parti, diretti ad ampliare o modificare il contenuto delle stesse ordinanze, quand'anche eccepiti ma non fatti propri dal giudice *a quo* (*ex plurimis*, sentenze n. 203, n. 172, n. 149, n. 147, n. 119, n. 49 e n. 35 del 2021, n. 35 del 2017 e n. 203 del 2016).

Dall'estraneità al *thema decidendum* della censura di incompatibilità con il diritto dell'Unione europea prospettata dalla parte privata deriva l'estraneità ad esso anche della questione interpretativa che la medesima parte chiede, in via subordinata, di sottoporre alla Corte di giustizia dell'Unione europea con istanza di rinvio pregiudiziale (sentenza n. 49 del 2021).

5.1.- Quanto alla richiesta di autorimessione della questione di legittimità costituzionale dello stesso art. 11, commi 1, lettera a), e 4, del d.lgs. n. 235 del 2012 per violazione degli artt. 76 e 77 Cost., in relazione all'art. 1, commi 63 e 64, della legge 6 novembre 2012, n. 190 (Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione), essa è inammissibile per diverse ragioni.

In primo luogo, in quanto l'obiettivo con essa perseguito è pur sempre quello di estendere il giudizio di legittimità costituzionale a profili eccepiti nel processo principale, ma espressamente esclusi dal giudice *a quo*, che si è pronunciato per la loro manifesta infondatezza, con la conseguenza che la sollecitazione a questa Corte di sollevare di fronte a se stessa la relativa questione, ove fosse considerata ammissibile, finirebbe per configurarsi nella sostanza come l'improprio ricorso a un mezzo di impugnazione della decisione del giudice rimettente (sentenza n. 35 del 2017).

In secondo luogo, «[l]a possibilità che questa Corte sollevi in via incidentale una questione davanti a sé si dà solo allorché dubiti della legittimità costituzionale di una norma, diversa da quella impugnata, che sia chiamata necessariamente ad applicare nell'*iter* logico per arrivare alla decisione sulla questione che le è stata sottoposta: in altri termini, si deve trattare di una questione che si presenti pregiudiziale alla definizione della questione principale e strumentale rispetto alla decisione da emanare (sentenze n. 122 del 1976, n. 195 del 1972 e n. 68 del 1961)» (sentenza n. 24 del 2018). Nella specie, la questione avrebbe invece per oggetto le stesse norme censurate dal rimettente, sicché deve escludersi che sussista il nesso di pregiudizialità che consente a questa Corte di sollevare davanti a sé una questione in via incidentale (in questo senso, da ultimo, sentenza n. 203 del 2021).

5.2.- Ancora in via preliminare, va corretto il riferimento agli artt. 27, primo comma, e 97, primo comma, Cost., contenuto nell'ordinanza del Tribunale di Catania, nel senso che, alla luce della motivazione, si devono intendere invocati i principi di non colpevolezza e di buon andamento dell'azione amministrativa di cui, rispettivamente, agli artt. 27, secondo comma, e 97, secondo comma, Cost.



Infine, nonostante il Tribunale di Catania censuri l'intero comma 1 dell'art. 11 del d.lgs. n. 235 del 2012, le questioni vanno circoscritte alla lettera *a)* del medesimo comma. È questa, infatti, la disposizione che, prevedendo la sospensione di coloro che hanno riportato una sentenza di condanna non definitiva per uno dei delitti indicati all'art. 10, comma 1, lettere *a)*, *b)* e *c)*, dello stesso decreto legislativo, deve essere applicata nel giudizio *a quo*, relativo a un provvedimento di sospensione dalla carica di un sindaco condannato in primo grado per il delitto di peculato di cui all'art. 314 cod. pen., compreso nell'elenco di cui al citato art. 10, comma 1, lettera *c)*.

6.- Nel merito, si esaminano per prime le identiche questioni sollevate dal Tribunale di Genova con le due ordinanze sopra indicate.

Il rimettente lamenta, come visto, che la disposizione censurata non gli consentirebbe di sindacare la proporzionalità della sospensione rispetto alla gravità dei fatti accertati in sede penale, in quanto la misura sarebbe configurata dal legislatore come una conseguenza automatica della condanna non definitiva, anche per fatti di lieve entità, sulla base di una presunzione di pericolosità della permanenza in carica del condannato.

Tali considerazioni sono poste a fondamento di questioni che prospettano la lesione del diritto di difesa (art. 24 Cost.) e del principio di effettività della tutela giurisdizionale nei confronti degli atti della pubblica amministrazione (art. 113 Cost.), sull'assunto che, pur offrendo l'ordinamento la facoltà di impugnare il decreto di sospensione davanti all'autorità giudiziaria, l'impossibilità di contestare la congruità della misura rispetto al comportamento che ha determinato la condanna si risolverebbe nella mancanza di reale «giustiziabilità» del provvedimento impugnato.

6.1.- Le questioni non sono fondate.

Il presupposto da cui muove il rimettente - secondo cui esso non ha il potere di valutare se la sospensione del condannato dalla carica sia proporzionata in concreto alla gravità del fatto accertato con sentenza non definitiva - è corretto. Il decreto prefettizio previsto all'art. 11, comma 5, del d.lgs. n. 235 del 2012, impugnato davanti all'autorità giudiziaria, ha carattere vincolato e assolve a una funzione di mero accertamento dell'effetto sospensivo derivante direttamente dalla pronuncia di condanna (sentenze n. 352 del 2008 e n. 407 del 1992, rese in riferimento alle analoghe misure previste nella previgente disciplina di cui all'art. 15 della legge 19 marzo 1990, n. 55, recante «Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale»). Il legislatore ha scelto infatti di individuare egli stesso le condizioni per l'applicazione della sospensione e di riservare ai giudici il compito di verificarne la sussistenza, senza apprezzamenti da operare nel caso specifico.

Una soluzione normativa di questo tipo non integra, di per sé, la violazione degli artt. 24 e 113 Cost.

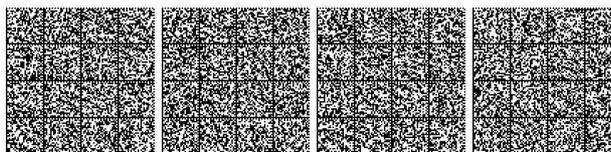
Secondo il costante orientamento di questa Corte, «l'art. 24, come pure il successivo art. 113 Cost., enunciano il principio dell'effettività del diritto di difesa, il primo in ambito generale, il secondo con riguardo alla tutela contro gli atti della pubblica amministrazione, ed entrambi tali parametri sono volti a presidiare l'adeguatezza degli strumenti processuali posti a disposizione dall'ordinamento per la tutela in giudizio dei diritti, operando esclusivamente sul piano processuale (in tal senso, *ex plurimis*, sentenza n. 20 del 2009)» (sentenza n. 71 del 2015). La garanzia costituzionale non comporta tuttavia che il cittadino debba conseguire la tutela giurisdizionale sempre nello stesso modo e con i medesimi effetti, assicurando invece che «non vengano imposti oneri o prescritte modalità tali da rendere impossibile o estremamente difficile l'esercizio del diritto di difesa o lo svolgimento dell'attività processuale (tra le tante, sentenze n. 199 del 2017, n. 121 e n. 44 del 2016)» (sentenza n. 271 del 2019).

Ne deriva che la violazione dei citati parametri costituzionali si può considerare sussistente solo nei casi di «sostanziale impedimento all'esercizio del diritto di azione garantito dall'art. 24 della Costituzione» (sentenza n. 237 del 2007) o di imposizione di oneri tali da compromettere irreparabilmente la tutela stessa (ordinanza n. 213 del 2005) e non anche nel caso in cui la norma censurata non elimini affatto la possibilità di usufruire della tutela giurisdizionale (sentenza n. 85 del 2013).

La valenza esclusivamente processuale propria degli artt. 24 e 113 Cost. fa sì che «“la garanzia costituzionale della difesa oper[i] entro i limiti del diritto sostanziale” (sentenza n. 178 del 1975)» (sentenza n. 420 del 1998; in senso analogo, sentenza n. 98 del 2019) e non esclude che il sindacato del giudice «possa essere più o meno penetrante a seconda del tipo di disciplina legislativa di carattere sostanziale che regola l'atto di volta in volta preso in considerazione» (sentenza n. 409 del 1988, con specifico riguardo all'art. 113 Cost.). Non si può dunque a ragione prospettare una tale violazione «in difetto di una norma che riconosca una situazione di diritto sostanziale» (*ex plurimis*, sentenza n. 317 del 1990).

Alla luce di queste considerazioni, il richiamo operato dal giudice *a quo* agli artt. 24 e 113 Cost. è inconferente.

Una disciplina sostanziale che collega automaticamente la sospensione alla condanna penale non definitiva per determinati reati non è idonea a violare, di per sé, a cagione del previsto automatismo, il diritto di difesa, in quanto non preclude all'interessato la possibilità di far valere in giudizio il suo diritto nei limiti in cui esso è protetto dal diritto sostanziale.



Occupandosi di un automatismo sanzionatorio - contenuto in una disposizione in materia di procedimenti disciplinari a carico dei notai, censurata per la violazione dei principi di proporzionalità e di individualizzazione delle pene (art. 3 Cost.), e per la conseguente compressione del diritto di difesa (art. 24 Cost.) - questa Corte ha affermato che, «[u]na volta escluso che la disciplina sostanziale incorra essa stessa in un vizio di illegittimità costituzionale [riferita all'art. 3 Cost.] nel prevedere l'automatismo sanzionatorio in parola, anche questa ulteriore censura [riferita all'art. 24 Cost.] deve necessariamente ritenersi non fondata», in quanto «[l]'allegata compressione del diritto di difesa del notaio incolpato, che discenderebbe secondo il rimettente dall'impossibilità a carico dello stesso "di chiedere al giudice di apprezzare la sua condotta in concreto e di pervenire all'irrogazione della sanzione più adeguata al caso", costituisce infatti il mero riflesso della preclusione stabilita sul piano sostanziale dalla disposizione censurata, che vieta per l'appunto al giudice (disciplinare) di irrogare una sanzione diversa dalla destituzione, in presenza dei requisiti indicati dalla disposizione medesima» (sentenza n. 133 del 2019).

In precedenza, lo stesso principio era stato enunciato da questa Corte proprio con riferimento alla misura della sospensione dalle cariche elettive, nella versione disciplinata dalla normativa previgente: «[u]na volta ammessa la legittimità di una sospensione obbligatoria in relazione alle circostanze specifiche individuate dal legislatore, non può riconoscersi fondamento nemmeno alla censura di violazione del diritto alla difesa, di cui all'art. 24, secondo comma, della Costituzione», in quanto «il diritto costituzionale di difesa (come lo stesso diritto alla tutela giudiziaria, di cui all'art. 24, primo comma, della Costituzione) attiene alla possibilità effettiva di far valere nel giudizio le proprie posizioni giuridicamente protette, e non riguarda l'esistenza e il contenuto di queste ultime, onde non può essere invocato quando manchi la posizione di diritto sostanziale di cui possa essere chiesta la tutela giudiziaria (cfr. sentenze nn. 317 del 1990, 146 del 1996, 420 del 1998; ordinanza n. 141 del 1990)» (sentenza n. 206 del 1999).

A maggior ragione si deve pervenire alla medesima conclusione allorché, come nella specie, l'automatismo degli effetti sospensivi sia investito esclusivamente da una censura di violazione degli artt. 24 e 113 Cost., sull'assunto che la qualificazione come vincolato anziché come discrezionale del potere del prefetto di disporre la sospensione - potere ovviamente sempre contestabile in giudizio per eventuali vizi nel suo esercizio - si tradurrebbe di per sé in una lesione del principio costituzionale di effettività della tutela giurisdizionale.

L'allegata compressione del diritto di difesa del titolare della carica colpito dalla sospensione costituisce infatti il mero riflesso della preclusione stabilita sul piano sostanziale dalla disposizione censurata, della quale tuttavia il rimettente non si duole mediante l'invocazione di parametri pertinenti.

7.- Le questioni sollevate dal Tribunale di Catania si incentrano, come visto, sulla durata della sospensione, in quanto stabilita dal legislatore nella misura fissa di diciotto mesi anziché in una misura graduale, entro il limite massimo di diciotto mesi, da riservare alla determinazione dell'autorità «deputata a decretare la sospensione».

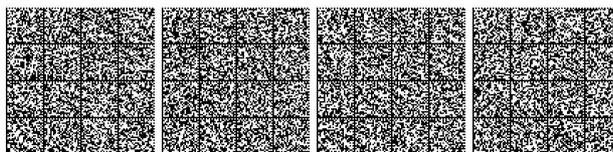
Il giudice *a quo* lamenta che le disposizioni censurate non considerino l'entità del pregiudizio causato all'amministrazione presso la quale il condannato esercita la carica elettiva, un pregiudizio che potrebbe variare a seconda della differente tipologia dei reati accertati, vista la multiforme platea dei reati ostativi creata dal legislatore, e a seconda della loro gravità. Di conseguenza, la stessa natura cautelare della misura che quel pregiudizio mira a scongiurare imporrebbe di diversificarne in concreto la durata, entro un limite massimo predeterminato.

Non tenendo conto di tale esigenza ed equiparando situazioni differenti, le disposizioni censurate violerebbero il principio di uguaglianza (art. 3 Cost.). Non sarebbero bilanciati correttamente gli interessi in gioco, in particolare quello (tutelato dall'art. 97 Cost.) al buon andamento dell'azione amministrativa e quelli contrapposti (tutelati dagli artt. 48 e 51 Cost.) dell'eletto al mantenimento della carica e degli elettori alla continuazione della funzione da parte del cittadino da essi democraticamente scelto, nonché il principio di non colpevolezza sino alla condanna definitiva (art. 27 Cost.).

7.1.- Le questioni non sono fondate.

L'accento posto dal giudice *a quo* sulla necessità che spetti all'autorità amministrativa che le applica - e conseguentemente al giudice che ne controlli la scelta - di calibrare la durata della sospensione sulla maggiore o minore gravità dell'esigenza cautelare di tutela del buon andamento e della legalità dell'azione amministrativa non introduce significativi elementi di novità rispetto ai temi già esaminati a più riprese da questa Corte scrutinando, sotto diversi profili di legittimità costituzionale, le norme sulla sospensione dalle cariche elettive contenute nel d.lgs. n. 235 del 2012.

Secondo l'orientamento così formatosi - che si colloca nel solco tracciato da sentenze di questa Corte rese su analoghe disposizioni previgenti e che è stato di recente fatto proprio dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (sentenza 17 giugno 2021, *Miniscalco contro Italia*; decisione 18 maggio 2021, *Galan contro Italia*) - la sospensione in esame non ha natura sanzionatoria, ma è una misura cautelare diretta a evitare che coloro che sono stati condannati anche in via non definitiva per determinati reati gravi o comunque offensivi della pubblica amministrazione - come il peculato, per



il quale è stato condannato il ricorrente nel giudizio principale - rivestano cariche elettive, mettendo così in pericolo il buon andamento dell'amministrazione stessa e la sua onorabilità (sentenze n. 35 del 2021, n. 36 del 2019, n. 276 del 2016 e n. 236 del 2015).

L'adeguatezza della misura a corrispondere a queste esigenze va dunque apprezzata in una logica che prescinde dalla concreta gravità del reato contestato e dalla pena irrogata, e che si incentra invece sulla finalità cautelare perseguita, che è quella di evitare che la permanenza dell'eletto nell'organo elettivo pregiudichi lo stesso interesse al buon andamento e all'onorabilità della pubblica amministrazione (*ex plurimis*, sentenze n. 35 del 2021 e n. 276 del 2016).

Quanto al fatto che la scelta della misura e della sua durata sia operata direttamente dalla legge, questa Corte ha già osservato che «non si può [...] negare al legislatore, nell'esercizio di una non irragionevole discrezionalità, la facoltà di effettuare il necessario bilanciamento degli interessi coinvolti, identificando ipotesi circoscritte nelle quali l'esigenza cautelare su cui si basa la sospensione è apprezzata in via generale ed astratta, anziché essere rimessa alla valutazione in concreto dell'amministrazione interessata, così come è apprezzato in via generale ed astratta l'ambito di applicazione della misura cautelare in relazione ai soggetti e al nesso tra la condanna non definitiva e le funzioni elettive svolte» (sentenza n. 25 del 2002; in senso analogo, sentenza n. 206 del 1999).

Né si può ritenere che, come sostiene il rimettente, la necessità di graduare la durata della misura cautelare derivi dall'ampliamento, rispetto all'originaria previsione dell'art. 15 della legge n. 55 del 1990, della platea dei reati per cui è prevista la sospensione dalla carica, ab initio limitata ai reati di criminalità organizzata (onde le pronunce rese sulla sospensione dalla carica disciplinata dalla normativa previgente, come la citata sentenza n. 206 del 1999, si dovrebbero considerare superate) ed estesa poi ad altri reati, come quelli contro la pubblica amministrazione. Non irragionevolmente, infatti, il legislatore ha accomunato nello stesso trattamento normativo reati resi omogenei dall'essere «direttamente connessi alle funzioni che [i condannati] sarebbero chiamati ad assumere, perché di particolare gravità [...] o perché commessi contro la pubblica amministrazione», quindi «di specifico rilievo in funzione dell'attitudine a incidere sull'immagine e l'onorabilità della pubblica amministrazione» medesima (sentenza n. 35 del 2021).

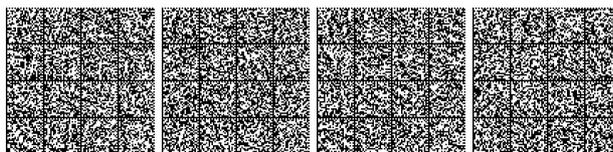
Non può essere condiviso nemmeno l'assunto del giudice *a quo* secondo cui sarebbe la natura cautelare della finalità perseguita a imporre una sua variazione in rapporto al tipo e alla concreta gravità del reato ostativo. La sospensione, invero, non fa altro che anticipare in via interinale l'effetto interdittivo - anch'esso peraltro «parimenti non diretto a finalità punitive» (sentenza n. 276 del 2016) - in attesa che l'accertamento penale, consolidandosi nel giudicato, faccia venire definitivamente meno un requisito essenziale per il mantenimento della carica da parte di chi la ricopre, determinandone di diritto la decadenza (art. 11, comma 7, del d.lgs. n. 235 del 2012).

La non irragionevolezza del bilanciamento che il legislatore ha ritenuto di operare nell'esercizio della sua discrezionalità è stata poi riconosciuta in plurime occasioni da questa Corte anche per quanto riguarda la durata della prevista sospensione.

In particolare, sono state sottolineate «la temporaneità e la gradualità dei suoi effetti», trattandosi di misura «rigorosamente circoscritta nel tempo e destinata a cessare immediatamente nel caso di sopravvenuti non luogo a procedere, proscioglimento o assoluzione dell'eletto» (sentenza n. 35 del 2021) ovvero a essere prolungata di ulteriori dodici mesi ove la condanna sia confermata in appello (art. 11, comma 4, del d.lgs. n. 235 del 2012). La disciplina in esame ha in tal modo «ulteriormente bilanciato le descritte esigenze di tutela della pubblica amministrazione, da un lato, e dell'eletto condannato, dall'altro, temperando in maniera non irragionevole gli effetti automatici della sentenza di condanna non definitiva in ragione del trascorrere del tempo e della progressiva stabilizzazione della stessa pronuncia» (sentenza n. 36 del 2019), con l'obiettivo di evitare un'eccessiva compressione del diritto di elettorato passivo.

Inoltre, la disciplina della sospensione, valutata nel suo complesso, non trascura di assegnare conseguenze differenziate a diverse condanne penali non definitive, come si desume dalla lettera *b*) del comma 1 dell'art. 11 del d.lgs. n. 235 del 2012, che prevede la sospensione dalla carica in caso di «condanna ad una pena non inferiore a due anni di reclusione per un delitto non colposo» (diverso da quelli richiamati alla lettera *a* dello stesso comma 1), solo qualora la condanna intervenga dopo l'elezione o la nomina e sia confermata in appello. La previsione di più rigorosi presupposti di applicabilità della misura al di fuori del caso dei reati più gravi e dei delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione sembra ispirata a un'evidente *ratio* differenziatrice, fondata sull'assunto che, quando si tratti di reati meno gravi, l'esigenza di tutela oggettiva dell'ente territoriale viene meno o si indebolisce (in questi termini, sentenza n. 36 del 2019).

Tali conclusioni, e il giudizio di non irragionevolezza che ne costituisce l'esito, non sono scalfite dall'inserimento tra i valori in gioco, prospettato dal giudice *a quo*, dell'interesse degli elettori, sotteso all'art. 48 Cost., a che l'eletto continui a svolgere la funzione. Scrutinando la stessa disposizione qui censurata nella parte in cui non prevede che la sospensione dalla carica consegua solo alle sentenze non definitive di condanna pronunciate



dopo l'elezione o la nomina, questa Corte ha già disatteso analoghe censure. Nella citata sentenza n. 36 del 2019, si è osservato, infatti, che, se «la *ratio* della sospensione è prevalentemente quella della tutela oggettiva del buon andamento e della legalità nella pubblica amministrazione, e solo in misura limitata quella della protezione del rapporto di fiducia tra eletti ed elettori [...], la scelta del legislatore di non attribuire rilievo, nei casi considerati, all'intervenuta investitura popolare del condannato, e di far prevalere, nei termini e nei limiti detti, l'interesse alla legalità dell'amministrazione non risulta irragionevole»; ciò in quanto, «[i]n questa logica, l'"atto di fiducia" di una parte dell'elettorato che elegge il candidato già condannato (in via non definitiva) non è sufficiente a far venir meno l'esigenza di tutela oggettiva dell'ente territoriale. Senza considerare le esigenze di garanzia dell'intero corpo elettorale, le cui altrettanto meritevoli aspirazioni all'onorabilità e alla credibilità dell'eletto possono essere messe in discussione dall'elezione del condannato».

A fortiori, la non irragionevolezza della scelta legislativa di far prevalere l'esigenza di tutela oggettiva dell'amministrazione sugli interessi sottesi agli artt. 48 e 51 Cost. si deve riconoscere quando - come nel caso oggetto del giudizio *a quo* - la condanna non definitiva sopravvenga all'elezione, posto che in tale ipotesi l'elettore ha espresso la propria scelta nella mera consapevolezza, tutt'al più, della pendenza del procedimento penale a carico del candidato.

Infine, nessun rilievo assume nel contesto in esame il principio di non colpevolezza (art. 27, secondo comma, Cost.), in quanto la sospensione, come più volte sottolineato, non ha natura sanzionatoria, essendo priva dei tratti funzionali tipici della pena; essa, infatti, «non consegue a un giudizio di riprovazione personale, ma è semplicemente diretta a garantire l'oggettiva onorabilità di chi riveste la funzione di cui si tratta» (sentenza n. 276 del 2016).

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*riuniti i giudizi,*

*dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 11, commi 1, lettera a), e 4, del decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235 (Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190), sollevate dal Tribunale ordinario di Genova, in riferimento agli artt. 24 e 113 della Costituzione, e dal Tribunale ordinario di Catania, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 27, secondo comma, 48, primo e secondo comma, 51, primo comma, e 97, secondo comma, Cost., con le ordinanze indicate in epigrafe.*

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

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

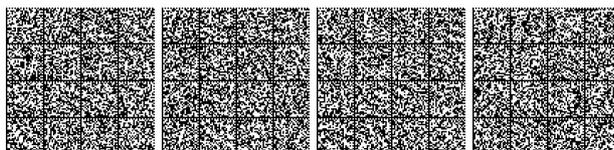
Daria de PRETIS, *Redattrice*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 2 dicembre 2021.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



## N. 231

*Sentenza 20 ottobre - 2 dicembre 2021*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Ordinamento penitenziario - Condannati minorenni - Esecuzione delle pene - Concessione dell'affidamento in prova al servizio sociale o della detenzione domiciliare - Condizioni, previste mediante decreto legislativo - Pena detentiva non superiore, rispettivamente, a quattro e a tre anni - Denunciata irragionevolezza, violazione dei criteri di delega, della funzione rieducativa della pena, del principio dell'individuazione del trattamento e della tutela dell'infanzia e della gioventù - Non fondatezza delle questioni.**

- Decreto legislativo 2 ottobre 2018, n. 121, artt. 4, comma 1, e 6, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 27, terzo comma, 31, secondo comma, e 76.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giancarlo CORAGGIO;

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

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 4, comma 1, e 6, comma 1, del decreto legislativo 2 ottobre 2018, n. 121, recante «Disciplina dell'esecuzione delle pene nei confronti dei condannati minorenni, in attuazione della delega di cui all'art. 1, commi 82, 83 e 85, lettera p), della legge 23 giugno 2017, n. 103», promosso dal Tribunale per i minorenni di Brescia, in funzione di tribunale di sorveglianza, nel procedimento nei confronti di A. N., con ordinanza del 16 ottobre 2020, iscritta al n. 206 del registro ordinanze 2020 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 5, 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 Giuliano Amato;

deliberato nella camera di consiglio del 20 ottobre 2021.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza depositata il 16 ottobre 2020, il Tribunale per i minorenni di Brescia, in funzione di tribunale di sorveglianza, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 27, terzo comma, 31, secondo comma, e 76 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 4, comma 1, e 6, comma 1, del decreto legislativo 2 ottobre 2018, n. 121, recante «Disciplina dell'esecuzione delle pene nei confronti dei condannati minorenni, in attuazione della delega di cui all'art. 1, commi 82, 83 e 85, lettera p), della legge 23 giugno 2017, n. 103».



L'art. 4, comma 1, stabilisce che «[s]e la pena detentiva da eseguire non supera i quattro anni il condannato può essere affidato all'ufficio di servizio sociale per i minorenni». L'art. 6, comma 1, consente di «espiare la pena detentiva da eseguire in misura non superiore a tre anni nella propria abitazione o altro luogo pubblico o privato di cura, assistenza e accoglienza o presso comunità».

Ad avviso del giudice *a quo*, entrambe le disposizioni censurate - nel subordinare l'accesso alle misure alternative da parte dei condannati minorenni a condizioni analoghe a quelle previste per gli adulti - violerebbero gli artt. 3, 27, terzo comma, e 31, secondo comma, Cost., perché esse conterrebbero un automatismo, tale da impedire una valutazione individualizzata e caso per caso dell'idoneità della misura a conseguire le preminenti finalità di risocializzazione che debbono presiedere all'esecuzione penale minorile.

È inoltre denunciata la violazione dell'art. 76 Cost., poiché la preclusione delle misure alternative stabilita dalle disposizioni censurate si porrebbe in contrasto con i principi di cui all'art. 1, comma 85, lettera *p*), numeri 5) e 6), della legge delega 23 giugno 2017, n. 103 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario), che prevedono l'ampliamento dei criteri di accesso alle misure alternative alla detenzione e l'eliminazione di ogni automatismo nella concessione dei benefici penitenziari.

2.- Il Tribunale per i minorenni di Brescia è chiamato a decidere in ordine all'istanza del pubblico ministero di applicazione di misure alternative nei confronti di una persona condannata in via definitiva alla pena di cinque anni e quattro mesi di reclusione.

Il giudice *a quo* riferisce che, contestualmente alla sentenza di condanna, in considerazione della pericolosità sociale del prevenuto, è stata applicata la misura di sicurezza del riformatorio giudiziario. Dal 18 febbraio 2019, la misura in esame ha avuto esecuzione nelle forme del collocamento in comunità, come previsto dall'art. 36, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 448 (Approvazione delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni) ed è tuttora in atto. Dopo avere sospeso l'esecuzione della pena detentiva, ai sensi dell'art. 656, comma 10, del codice di procedura penale, il pubblico ministero ha disposto che il condannato rimanesse in comunità e ha chiesto al Tribunale rimettente di valutare l'eventuale applicazione di una misura di comunità alternativa al carcere.

Il giudice *a quo* evidenzia, tuttavia, che nel caso in esame la pena da eseguire è pari a quattro anni, dieci mesi e sei giorni di reclusione ed è pertanto superiore ai limiti posti dalle disposizioni censurate ai fini dell'applicazione dell'affidamento in prova al servizio sociale e della detenzione domiciliare. D'altra parte, non ricorrono le condizioni per l'affidamento in prova di cui all'art. 94 del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), che prevede l'innalzamento del limite di pena a sei anni. Ciò comporta necessariamente l'ingresso in carcere del condannato, sino a quando la pena residua non avrà raggiunto la misura di quattro anni. Ne consegue l'interruzione del percorso rieducativo che egli sta positivamente svolgendo in comunità da oltre un anno e mezzo.

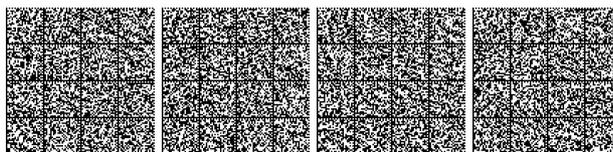
2.1.- Il Tribunale dubita, in riferimento all'art. 76 Cost., della legittimità costituzionale dei limiti per la concessione delle misure penali di comunità, stabiliti dagli artt. 4, comma 1, e 6, comma 1, del d.lgs. n. 121 del 2018.

Ad avviso del giudice *a quo*, il legislatore delegato non avrebbe realizzato gli obiettivi posti dall'art. 1, comma 85, lettera *p*), della legge n. 103 del 2017 che - nel delegare al Governo l'adeguamento delle norme dell'ordinamento penitenziario alle esigenze educative dei detenuti minori di età - aveva indicato, all'art. 1, comma 85, lettera *p*), numeri 5) e 6), i principi dell'ampliamento dei criteri per l'accesso alle misure alternative alla detenzione e dell'eliminazione di ogni automatismo e preclusione per la revoca o per la concessione dei benefici penitenziari.

I limiti di pena previsti per la concessione delle misure di comunità sarebbero rigidi e sostanzialmente identici a quelli previsti per gli adulti. In questo modo sarebbero stati trascurati i criteri impartiti dalla legge delega, in violazione dell'art. 76 Cost.

Infatti, per l'affidamento in prova al servizio sociale dell'adulto, l'art. 47 della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà) prevede un limite di pena di tre anni, ma al comma 3-*bis* tale limite è innalzato a quattro anni sulla base di valutazioni talmente discrezionali da consentire, di fatto, una generale applicazione della misura a chi non debba scontare una pena superiore a quattro anni.

Il giudice *a quo* fa notare, d'altra parte, che per la detenzione domiciliare dei condannati adulti l'art. 47-*ter* della legge n. 354 del 1975 prevede una molteplicità di livelli: nessun limite di pena per gli ultrasettantenni (comma 01) o nell'ipotesi in cui debba o possa essere disposto il rinvio dell'esecuzione della pena ai sensi degli artt. 146 e 147 cod.



pen. (comma 1-ter); quattro anni di pena, fra l'altro, proprio per i minori di anni ventuno per comprovate esigenze di salute, di studio, di lavoro e di famiglia (comma 1, lettera e); due anni negli altri casi. Si sottolinea, infine, che, per espressa previsione dell'art. 6 del d.lgs. n. 121 del 2018, gli artt. 47-*quater* e 47-*quinquies* ordin. penit. sono applicati in modo identico nei confronti di adulti e minorenni.

2.2.- La previsione di un trattamento penitenziario dei minorenni sostanzialmente sovrapponibile a quello degli adulti si porrebbe in contrasto anche con l'art. 3 Cost., in quanto comporterebbe un trattamento uguale di situazioni profondamente diverse. Infatti, la situazione del condannato minorenne non sarebbe assimilabile a quella del condannato maggiorenne, posto che, a parità di sanzione detentiva da espiare, ben diversi sarebbero gli effetti della stessa pena sull'adulto e sul minore in crescita.

2.3.- La scelta del legislatore delegato violerebbe anche gli artt. 27, terzo comma, e 31, secondo comma, Cost. Infatti, la previsione di un rigido limite di pena anche per il minorenne può in concreto rivelarsi una dannosa interruzione dei processi evolutivi in atto, in contrasto con la funzione rieducativa della pena e con il principio dell'individuazione del trattamento.

I limiti di pena previsti dalle disposizioni censurate impedirebbero prognosi personalizzate e flessibilità di trattamento, necessarie per consentire al tribunale di sorveglianza di apprezzare la specificità di ciascun caso e di realizzare un'esecuzione penale «a misura di minore» (è richiamata la sentenza di questa Corte n. 263 del 2019). In essa, la funzione rieducativa della pena si realizza attraverso un trattamento penitenziario che pone al centro la promozione della persona e non le istanze afflittive e retributive, inevitabilmente connesse all'esecuzione intramuraria della sanzione penale.

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

3.1.- La difesa statale ritiene che le scelte del d.lgs. n. 121 del 2018 siano coerenti con i principi posti dalla legge n. 103 del 2017 e con le finalità di ampliare l'accesso alle misure alternative e di eliminare ogni automatismo e preclusione nell'applicazione dei benefici penitenziari.

In particolare, ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, il censurato art. 4 si differenzia dall'art. 47 ord. pen. per le prescrizioni relative alle attività di istruzione, di formazione, di lavoro, comunque utili per l'educazione e l'inclusione sociale, nonché per la possibilità di disporre l'esecuzione presso una comunità. Il condannato è affidato all'ufficio di servizio sociale per i minorenni che lo assiste nel percorso di reinserimento sociale, anche mettendosi in relazione con la famiglia e con gli altri ambienti di vita del condannato.

Con riferimento alla detenzione domiciliare, l'Avvocatura generale dello Stato osserva che il censurato art. 6 del d.lgs. n. 121 del 2018, oltre a recepire la disciplina relativa alle ipotesi speciali di detenzione domiciliare (artt. 47-*quater* e 47-*quinquies* ordin. penit.), nonché a quella ordinaria dell'art. 47-*ter*, comma 1, ordin. penit., aggiunge una disciplina speciale rispetto a quella dell'art. 47-*ter*, comma 1-*bis*, consentendo di eseguire la pena presso il domicilio, altro luogo pubblico o privato di cura, assistenza e accoglienza o presso una comunità, quando non è possibile ricorrere all'affidamento in prova al servizio sociale e la pena da eseguire non supera tre anni.

Pertanto, anche nella disciplina della detenzione domiciliare per minorenni sarebbero riscontrabili differenze rilevanti rispetto all'ordinamento penitenziario ordinario. Sarebbero potenziati, infatti, gli aspetti trattamentali, prevedendo la necessità di elaborare un programma di intervento educativo da parte dell'ufficio di servizio sociale per i minorenni. Inoltre, le prescrizioni dell'art. 6, comma 3, sono volte a favorire lo svolgimento di attività utili dal punto di vista pedagogico e funzionali al reinserimento sociale.

3.2.- Quanto alla violazione dell'art. 76 Cost., la difesa statale sottolinea che il contenuto della delega non può essere individuato senza tenere conto del sistema normativo nel suo complesso, poiché soltanto l'identificazione della sua *ratio* consente di verificare se la norma delegata sia con essa coerente (è richiamata la sentenza n. 237 del 2013 di questa Corte). Nell'attuazione della delega, infatti, il legislatore ha margini di discrezionalità, sempre che ne rispetti la *ratio* e si inserisca in modo coerente nel quadro normativo. Rientra, pertanto, nei suoi poteri fare delle scelte fra i possibili modi di realizzare l'obiettivo indicato nella legge di delegazione, scelte di cui peraltro occorre verificare la ragionevolezza (sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 272 e n. 119 del 2012, n. 230 del 2010, n. 98 del 2008 e n. 163 del 2000).

3.3.- Infine, quanto alla violazione degli artt. 3, 27, terzo comma, e 31, secondo comma, Cost., la difesa statale evidenzia che i limiti di pena previsti dalle disposizioni censurate per l'affidamento in prova e la detenzione domiciliare sono diversi da quelli previsti per gli adulti. Inoltre, le stesse misure di comunità sono volte a favorire lo svolgimento di attività utili dal punto di vista pedagogico e funzionali al reinserimento sociale.



*Considerato in diritto*

1.- Il Tribunale per i minorenni di Brescia, in funzione di tribunale di sorveglianza, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 27, terzo comma, 31, secondo comma, e 76 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 4, comma 1, e 6, comma 1, del decreto legislativo 2 ottobre 2018, n. 121, recante «Disciplina dell'esecuzione delle pene nei confronti dei condannati minorenni, in attuazione della delega di cui all'art. 1, commi 82, 83 e 85, lettera p), della legge 23 giugno 2017, n. 103».

L'art. 4, comma 1, stabilisce che «[s]e la pena detentiva da eseguire non supera i quattro anni il condannato può essere affidato all'ufficio di servizio sociale per i minorenni». L'art. 6, comma 1, consente di «espiare la pena detentiva da eseguire in misura non superiore a tre anni nella propria abitazione o altro luogo pubblico o privato di cura, assistenza e accoglienza o presso comunità».

Ad avviso del giudice *a quo*, entrambe le disposizioni in esame - nel subordinare l'accesso alle misure alternative da parte dei condannati minorenni a condizioni analoghe a quelle previste per gli adulti - violerebbero innanzitutto gli artt. 3, 27, terzo comma, e 31, secondo comma, Cost., perché esse conterrebbero un automatismo, tale da impedire una valutazione individualizzata e caso per caso dell'idoneità della misura a conseguire le preminenti finalità di risocializzazione che debbono presiedere all'esecuzione penale minorile. Nella prospettiva del rimettente, la regolazione dell'accesso alle misure penali di comunità stabilita dalle disposizioni censurate sarebbe costituzionalmente illegittima non solo per l'inadeguatezza del relativo ampliamento, ma anche per la stessa previsione di limitazioni rigide all'ammissibilità di tali misure con riferimento ai condannati minorenni.

È, inoltre, denunciata la violazione dell'art. 76 Cost., poiché le condizioni per l'adozione delle misure alternative stabilite dalle disposizioni censurate si porrebbero in contrasto con i principi di cui all'art. 1, comma 85, lettera p), numeri 5) e 6), della legge delega 23 giugno 2017, n. 103 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario), che prevedono l'ampliamento dei criteri di accesso alle misure alternative alla detenzione e l'eliminazione di ogni automatismo nella concessione dei benefici penitenziari.

2.- In via prioritaria, è necessario esaminare la censura che ritiene violato l'art. 76 Cost.

La questione non è fondata.

2.1.- Occorre premettere che, da tempo, la giurisprudenza costituzionale è costante nell'affermare che «la delega legislativa non esclude ogni discrezionalità del legislatore delegato, la quale può essere più o meno ampia, in relazione al grado di specificità dei criteri fissati nella legge delega: pertanto, per valutare se il legislatore abbia ecceduto da tali margini di discrezionalità, occorre individuare la *ratio* della delega, per verificare se la norma delegata sia con questa coerente» (sentenza n. 142 del 2020; nello stesso senso, *ex plurimis*, sentenze n. 170 del 2019, n. 198 e n. 182 del 2018).

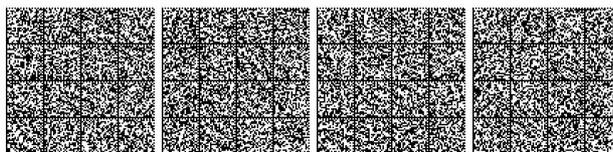
Alla luce di questi principi, deve ritenersi che le disposizioni censurate non abbiano disatteso i principi e i criteri direttivi impartiti dalla legge delega.

2.2.- La legge n. 103 del 2017 - al comma 85, lettera p), dell'art. 1 - ha posto i criteri per l'adeguamento delle norme dell'ordinamento penitenziario alle esigenze educative dei detenuti minori di età.

In particolare, al numero 5) del comma 85, lettera p), è previsto l'«ampliamento dei criteri per l'accesso alle misure alternative alla detenzione, con particolare riferimento ai requisiti per l'ammissione dei minori all'affidamento in prova ai servizi sociali e alla semilibertà», mentre al numero 6) è contemplata «l'eliminazione di ogni automatismo e preclusione per la revoca o per la concessione dei benefici penitenziari, in contrasto con la funzione rieducativa della pena e con il principio dell'individuazione del trattamento».

Si tratta di principi e criteri direttivi che rispondono all'esigenza di un'esecuzione penale calibrata sulla personalità in evoluzione del minore e sulla preminente finalità educativa dell'esecuzione penale minorile (*ex plurimis*, sentenze n. 263 del 2019, n. 90 del 2017 e n. 125 del 1992). Sulla base dei principi di socializzazione, individualizzazione del trattamento e di promozione della persona, il legislatore esige che il nuovo sistema dell'esecuzione penale minorile operi secondo valutazioni basate su prognosi personalizzate e funzionali al recupero del minore.

2.3.- Con riferimento al criterio impartito dalla legge delega al richiamato numero 5), va rilevato che la disciplina delle misure penali di comunità introdotta dal d.lgs. n. 121 del 2018 - pur essendo largamente modellata su istituti già previsti dalla legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà) - se ne discosta sotto alcuni profili, realizzando un ampliamento delle possibilità di applicazione delle misure extramurarie nei confronti dei condannati minorenni.



Infatti, ai fini dell'accesso all'affidamento in prova al servizio sociale, il limite di tre anni previsto dall'art. 47, comma 1, ord. pen., per i minorenni è elevato a quattro anni dall'art. 4, comma 1, del d.lgs. n. 121 del 2018. È pur vero che il comma 3-*bis* dell'art. 47 ord. pen. - introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera *c*), del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146 (Misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria), convertito, con modificazioni, nella legge 21 febbraio 2014, n. 10 - consente in alcuni casi di valutare, ai fini dell'affidamento in prova, condannati che debbano espiare una pena, anche residua, non superiore a quattro anni. Tuttavia, si tratta di una possibilità che è comunque subordinata alla verifica giudiziale di talune condizioni soggettive, previste dal comma 2 dello stesso art. 47 ordin. penit. Inoltre, l'apprezzamento di queste condizioni si differenzia dalla valutazione giudiziale compiuta ai fini dell'ammissione dei condannati minorenni alle misure di comunità, poiché esso prescinde dalla considerazione del programma di intervento educativo, che viceversa è centrale nel sistema dell'esecuzione penale minorile, qualificando in termini personali e individualizzati il relativo trattamento penitenziario.

Quanto alla detenzione domiciliare minorile, il censurato art. 6, comma 1, innalza a tre anni il limite di pena residua, a fronte di quello di due anni previsto dall'art. 47-*ter*, comma 1-*bis*, ordin. penit. Pertanto - oltre a essere potenziati i profili trattamentali dell'esecuzione, con la previsione di prescrizioni relative alle attività di istruzione, di formazione, di lavoro, volte a promuovere l'educazione e l'inclusione sociale - sono stati innalzati i limiti di pena, rispetto ai quali è possibile l'applicazione delle misure penali di comunità in esame. La disciplina censurata, dunque, non ha trascurato il principio, posto dalla legge delega, dell'ampliamento dei criteri di accesso alle misure penali di comunità e vi ha dato una specifica attuazione.

2.3.1.- È pur vero che, come puntualmente osservato dal rimettente, nel raffronto con i corrispondenti istituti di cui alla legge n. 354 del 1975, i riflessi applicativi di questa estensione possono in concreto rivelarsi piuttosto esigui. Peraltro, l'estensione del prescritto "ampliamento" - da valutarsi con riferimento alla precedente disciplina applicabile ai condannati minorenni - è stata affidata alla discrezionalità del legislatore delegato chiamato a darvi attuazione, non avendone la legge di delegazione predeterminato la misura.

Se ciò vale ad escludere la violazione dei criteri posti dalla legge delega, è innegabile, peraltro, che al fine di regolare l'accesso alle misure penali di comunità siano configurabili assetti diversi, più flessibili e attributivi di maggiori spazi per una valutazione giudiziale, così come era stato previsto, per entrambe le misure penali di comunità in esame, dallo schema governativo di decreto legislativo recante disciplina dell'esecuzione delle pene nei confronti dei condannati minorenni, poi modificato nel senso ora sottoposto all'esame.

L'adozione di scelte volte ad ampliare la sfera applicativa delle misure alternative alla detenzione inframuraria rimane, peraltro, auspicabile, in considerazione della preminenza attribuita alla finalità educativa e socializzante dell'esecuzione penale minorile, anche allo scopo di evitare controproducenti interruzioni dello specifico percorso già intrapreso.

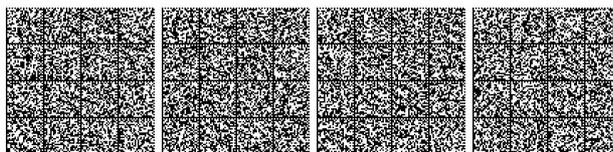
2.4.- Quanto all'ulteriore criterio direttivo di cui il rimettente denuncia la violazione, relativo alla eliminazione di ogni automatismo e preclusione per la concessione e la revoca dei benefici penitenziari (art. 1, comma 85, lettera *p*, numero 6), occorre evidenziare che, nel contenuto precettivo della legge delega, esso risulta espressamente qualificato dal «contrasto con la funzione rieducativa della pena e con il principio dell'individuazione del trattamento».

A parte i dubbi sulla riconducibilità dei limiti stabiliti dalle disposizioni censurate alla nozione di automatismo, va rilevato, al riguardo, che da siffatta qualificazione discende che non può ritenersi in contrasto con il criterio direttivo in esame ogni e qualsiasi preclusione alle misure penali di comunità, ma solo quella che - indefettibilmente - comporti un effetto contrastante con la finalità educativa del condannato minorenne e con l'individualità del suo trattamento penitenziario.

Un tale risultato deve certamente escludersi con riferimento alla disciplina censurata.

Da un lato, i limiti stabiliti dalle disposizioni in esame non sono correlati al titolo astratto di reato, né all'entità della pena edittale, né a quella della pena irrogata o applicata, ma alla durata di quella residua ancora da espiare e, quindi, all'arco temporale che separa il condannato dalla fine della pena. In questo modo, nell'attribuire specifico rilievo allo stato di avanzamento del percorso rieducativo, le disposizioni censurate non trascurano la progressione del trattamento di recupero del singolo condannato.

Dall'altro lato, i limiti posti alle misure in esame, pur essendo basati sulla durata della pena residua da espiare - e quindi su un criterio astratto di idoneità della misura extramuraria a fronteggiare le esigenze di educazione e socializzazione del condannato - non sono disgiunti da una valutazione giudiziale del caso concreto e dall'elaborazione di una prognosi individuale. Ai sensi dell'art. 2 del d.lgs. n. 121 del 2018, infatti, l'applicazione delle misure penali di comunità presuppone, oltre alla verifica della durata della pena residua, un apprezzamento giudiziale che ha ad oggetto sia l'idoneità della misura a favorire l'evoluzione positiva della personalità, sia l'assenza di pericolosità sociale del condannato e quindi una prognosi favorevole in ordine ai suoi futuri comportamenti. Nel caso della detenzione domiciliare, poi, è richiesto un ulteriore presupposto negativo, rappresentato dall'impossibilità di applicare la più ampia misura dell'affidamento in prova, ciò che necessariamente richiede una valutazione del caso concreto. L'apprezzamento giudiziale del percorso rieducativo compiuto dal singolo non è quindi escluso, ma risulta delimitato all'interno delle coordinate stabilite dal legislatore delegato.



Deve escludersi, pertanto, che il mantenimento dei limiti normativi nell'accesso alle misure penali di comunità, stabilito dalle disposizioni censurate, configuri una preclusione contrastante con la funzione rieducativa della pena e lesiva del principio dell'individualità del trattamento penitenziario.

3.- Anche le questioni di legittimità costituzionale sollevate in riferimento agli artt. 3, 27, terzo comma, e 31, secondo comma, Cost., non sono fondate.

In primo luogo, non è ravvisabile una manifesta irragionevolezza nella scelta legislativa di limitare l'accesso alle due misure penali di comunità in esame a coloro che debbano espiare pene particolarmente elevate. Invero - rispetto a pene superiori ai limiti stabiliti dalle disposizioni censurate - non può ritenersi né irragionevole, né sproporzionato, esigere che al condannato sia (temporaneamente) inibito l'accesso all'affidamento in prova o alla detenzione domiciliare. E ciò nel rispetto di altrettanto fondamentali esigenze di tutela connesse a condotte criminose che siano state ritenute, in concreto e attraverso un rigoroso accertamento giudiziale, meritevoli di sanzioni penali elevate.

Va inoltre escluso che ne risulti vanificata la funzione rieducativa della pena. Da un lato, la disciplina in oggetto, relativa all'affidamento in prova al servizio sociale e alla detenzione domiciliare, non preclude la possibilità di fruire di altri benefici penitenziari previsti dal d.lgs. n. 121 del 2018, alle condizioni stabilite dalle disposizioni che regolano ciascun istituto. D'altra parte, la possibilità di accedere all'affidamento in prova al servizio sociale e alla detenzione domiciliare è riconosciuta allorché la pena da espiare, anche quale residuo di maggior pena, sia inferiore ai limiti stabiliti dalle disposizioni censurate.

Su un piano sistematico, occorre infine rilevare che il complessivo disegno riformatore del d.lgs. n. 121 del 2018 si è mostrato sensibile alle opportunità di socializzazione che devono essere offerte in ciascuna fase del percorso trattamentale, in funzione dell'educazione e del recupero dei condannati. A questi fini, vanno sottolineate le rilevanti innovazioni nell'organizzazione degli istituti penali per i minorenni, introdotte dal Capo IV del d.lgs. n. 121 del 2018, allo scopo di garantire una permanenza rieducativa efficace all'interno degli stessi istituti.

In definitiva, le disposizioni censurate realizzano una ponderazione degli interessi coinvolti che è espressione non irragionevole di discrezionalità legislativa. Esse forniscono perciò una risposta che non contrasta con le esigenze di individualizzazione del trattamento penitenziario minorile, derivanti dai principi costituzionali di protezione dell'infanzia e della gioventù (art. 31, secondo comma, Cost.) e di finalizzazione rieducativa della pena (art. 27, terzo comma, Cost.). Va peraltro ribadito che, ai medesimi fini, assetti più flessibili e attributivi di maggiori spazi per una valutazione giudiziale - così come era stato previsto, per entrambe le misure penali di comunità in esame, dall'originario schema governativo di decreto legislativo - risulterebbero particolarmente appropriati.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 4, comma 1, e 6, comma 1, del decreto legislativo 2 ottobre 2018, n. 121, recante «Disciplina dell'esecuzione delle pene nei confronti dei condannati minorenni, in attuazione della delega di cui all'art. 1, commi 82, 83 e 85, lettera p), della legge 23 giugno 2017, n. 103», sollevate, in riferimento agli artt. 3, 27, terzo comma, 31, secondo comma, e 76 della Costituzione, dal Tribunale per i minorenni di Brescia, in funzione di tribunale di sorveglianza, 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*

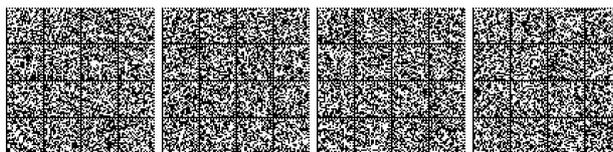
Giuliano AMATO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 2 dicembre 2021.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



N. 232

*Sentenza 10 novembre - 2 dicembre 2021*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Reati e pene - Corruzione per un atto contrario ai doveri di ufficio - Pene accessorie - Interdizione in perpetuo dai pubblici uffici in caso di condanna ad una pena uguale o superiore a tre anni di reclusione - Denunciata violazione dei principi di personalità della responsabilità penale, di proporzionalità della pena e di finalità rieducativa - Inammissibilità delle questioni.**

- Codice penale, art. 317-*bis*, nel testo anteriore alle modifiche recate dall'art. 1, comma 1, lettera *m*), della legge 9 gennaio 2019, n. 3.
- Costituzione, artt. 3 e 27.

## 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. 317-*bis* del codice penale, nella versione precedente alle modifiche apportate dall'art. 1, comma 1, lettera *m*), della legge 9 gennaio 2019, n. 3 (Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici), promosso dalla Corte di cassazione, sezione sesta penale, nel procedimento penale a carico di A. R., con ordinanza del 30 dicembre 2020, iscritta al n. 22 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 9, prima serie speciale, dell'anno 2021.

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

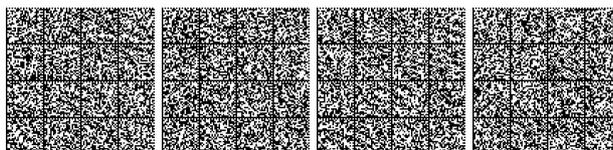
udito nell'udienza pubblica del 9 novembre 2021 il Giudice relatore Nicolò Zanon;

uditi l'avvocato Jacopo Barzellotti per A. R. e l'avvocato dello Stato Luca Ventrella per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 10 novembre 2021.

## *Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 30 dicembre 2020 (r.o. n. 22 del 2021), la Corte di cassazione, sezione sesta penale, solleva, in riferimento agli artt. 3 e 27 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 317-*bis* del codice penale, nella versione precedente alle modifiche apportate dall'art. 1, comma 1, lettera *m*), della legge 9 gennaio 2019, n. 3 (Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e



in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici), «nella parte in cui prevede l'automatica applicazione dell'interdizione in perpetuo dai pubblici uffici in caso di condanna, per il reato di cui all'art. 319 cod. pen., ad una pena uguale o superiore a tre anni di reclusione».

1.1.- La Corte di cassazione premette di essere stata investita di un ricorso proposto da A. R., persona nei cui confronti il Tribunale ordinario di Brescia ha applicato, a sua richiesta e con il consenso del pubblico ministero, la pena di anni quattro e mesi quattro di reclusione, in relazione al reato di cui all'art. 319 cod. pen., per avere accettato, in qualità di luogotenente della Guardia di finanza, somme di denaro per omettere o ritardare controlli fiscali, con condotte accertate il 29 novembre 2017 e il 13 gennaio 2018. Con la medesima sentenza di patteggiamento, emessa il 25 ottobre 2019, il giudice ha applicato nei confronti di A. R. le pene accessorie dell'interdizione in perpetuo dai pubblici uffici, ai sensi dell'art. 317-*bis* cod. pen., e dell'incapacità a contrattare con la pubblica amministrazione, quest'ultima inflitta per una durata pari a quella della pena principale.

A. R. ha proposto ricorso per cassazione per violazione di legge in relazione alla pena accessoria dell'interdizione perpetua dai pubblici uffici, adducendo, quale unico motivo del ricorso, l'illegittimità costituzionale dell'art. 317-*bis* cod. pen., nella versione vigente al momento dei fatti.

Secondo quanto riferito nell'ordinanza di rimessione, il ricorrente si duole della circostanza che l'art. 317-*bis* cod. pen. - inserito nel codice penale dall'art. 5 della legge 26 aprile 1990, n. 86 (Modifiche in tema di delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione) - e successivamente modificato, con l'estensione della misura interdittiva anche al reato di cui all'art. 319 cod. pen., dall'art. 1, comma 75, lettera e), della legge 6 novembre 2012, n. 190 (Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione) - preveda la pena accessoria dell'interdizione perpetua dai pubblici uffici «tutte le volte che la pena principale comminata non sia inferiore a tre anni di reclusione». Tale disciplina sarebbe manifestamente irragionevole in quanto «impone al giudice l'applicazione di una sanzione perpetua che può essere sproporzionata rispetto alla gravità del fatto», in violazione dei principi di proporzionalità e della necessaria individualizzazione del trattamento sanzionatorio, ricavabili dagli artt. 3 e 27 Cost.

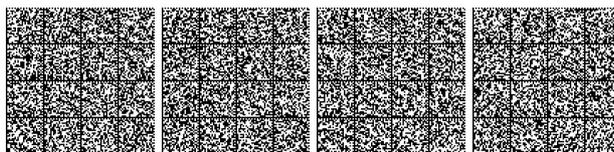
2.- Soffermandosi innanzitutto sull'ammissibilità del ricorso, la Corte rimettente afferma che la parte può ricorrere avverso la sentenza di patteggiamento in relazione alle statuizioni concernenti le pene accessorie, non avendo queste formato oggetto dell'accordo (vengono richiamate le sentenze della Corte di cassazione, sezione sesta penale, 27-29 maggio 2020, n. 16508 e sezione quinta penale, 13 novembre-5 dicembre 2019, n. 49477). Il ricorso sarebbe altresì ammissibile sebbene articolato sull'unico motivo consistente nella proposizione della questione di legittimità costituzionale, in quanto ciò comunque implica una censura di violazione di legge (vengono richiamate le sentenze della Corte di cassazione, sezione prima penale, 16 giugno-10 luglio 2020, n. 20702 e sezione sesta penale, 31 marzo-29 luglio 2008, n. 31683).

Ciò chiarito, la Corte di cassazione, aderendo alla prospettazione del ricorrente, solleva questioni di legittimità costituzionale dell'art. 317-*bis* cod. pen., nella versione precedente alle modifiche introdotte con la legge n. 3 del 2019, in riferimento agli artt. 3 e 27 Cost., nella parte in cui prevede l'automatica applicazione dell'interdizione in perpetuo dai pubblici uffici in caso di condanna ad una pena uguale o superiore a tre anni di reclusione per il reato di cui all'art. 319 cod. pen.

2.1.- In punto di rilevanza, il rimettente afferma che l'art. 317-*bis* cod. pen., nella parte in cui prevede - nella versione vigente al momento della commissione dei fatti - l'interdizione perpetua dai pubblici uffici per le condanne a pena detentiva pari o superiore a tre anni inflitte ai sensi dell'art. 319 cod. pen., nonché l'interdizione temporanea per le sole ipotesi di pena principale di entità inferiore a tale soglia, è norma che «va necessariamente applicata». Una dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione, pertanto, «renderebbe attuale la doglianza prospettata, con un effetto corrispondente all'interesse del ricorrente che eviterebbe l'applicazione perpetua della pena accessoria».

2.2.- In ordine alla non manifesta infondatezza, premessa l'impercorribilità di una interpretazione costituzionalmente orientata, la Corte di cassazione prospetta la lesione dei principi di personalità della responsabilità penale, di individualizzazione della pena e di finalizzazione della stessa alla rieducazione. Il rimettente afferma che la censura «rileva in una duplice direzione ovvero quella dell'automatismo ed indefettibilità di applicazione della pena accessoria della interdizione perpetua dai pubblici uffici prevista dall'art. 317-*bis* cod. pen., e, dunque, riferibile all'an dell'applicazione al caso concreto, e quella della "fissità" e "perpetuità" della sanzione, che si saldano tra loro dando luogo ad un meccanismo sanzionatorio rigido che non appare compatibile con il "volto costituzionale della sanzione penale"» (vengono richiamate le sentenze di questa Corte n. 236 del 2016, n. 68 del 2012, n. 341 del 1994 e n. 50 del 1980).

In particolare, ricorda la Corte rimettente, con la sentenza n. 50 del 1980 si è affermato come, al fine di dar luogo ad un «adeguamento individualizzato, "proporzionale", delle pene inflitte con le sentenze di condanna», «sussiste di regola l'esigenza di una articolazione legale del sistema sanzionatorio». Diversamente, in presenza di sanzioni rigide,



il «dubbio di illegittimità costituzionale» risulta superabile «a condizione che, per la natura dell'illecito sanzionato e per la misura della sanzione prevista, questa ultima appaia ragionevolmente "proporzionata" rispetto all'intera gamma di comportamenti riconducibili allo specifico tipo di reato».

Con precipuo riferimento alle pene accessorie, la Corte di cassazione muove dalla constatazione per cui l'applicazione alle stesse dei principi di proporzionalità e individualizzazione del trattamento sanzionatorio sarebbe il frutto di una giurisprudenza costituzionale e di legittimità elaborata «lungo un percorso di ermeneusi per nulla scontato e affatto concluso». Ciò proprio in quanto si tratta di pene che, sul piano dogmatico, sono configurate quali effetti che «conseguono di diritto» alla sentenza di condanna. Tuttavia, la sentenza n. 222 del 2018 di questa Corte e la successiva sentenza della Corte di cassazione, sezioni unite penali, 28 febbraio-3 luglio 2019, n. 28910, avrebbero consentito di delineare nella materia delle pene interdittive «uno statuto che ne avvicina i principi regolatori fondanti a quello della pena principale». Ciò sebbene le pene accessorie siano contrassegnate da una funzione «marcatamente orientata alla prevenzione speciale negativa».

Soffermandosi in particolare sulla citata sentenza n. 222 del 2018, il rimettente afferma come la stessa abbia non solo dichiarato costituzionalmente illegittima la disciplina relativa alla pena accessoria fissa prevista dall'art. 216, ultimo comma, del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), ma si sia spinta ad indicare che la durata della pena accessoria stessa debba essere determinata dal giudice non ai sensi dell'art. 37 cod. pen., bensì in applicazione degli artt. 133 e seguenti cod. pen.

Coerentemente, la successiva richiamata sentenza delle Sezioni unite, superando un precedente (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 27 novembre 2014-12 febbraio 2015, n. 6240), avrebbe affermato un «convinto principio di diritto nel senso che le pene accessorie per le quali la legge indica un termine di durata non fisso, devono essere determinate in concreto dal giudice in base ai criteri di cui all'art. 133 cod. pen.».

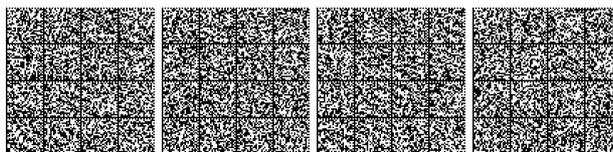
Ciò premesso, secondo il rimettente a costituire motivo di illegittimità costituzionale dell'art. 317-*bis* cod. pen. non sarebbe la circostanza che la pena accessoria abbia una durata superiore a quella della pena principale o, comunque, che non sia correlata alla stessa. Rileverebbe invece il superamento del limite della non manifesta sproporzione per eccesso della sanzione interdittiva rispetto al concreto disvalore del fatto di reato.

Il reato di corruzione di cui all'art. 319 cod. pen., punito con una pena principale modulata tra i sei e i dieci anni di reclusione, ricomprenderebbe infatti «condotte che possono avere gravità oggettivamente diversa per il differente grado di lesione del bene giuridico tutelato». A titolo esemplificativo, la Corte di cassazione richiama, da una parte, l'ipotesi in cui l'agente abbia ricevuto effettivamente la somma per aver compiuto un atto contrario ai doveri di ufficio, dall'altra quella in cui l'agente abbia invece solo accettato una promessa di futura dazione impegnandosi a ritardare un atto dovuto, comportamento poi non realizzatosi per l'emersione dell'accordo illecito oppure a motivo di una resipiscenza del pubblico ufficiale stesso.

Inoltre, il giudice *a quo* esclude che si possa applicare l'interdizione temporanea per effetto del riconoscimento di circostanze attenuanti generiche, «non essendo matematicamente possibile scendere, anche in tale evenienza, al di sotto dei tre anni di reclusione». Ricorda che la giurisprudenza di legittimità avrebbe oltretutto letto in termini non tassativi l'elenco dei reati previsti all'art. 317-*bis* cod. pen., facendo discendere l'interdizione perpetua anche dalle condanne per fattispecie tentate di peculato e concussione (viene citata Corte di cassazione, sezione sesta penale, sentenza 17 gennaio-9 marzo 2005, n. 9204).

Nel caso di specie, sottolinea il rimettente, non hanno trovato applicazione le circostanze attenuanti previste all'art. 323-*bis* cod. pen., suscettibili di incidere, in forza delle modifiche introdotte dalla legge n. 3 del 2019, sulla durata della pena accessoria. La condotta dell'imputato, infatti, non appare compatibile con il giudizio di particolare tenuità, né sono stati riscontrati elementi quali una condotta collaborativa volta ad evitare ulteriori attività criminose, ad assicurare la prova di altri reati o altrui responsabilità e il sequestro delle somme conseguite. Aggiunge sul punto la Corte di cassazione che, in ogni caso, se la circostanza attenuante della tenuità è da considerarsi di «complessa e rara applicazione giurisprudenziale», le ulteriori circostanze previste dall'art. 323-*bis* cod. pen. sarebbero comunque «tutte costruite sull'attività post delictum del reo», rimanendo «estraneie al giudizio di gravità del reato sul quale è strutturata la pena edittale».

Secondo il rimettente, l'intento di sanzionare in modo severo i pubblici ufficiali, con un trattamento più rigido rispetto a quello previsto in via generale dall'art. 29 cod. pen. (che prevede l'interdizione perpetua per le condanne all'ergastolo o alla reclusione non inferiore a cinque anni e l'interdizione temporanea, per la durata di cinque anni, in presenza di condanne a reclusione non inferiori a tre anni), avrebbe dovuto in ogni caso essere perseguito nel rispetto dei principi di proporzionalità e individualizzazione del trattamento sanzionatorio.



Nella prospettiva della Corte di cassazione, la rigidità della sanzione sarebbe poi «amplificata» dalla sua natura perpetua. Vero che si tratta di scelta del legislatore da valutarsi in riferimento all'allarme generato dai reati commessi nell'ambito delle sfere funzionali; tuttavia, la valorizzazione del ruolo delle sanzioni interdittive «non può essere concepita in rapporto esclusivamente all'autore ed alla sua pericolosità».

Ancora, il rimettente sottolinea come l'interdizione perpetua incida su molteplici diritti fondamentali, comportando anche la perdita dell'elettorato attivo e passivo e riducendo drasticamente la possibilità di svolgere attività lavorative.

Ragionando per differenza rispetto al regime previsto per le sanzioni interdittive disciplinate dal decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231 (Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300), la Corte di cassazione sottolinea, in conclusione, come il sistema della interdizione perpetua regolata invece dall'art. 317-*bis* cod. pen. sia caratterizzato dalla «natura automatica e fissa del meccanismo in contrasto con i principi di proporzionalità e individualizzazione della pena».

2.3.- Argomentando in ordine ai possibili contenuti ed effetti di una declaratoria di illegittimità costituzionale della disposizione censurata, la Corte di cassazione richiama anzitutto la giurisprudenza costituzionale in forza della quale il sindacato sulle sanzioni manifestamente sproporzionate rispetto alla gravità delle condotte sarebbe ormai condotto «senza che sia più necessaria l'evocazione di alcuno specifico *tertium comparationis* da parte del rimettente, se non al limitato fine di assistere la Corte nell'individuazione del trattamento sanzionatorio che possa sostituirsi, in attesa di un sempre possibile intervento del legislatore, a quello dichiarato incostituzionale» (vengono richiamate, tra le altre, le sentenze n. 40 del 2019, n. 222 del 2018 e n. 236 del 2016).

Ricordando inoltre come in alcuni casi la Corte costituzionale abbia proceduto alla «ablazione radicale», in altri alla «ablazione parziale» della norma e «sua trasformazione», o ancora alla individuazione di «qualsiasi altra norma vigente nell'ordinamento» che offrisse una soluzione capace di inserirsi nella logica seguita già dal legislatore, il giudice rimettente prospetta, per la soluzione dell'odierno giudizio di legittimità costituzionale, una «ablazione della norma dal sistema sanzionatorio».

Per effetto di tale pronuncia, a suo dire, la funzione di prevenzione speciale tutelata dall'art. 317-*bis* cod. pen. non rimarrebbe priva di tutela, trovando applicazione, per il reato di cui all'art. 319 cod. pen., «le disposizioni generali, in materia di pene accessorie, degli artt. 29 e 31 cod. pen.» (come confermerebbero i principi affermati nella pronuncia della Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 24 ottobre 2013-14 marzo 2014, n. 12228).

All'imputato del giudizio principale potrebbe pertanto essere inflitta, ai sensi dell'art. 29 cod. pen., l'interdizione dai pubblici uffici per un periodo di cinque anni. «In alternativa», in presenza di condanna per reato commesso con abuso dei poteri o violazione dei doveri inerenti ad una pubblica funzione o pubblico servizio, potrebbe trovare applicazione, «a prescindere dall'entità della condanna», l'interdizione «temporanea» prevista dall'art. 31 cod. pen., ovverosia, a dire della Corte di cassazione, per il tempo individuato dal giudice secondo i criteri di cui agli artt. 132, 133 e 133-*bis* cod. pen., entro i limiti indicati dall'art. 28 cod. pen.

3.- Si è costituita in giudizio A. R., parte del giudizio principale, chiedendo l'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale sollevate. Il rigido meccanismo applicativo della pena accessoria inflitta impedirebbe infatti al giudice «di calibrare la durata della sanzione interdittiva in riferimento alla concreta gravità del fatto sottoposto alla sua cognizione». Aggiunge la difesa di A. R. che l'irragionevolezza della disciplina si rivelerebbe in particolar modo per il reato di corruzione, nel quale rientrano fatti dotati di disvalore tra loro molto diverso, in considerazione del differente grado di attentato o lesione del bene giuridico presidiato dall'art. 319 cod. pen.

4.- È intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni di legittimità costituzionale sollevate siano dichiarate inammissibili, per due diversi ordini di ragioni.

4.1- In primo luogo, la difesa erariale evidenzia «un profilo di possibile inammissibilità e/o irrilevanza» dell'ordinanza di rimessione dovuto al difetto del rapporto di pregiudizialità tra le questioni sollevate e il giudizio *a quo*. Pur essendo acquisito alla giurisprudenza di legittimità che il ricorso per cassazione possa avere ad oggetto la sola eccezione di legittimità costituzionale della disposizione applicata dal giudice di merito, sarebbe infatti comunque necessario che attraverso l'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale si produca «un effetto corrispondente all'interesse del ricorrente». Tuttavia, prosegue l'Avvocatura generale, erroneamente il ricorrente nel giudizio principale e, sembrerebbe, lo stesso Collegio, avrebbero assunto che l'interdizione perpetua dai pubblici uffici sia stata inflitta quale effetto automatico della condanna ai sensi del censurato art. 317-*bis* cod. pen.

Infatti, l'applicazione della pena accessoria in questione «è (o, comunque, sarebbe dovuta essere) frutto del concreto esercizio della discrezionalità giudiziaria». L'art. 445, comma 1-*ter*, del codice di procedura penale, introdotto dalla legge n. 3 del 2019, prescrive che, con la sentenza di applicazione della pena ai sensi dell'art. 444, comma 2,



cod. proc. pen. per uno dei delitti ivi indicati (tra i quali il delitto di cui all'art. 319 cod. pen.), il giudice «può» applicare le pene accessorie previste dall'art. 317-*bis* cod. pen. Si tratterebbe, secondo l'Avvocatura generale, di una deroga sia al comma 1-*bis* (*recte*: comma 1) del medesimo art. 445 cod. proc. pen., che annovera tra i benefici del ricorso all'applicazione della pena su richiesta anche quello della esenzione dalle pene accessorie, limitandolo però al solo caso in cui la pena detentiva irrogata non superi i due anni di reclusione, sia al meccanismo della obbligatoria applicazione delle pene accessorie prescritta dall'art. 317-*bis* cod. pen. in caso di condanna per reati contro la pubblica amministrazione.

Il menzionato art. 445, comma 1-*ter*, cod. proc. pen., avendo natura processuale ed essendo entrato in vigore il 31 gennaio 2019, avrebbe dovuto considerarsi applicabile al giudizio di merito, definito con sentenza del 25 ottobre 2019.

Sottolinea l'Avvocatura che, cionondimeno, il ricorrente non avrebbe contestato l'apprezzamento compiuto dal giudice di merito sulla scelta di irrogare la pena accessoria o l'omessa motivazione su tale profilo, né, ancor prima, si sarebbe egli stesso avvalso della facoltà prevista dall'art. 444, comma 3-*bis*, cod. proc. pen. (a sua volta introdotta dalla legge n. 3 del 2019) di subordinare l'efficacia della richiesta di patteggiamento all'esenzione dalle pene accessorie previste dall'art. 317-*bis* cod. pen.

Le questioni di legittimità costituzionale sollevate con riferimento all'art. 317-*bis* cod. pen. sarebbero allora «del tutto ininfluent[i] anche sul percorso argomentativo che dovrà sostenere la decisione del processo principale». Detto in altri termini, esse non potrebbero esplicare un qualunque effetto sul giudizio principale, «introdotto da un ricorso che non si confronta in alcun modo con la motivazione articolata sul punto dalla sentenza gravata, neppure al fine di censurarne l'eventuale mancanza».

4.2.- Ribadita la «radicale assenza di rilevanza di quest'ultimo profilo sul procedimento principale», l'Avvocatura generale dello Stato, esaminate le sole doglianze relative al carattere fisso e perpetuo dell'interdizione dai pubblici uffici, prospetta un secondo motivo di inammissibilità delle questioni sollevate. Afferma, infatti, che la sentenza n. 222 del 2018 di questa Corte non avrebbe smentito i limiti che il sindacato di costituzionalità incontra in materia di determinazione del trattamento sanzionatorio, ambito coperto dalla riserva di legge prevista all'art. 25, secondo comma, Cost.

Un primo limite è dato dalla discrezionalità del legislatore, superabile solo nell'ipotesi in cui quest'ultimo abbia introdotto pene manifestamente sproporzionate rispetto alla gravità della condotta. Un secondo limite consiste poi nella necessità di individuare un'unica soluzione costituzionalmente vincolata in grado di sostituirsi alla previsione dichiarata illegittima.

La pena accessoria prevista dall'art. 317-*bis* cod. pen. presenterebbe però «connotati strutturali profondamente diversi» rispetto a quella dichiarata costituzionalmente illegittima con la sentenza n. 222 del 2018. Quest'ultima prevedeva una pena accessoria fissa per tutti i casi di bancarotta, nonostante alla qualificazione astratta del reato fosse collegata «un'assai diversa entità della pena principale prevista». La disposizione censurata nel presente giudizio, invece, si giustificerebbe per la scelta di particolare rigore, compiuta dal legislatore, nei confronti di selezionati delitti commessi dai pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione. Le fattispecie di reato incluse nell'art. 317-*bis* cod. pen., accomunate dalla capacità di produrre il medesimo disvalore rispetto al bene, di rilievo costituzionale, dell'imparzialità della pubblica amministrazione, sarebbero infatti contrassegnate da un «quadro sanzionatorio assai omogeneo nella sua severità». Inoltre, a differenza di quanto previsto dalla disposizione oggetto di scrutinio con la sentenza n. 222 del 2018, l'art. 317-*bis* cod. pen. «calibra la durata della pena accessoria a seconda della gravità del fatto», prescrivendo l'interdizione perpetua solo per le condanne a pena detentiva non inferiore a tre anni.

L'irragionevolezza della disciplina sarebbe poi esclusa in quanto la compressione che l'interdizione perpetua dai pubblici uffici opera sulla capacità giuridica del condannato risponde all'esigenza di «allontanare definitivamente dalla possibilità di esercitare funzioni lato sensu pubbliche soggetti che quelle stesse funzioni hanno già esercitato in maniera indegna». In questa prospettiva, la difesa dello Stato sofferma l'attenzione sul rapporto di «omologia» riscontrabile tra la pena accessoria in questione e la condanna per specifici delitti contro la pubblica amministrazione, mentre l'art. 29, primo comma, cod. pen. sancisce la «generalizzata applicabilità» della medesima pena «a prescindere da qualunque rapporto con il fatto criminale specifico».

Non potrebbe poi essere, in sé considerata, la perpetuità della pena accessoria a sostenere il dubbio di legittimità costituzionale. Non solo perché tale perpetuità è comunque prevista dagli artt. 28 e 29 cod. pen., ma anche perché, una volta esclusa l'illegittimità costituzionale della pena principale dell'ergastolo, a maggior ragione tale conseguenza dovrebbe essere esclusa per la pena accessoria perpetua.



I motivi di contrasto della disciplina con il “volto costituzionale della pena” sarebbero ad ogni modo attenuati rispetto a quelli che presenta l’art. 29 cod. pen. e sarebbero stati ulteriormente ridotti dalla recente introduzione dei già richiamati artt. 444, comma 3-*bis*, e 445, comma 1-*ter*, cod. proc. pen., che possono dare luogo all’esclusione della sanzione accessoria.

Passando al vaglio delle prospettazioni del rimettente in ordine ai possibili esiti di una declaratoria di illegittimità costituzionale, l’Avvocatura generale dello Stato li ritiene entrambi impercorribili. L’applicazione dell’art. 29 cod. pen. implicherebbe infatti la parificazione del condannato per il reato di cui all’art. 319 cod. pen. al condannato per qualunque altro reato, con l’effetto di vanificare lo scopo perseguito dal legislatore, che ha voluto invece colpire in modo più severo gli autori di reati che ledono l’imparzialità della pubblica amministrazione.

Altrettanto problematica sarebbe la prospettiva di applicare l’art. 31 cod. pen. Tale disposizione avrebbe infatti valenza sussidiaria rispetto alla previsione dell’interdizione temporanea dai pubblici uffici prevista dall’art. 29 cod. pen. Seguendo la prospettiva del rimettente, l’applicazione dell’art. 31 cod. pen., invece, «finirebbe per introdurre un trattamento sanzionatorio di favore per i condannati per uno dei delitti di cui agli artt. 314, 316, 319 e 319 *ter* c.p.», consentendo al giudice di contenere l’interdizione tra uno e cinque anni, ai sensi dell’art. 28 cod. pen., mentre in forza dell’art. 29 cod. pen., il condannato ad una pena pari o superiore ai tre anni si vede applicata la pena fissa dell’interdizione per cinque anni.

### *Considerato in diritto*

1.- La Corte di cassazione, sezione sesta penale, dubita, in riferimento agli artt. 3 e 27 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell’art. 317-*bis* del codice penale, nel testo vigente prima delle modifiche recate dall’art. 1, comma 1, lettera *m*), della legge 9 gennaio 2019, n. 3 (Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici), «nella parte in cui prevede l’automatica applicazione dell’interdizione in perpetuo dai pubblici uffici in caso di condanna, per il reato di cui all’art. 319 cod. pen., ad una pena uguale o superiore a tre anni di reclusione».

Il rimettente è chiamato a pronunciarsi su un ricorso per violazione di legge proposto da persona nei cui confronti, per il reato di corruzione per un atto contrario ai doveri d’ufficio disciplinato dall’art. 319 cod. pen., era stata applicata, a sua richiesta e con il consenso del pubblico ministero, la pena di anni quattro e mesi quattro di reclusione. Riferisce la Corte di cassazione che, in forza dell’art. 317-*bis* cod. pen. nel testo vigente all’epoca delle condotte (accertate il 29 novembre 2017 e il 13 gennaio 2018), con la medesima sentenza di patteggiamento il condannato era stato dichiarato interdetto in perpetuo dai pubblici uffici.

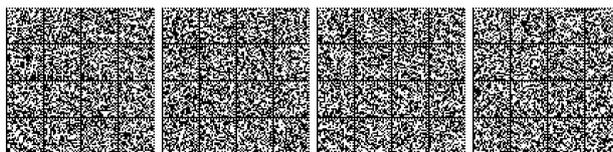
Proprio in conseguenza di tale interdizione, il ricorrente aveva chiesto di sollevare questione di legittimità costituzionale dell’art. 317-*bis* cod. pen., nel testo applicato *ratione temporis*, per violazione degli artt. 3 e 27 Cost.

Il rimettente condivide i dubbi sulla legittimità costituzionale dell’art. 317-*bis* cod. pen., nella versione applicata in giudizio.

In punto di rilevanza, osserva come l’accoglimento delle questioni sollevate avrebbero un effetto «corrispondente all’interesse del ricorrente che eviterebbe l’applicazione perpetua della pena accessoria».

In ordine alla non manifesta infondatezza, premette che la censura «rileva in una duplice direzione»: da una parte, quella dell’automatismo ed indefettibilità di applicazione della pena accessoria della interdizione perpetua dai pubblici uffici prevista dall’art. 317-*bis* cod. pen.; dall’altra, quella della fissità e della perpetuità della sanzione. Tali due profili, afferma, «si saldano tra loro dando luogo ad un meccanismo sanzionatorio rigido che non appare compatibile con il “volto costituzionale della sanzione penale”» (vengono richiamate le sentenze di questa Corte n. 236 del 2016, n. 68 del 2012, n. 341 del 1994 e n. 50 del 1980). Il rimettente evoca, in particolare, i principi costituzionali di personalità della responsabilità penale, di proporzionalità della pena e di finalità rieducativa della medesima, espressi dagli artt. 3 e 27 Cost.

Ricorda il rimettente come la sentenza n. 50 del 1980 di questa Corte abbia affermato la necessità di un adeguamento individualizzato e proporzionale delle pene, che a sua volta richiede, di regola, una «articolazione legale del sistema sanzionatorio». Ne conseguirebbe che, in relazione ad una sanzione rigida, i dubbi di legittimità costituzionale risultano superabili solo «a condizione che per la natura dell’illecito sanzionato e per la misura della sanzione prevista, questa ultima appaia ragionevolmente “proporzionata” rispetto all’intera gamma di comportamenti riconducibili allo specifico tipo di reato».



Secondo la Corte di cassazione si tratta di principi che, «lungo un percorso di ermeneusi per nulla scontato e affatto concluso», sono stati di recente ritenuti applicabili anche alle pene accessorie, nonostante si tratti di sanzioni caratterizzate da una marcata funzione di prevenzione speciale negativa. La sentenza n. 222 del 2018 di questa Corte, e la successiva sentenza della Corte di cassazione, sezioni unite penali, 28 febbraio-3 luglio 2019, n. 28910, avrebbero infatti delineato, in materia di pene interdittive, «uno statuto che ne avvicina i principi regolatori fondanti a quello della pena principale».

Le pene accessorie, dunque, non potrebbero risultare manifestamente sproporzionate per eccesso rispetto al concreto disvalore del fatto di reato, al punto da vanificare la finalità rieducativa del trattamento sanzionatorio.

Così accadrebbe, invece, nel caso di specie. L'art. 319 cod. pen. prevede, per il reato di corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio, la reclusione tra un minimo di sei e un massimo di dieci anni. Tale previsione ricomprenderebbe, a dire del rimettente, «condotte che possono avere gravità oggettivamente diversa per il differente grado di lesione del bene giuridico tutelato». In tutti i casi di condanna a pena detentiva pari o superiore ai tre anni, tuttavia, in forza del censurato art. 317-*bis* cod. pen., viene inflitta l'interdizione perpetua dai pubblici uffici. Difficilmente, poi, sarebbe possibile applicare la pena accessoria nella misura temporanea, pur prevista dalla medesima disposizione, perché, anche in caso di riconoscimento di circostanze attenuanti generiche, non sarebbe «matematicamente possibile» scendere al di sotto della soglia dei tre anni di reclusione. Infine, l'attenuante di cui all'art. 323-*bis*, primo comma, cod. pen. risulterebbe di «rara applicazione» e quelle di cui all'art. 323-*bis*, secondo comma, cod. pen., relative ad attività post delictum, resterebbero estranee al giudizio di gravità del reato.

Secondo la Corte di cassazione, la rigidità della disciplina censurata sarebbe poi «amplificata» dalla natura perpetua della pena accessoria.

Infine, nell'ordinanza di rimessione si sottolinea come la sanzione interdittiva incida su molteplici diritti fondamentali.

In ordine ai possibili contenuti della richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale, e ai conseguenti effetti, il giudice *a quo* premette che, secondo la recente giurisprudenza costituzionale, non sarebbe più necessaria l'evocazione di uno specifico *tertium comparationis* da parte del rimettente (vengono richiamate, tra le altre, le sentenze n. 40 del 2019, n. 222 del 2018 e n. 236 del 2016 di questa Corte). Prospetta, perciò, una «ablazione della norma dal sistema sanzionatorio», ma evidenzia che, per effetto di una tale pronuncia, la funzione di prevenzione speciale tutelata dall'art. 317-*bis* cod. pen. non rimarrebbe priva di tutela, potendo trovare applicazione, per il reato di cui all'art. 319 cod. pen., «le disposizioni generali, in materia di pene accessorie, degli artt. 29 e 31 cod. pen.».

All'imputato del giudizio principale potrebbe pertanto essere inflitta, ai sensi dell'art. 29 cod. pen., l'interdizione dai pubblici uffici in misura pari a cinque anni. «In alternativa», in presenza di reato commesso con abuso dei poteri o violazione dei doveri inerenti ad una pubblica funzione o pubblico servizio, l'autorità giudiziaria potrebbe applicare l'interdizione «temporanea» prevista dall'art. 31 cod. pen., da definirsi secondo i criteri di cui agli artt. 132, 133 e 133-*bis* cod. pen., ed entro i limiti indicati dall'art. 28 cod. pen.

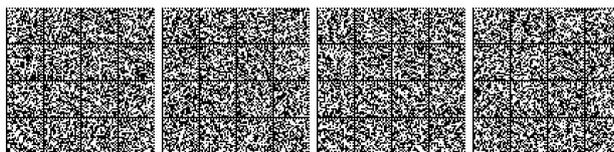
2.- L'Avvocatura generale dello Stato, intervenuta in giudizio in rappresentanza del Presidente del Consiglio dei ministri, eccepisce preliminarmente l'inammissibilità delle questioni, per difetto di pregiudizialità rispetto alla definizione del giudizio principale.

Osserva l'interveniente che l'inflizione dell'interdizione perpetua dai pubblici uffici non costituirebbe affatto un automatico effetto, imposto dall'art. 317-*bis* cod. pen., dell'entità della pena detentiva applicata dalla sentenza di condanna, ma risulterebbe - o dovrebbe risultare - frutto dell'esercizio di una discrezionale scelta del giudice.

Infatti, argomenta l'Avvocatura, l'art. 445, comma 1-*ter*, del codice di procedura penale, introdotto dalla legge n. 3 del 2019, in caso di sentenza di patteggiamento per uno dei delitti contro la pubblica amministrazione ivi indicati (tra i quali è ricompreso il reato di cui all'art. 319 cod. pen.), stabilisce che il giudice «può» (e quindi non già deve) applicare le pene accessorie previste dall'art. 317-*bis* cod. pen.

Tale disposizione costituirebbe una deroga sia al «comma 1-*bis*» (*recte*: comma 1) del medesimo art. 445 cod. proc. pen. (che annovera tra i benefici del ricorso alla applicazione di pena su richiesta anche quello della inapplicabilità *ex lege* delle pene accessorie, limitandolo al solo caso in cui la pena detentiva irrogata non superi i due anni di reclusione), sia all'applicazione obbligatoria delle pene accessorie prescritta dall'art. 317-*bis* cod. pen.

Aggiunge che il menzionato art. 445, comma 1-*ter*, cod. proc. pen., avendo natura processuale ed essendo entrato in vigore il 31 gennaio 2019, avrebbe dovuto considerarsi applicabile al giudizio di merito, definito con sentenza del 25 ottobre 2019.



Sottolinea il Presidente del Consiglio dei ministri che, cionondimeno, il ricorrente nel giudizio principale non avrebbe contestato l'apprezzamento compiuto dal giudice di merito sulla scelta di irrogare la pena accessoria o l'omessa motivazione su tale profilo, né, prima ancora, si sarebbe egli stesso avvalso della facoltà ora prevista, sempre per effetto della legge n. 3 del 2019, dall'art. 444, comma 3-*bis*, cod. proc. pen., disposizione che consente alla parte di formulare la richiesta subordinandone l'efficacia all'esenzione dalle pene accessorie previste dall'art. 317-*bis* cod. pen.

Poiché, dunque, «l'ordinamento non stabilisce affatto» che alla sentenza di applicazione della pena su richiesta «consegua *ope iuris*», per effetto dell'art. 317-*bis* cod. pen., la pena dell'interdizione perpetua, le questioni di legittimità costituzionale sollevate con riferimento all'art. 317-*bis* cod. pen. sarebbero «del tutto ininfluent[i] anche sul percorso argomentativo che dovrà sostenere la decisione del processo principale».

Da qui, conclude l'Avvocatura generale dello Stato, l'inammissibilità per irrilevanza delle questioni sollevate.

3.- Le questioni sono inammissibili, sia pure per ragioni parzialmente diverse da quelle argomentate dall'Avvocatura generale dello Stato.

3.1.- La menzionata legge n. 3 del 2019, anche se nel caso di specie non rilevano le modifiche da essa direttamente apportate alla disposizione censurata, ha introdotto ulteriori elementi di novità nel quadro normativo, incidendo anche sugli artt. 444 e 445 cod. proc. pen.

Per effetto dell'art. 1, comma 4, lettera *d*), della legge in questione, è stato aggiunto al corpo dell'art. 444 cod. proc. pen. il comma 3-*bis*, ai cui sensi, nei procedimenti per i delitti di cui agli artt. 314, primo comma, 317, 318, 319, 319-*ter*, 319-*quater*, primo comma, 320, 321, 322, 322-*bis* e 346-*bis* cod. pen., «la parte, nel formulare la richiesta, può subordinarne l'efficacia all'esenzione dalle pene accessorie previste dall'articolo 317-*bis* del codice penale ovvero all'estensione degli effetti della sospensione condizionale anche a tali pene accessorie. In questi casi il giudice, se ritiene di applicare le pene accessorie o ritiene che l'estensione della sospensione condizionale non possa essere concessa, rigetta la richiesta».

Con l'art. 1, comma 4, lettera *e*), numeri 1) e 2), della legge n. 3 del 2019, inoltre, il legislatore ha, rispettivamente, modificato il comma 1 dell'art. 445 cod. proc. pen., e introdotto nella stessa norma un nuovo comma 1-*ter*.

La prima modifica, incidente sulla disposizione che prevede il beneficio della esenzione dalle pene accessorie per i casi in cui il rito si concluda con l'applicazione di una pena detentiva non superiore ai due anni (cosiddetto «patteggiamento ordinario»), inserisce la specificazione in forza della quale «[n]ei casi previsti dal presente comma è fatta salva l'applicazione del comma 1-*ter*».

La seconda modifica aggiunge all'art. 445 cod. proc. pen. il comma 1-*ter*, in cui si stabilisce che «[c]on la sentenza di applicazione della pena di cui all'articolo 444, comma 2, del presente codice per taluno dei delitti previsti dagli articoli 314, primo comma, 317, 318, 319, 319-*ter*, 319-*quater*, primo comma, 320, 321, 322, 322-*bis* e 346-*bis* del codice penale, il giudice può applicare le pene accessorie previste dall'articolo 317-*bis* del codice penale».

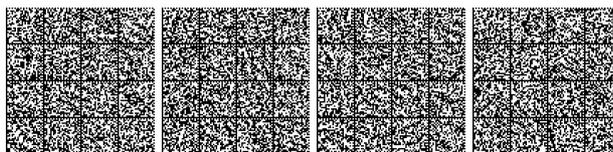
3.2.- L'Avvocatura generale dello Stato trae da queste nuove previsioni normative la conclusione che, nell'ambito del patteggiamento, la pena accessoria dell'interdizione perpetua dai pubblici uffici per i reati contro la pubblica amministrazione non sarebbe più automatica conseguenza del ricorrere dei presupposti stabiliti dall'art. 317-*bis* cod. pen., risultando bensì ora rimessa alla scelta discrezionale del giudice.

Secondo questa lettura degli artt. 444, comma 3-*bis*, e 445, comma 1-*ter*, cod. proc. pen., il potere valutativo che tali disposizioni consegnano al giudice in ordine all'applicazione delle pene accessorie previste dall'art. 317-*bis* cod. pen. non riguarderebbe, infatti, solo i casi di «patteggiamento ordinario», ma si estenderebbe anche ai casi di «patteggiamento allargato», come quello del giudizio principale, riguardante persona nei cui confronti è stata applicata una pena detentiva pari a quattro anni e quattro mesi di reclusione.

Per vero, proprio su questi aspetti, la nuova disciplina è oggetto di controversie interpretative.

Senza dubbio essa incide sul «patteggiamento ordinario». In questo senso depone il rinvio all'art. 445, comma 1-*ter*, contenuto nella clausola aggiunta al comma 1, norma quest'ultima che, come detto, si riferisce alle pene patteggiate di entità non superiore ai due anni di reclusione. Per effetto delle modifiche introdotte dalla legge n. 3 del 2019, gli imputati per i reati contro la pubblica amministrazione non si giovano più *ope legis*, in caso di «patteggiamento ordinario», del beneficio della esenzione dalle pene accessorie previste dall'art. 317-*bis* cod. pen., poiché la valutazione sul punto è ora rimessa al giudice.

Oggetto di divergenti interpretazioni è, invece, l'estensione di tale potere discrezionale del giudice anche al patteggiamento cosiddetto «allargato», in cui l'accordo processuale si riferisce a pene detentive di entità superiore ai due anni.



Mentre i lavori preparatori della legge n. 3 del 2019 potrebbero orientare verso la soluzione negativa - la relazione illustrativa al disegno di legge AC n. 1189 afferma, infatti, che si intendeva rimettere alla «valutazione discrezionale del giudice l'applicazione delle sanzioni accessorie, nel caso di irrogazione di una pena che non superi i due anni di reclusione» - la stessa conclusione non è autorizzata dal tenore letterale degli artt. 444, comma 3-*bis*, e 445, comma 1-*ter*, cod. proc. pen.

Nessuna delle due disposizioni, infatti, fa esplicito riferimento a specifiche soglie di pena detentiva concordata tra le parti: tanto che, in sede di parere sul citato disegno di legge AC n. 1189, il Consiglio superiore della magistratura segnalava come la formulazione del proposto art. 444, comma 3-*bis*, cod. proc. pen., «che richiama specificamente e senza limitazioni di pena [taluni] delitti contro la p.a., rende possibile un'interpretazione che includa nel suo ambito di operatività non solo il caso del patteggiamento a pena contenuta nei due anni [...] ma anche le ipotesi di patteggiamento a pena superiore a due anni di reclusione» (Parere del 19 dicembre 2018 sul disegno di legge AC n. 1189 «Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici»).

Non risulta che la giurisprudenza di legittimità abbia avuto occasione di esprimere un indirizzo interpretativo ben definito (deve essere tuttavia segnalata la sentenza della Corte di cassazione, sezione sesta penale, 12 novembre 2020-19 febbraio 2021, n. 6614, che afferma la estensione al «patteggiamento allargato» del nuovo potere discrezionale del giudice quanto all'applicazione delle pene accessorie interdittive, e proprio su questa base respinge un'eccezione di legittimità costituzionale in tutto analoga a quella ora in esame).

Spettava, in ogni caso, al giudice *a quo* operare una consapevole ed esplicita scelta tra le differenti soluzioni interpretative ricordate.

Non solo, tuttavia, l'ordinanza di rimessione omette qualunque riferimento ai problemi appena illustrati, ma non contiene cenno alcuno al disposto degli artt. 444, comma 3-*bis*, e 445, comma 1-*ter*, cod. proc. pen., come modificati dalla legge n. 3 del 2019. Non viene affrontato, in particolare, il tema della riferibilità di tali ultime disposizioni anche al «patteggiamento allargato» e, dunque, allo stesso giudizio all'origine delle odierne questioni di legittimità costituzionale.

Le questioni di legittimità costituzionale sollevate sull'art. 317-*bis* cod. pen., in relazione all'asserita automatica applicazione della pena accessoria interdittiva a seguito di condanna per il reato di cui all'art. 319 cod. pen., vanno dunque dichiarate inammissibili, perché il giudice *a quo* omette di pronunciarsi proprio su questi decisivi aspetti, che condizionano ogni valutazione sul carattere asseritamente indefettibile della applicazione di tale pena.

La lacuna in parola, in definitiva, «compromette irrimediabilmente l'iter logico argomentativo posto a fondamento delle valutazioni del rimettente sia sulla rilevanza, sia sulla non manifesta infondatezza» (sentenze n. 194 e n. 61 del 2021; nello stesso senso, n. 264 del 2020, n. 150 del 2019; ordinanze n. 108 del 2020, n. 136 e n. 30 del 2018 e n. 88 del 2017).

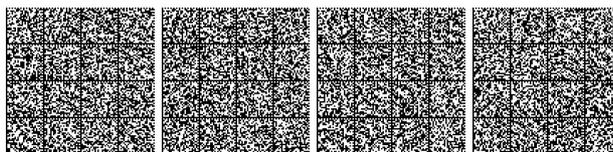
3.3.- La riscontrata lacuna condiziona ineluttabilmente anche la valutazione sulla doglianza relativa al carattere fisso e perpetuo della pena interdittiva prevista dalla disposizione censurata, determinando l'inammissibilità, per le stesse ragioni, anche di questo secondo profilo delle questioni di legittimità costituzionale sollevate.

Lo stesso rimettente afferma, infatti, che la proposta censura di legittimità costituzionale «rileva in una duplice direzione», sia quella dell'automatismo e dell'indefettibilità dell'applicazione della pena accessoria dell'interdizione perpetua dai pubblici uffici prevista dall'art. 317-*bis* cod. pen., sia quella della fissità e perpetuità della sanzione: tali due profili «si saldano tra loro dando luogo ad un meccanismo sanzionatorio rigido che non appare compatibile con il «volto costituzionale della sanzione penale»».

Nella prospettazione del rimettente, l'asserita rigidità del complessivo trattamento sanzionatorio è dunque il risultato dell'intreccio dei due profili, come conferma un ulteriore passaggio dell'ordinanza, in cui si considera la «natura automatica e fissa del meccanismo in contrasto con i principi di proporzionalità e individualizzazione della pena».

Ne deriva che il rimettente avrebbe dovuto considerare il possibile venir meno, nell'ambito del patteggiamento, dell'automatismo nella applicazione della pena accessoria di cui all'art. 317-*bis* cod. pen., perché condizionante ogni valutazione sulla rigidità complessiva del meccanismo sanzionatorio censurato: l'ipotizzata discrezionalità nell'applicazione della pena accessoria, infatti, potrebbe comportare una diversa valutazione della disciplina, e dei suoi connessi effetti sul terreno della proporzionalità, incidendo sullo scrutinio di non manifesta infondatezza rimesso al giudice *a quo* (secondo lo stesso percorso argomentativo seguito dalla già citata sentenza della Corte di cassazione, sezione sesta penale, n. 6614 del 2021).

Pertanto, il non aver adeguatamente argomentato sul primo profilo delle censure - ovvero sulla reale indefettibilità dell'applicazione della sanzione interdittiva - rende inammissibile, nei termini unitariamente prospettati, anche il secondo, riferito a fissità e perpetuità della sanzione stessa.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 317-bis del codice penale, nel testo anteriore alle modifiche recate dall'art. 1, comma 1, lettera m), della legge 9 gennaio 2019, n. 3 (Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici), sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 27 della Costituzione, dalla Corte di cassazione, sezione sesta penale, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

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

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Nicolò ZANON, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 2 dicembre 2021.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_210232

N. 233

*Sentenza 6 ottobre - 3 dicembre 2021*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Ambiente - Norme della Regione Lombardia - Autorizzazione integrata ambientale (AIA) - Riesame - Indizione, di norma, della conferenza di servizi in forma semplificata e in modalità asincrona - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Lombardia 21 maggio 2020, n. 11, art. 20, comma 1.
- Costituzione, artt. 97 e 117, secondo comma, lettere *m)* ed *s)*.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giancarlo CORAGGIO;

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

ha pronunciato la seguente



## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 1, della legge della Regione Lombardia 21 maggio 2020, n. 11 (Legge di semplificazione 2020), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 24-28 luglio 2020, depositato in cancelleria il 31 luglio 2020, iscritto al n. 63 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 38, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione della Regione Lombardia;

udito nell'udienza pubblica del 5 ottobre 2021 il Giudice relatore Franco Modugno;

uditi l'avvocato dello Stato Ettore Figliolia per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Piera Pujatti per la Regione Lombardia, quest'ultima 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.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso iscritto al reg. ric. n. 63 del 2020, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 1, della legge della Regione Lombardia 21 maggio 2020, n. 11 (Legge di semplificazione 2020) per violazione degli artt. 97 e 117, secondo comma, lettere *m*) ed *s*), della Costituzione, in relazione all'art. 29-*quater*, comma 5, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 recante «Norme in materia ambientale» (d'ora in avanti, anche: cod. ambiente).

La disposizione impugnata prevede che «[a]ll fine di consentire una maggiore celerità nell'istruttoria dei procedimenti di autorizzazione integrata ambientale (AIA), in caso di riesami effettuati a seguito dell'emanazione delle conclusioni sulle BAT (Best available techniques) ai sensi dell'articolo 29-*octies*, comma 3, lettera *a*), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), purché in assenza di modifiche che implicino l'attivazione delle procedure di valutazione di impatto ambientale (VIA) o di verifica di assoggettabilità a VIA, la conferenza di servizi è indetta, di norma, in forma semplificata e in modalità asincrona, secondo la disciplina di cui all'articolo 14-*bis* della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), preferibilmente, ove possibile, mediante le modalità telematiche messe a disposizione dalla Giunta regionale».

1.1.- Tali previsioni, nella prospettiva del ricorrente, non sarebbero coerenti con quanto il legislatore statale ha stabilito nell'art. 29-*quater*, comma 5, cod. ambiente, che imporrebbe la convocazione in modalità sincrona per le conferenze di servizi decisorie in materia di AIA. Così, la Regione Lombardia avrebbe approvato una legge che contrasta con la disciplina vigente in materie di competenza esclusiva dello Stato, quali sono la «tutela dell'ambiente [e] dell'ecosistema» (art. 117, secondo comma, lettera *s*, Cost.) e la «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» (art. 117, secondo comma, lettera *m*, Cost.).

A seguito dell'entrata in vigore del decreto legislativo 30 giugno 2016, n. 127 (Norme per il riordino della disciplina in materia di conferenza di servizi, in attuazione dell'articolo 2 della legge 7 agosto 2015, n. 124), che ha modificato la disciplina delle conferenze di servizi, si sarebbero ben distinte le ipotesi in cui è possibile che la conferenza di servizi decisoria si svolga in forma "asincrona" - senza riunione e con trasmissione telematica di istanze e determinazioni - da quelle in cui, invece, vi è l'esigenza che la detta conferenza si tenga con modalità sincrona e in forma simultanea, in ragione dell'importanza e complessità dei provvedimenti da rilasciare. La legge statale avrebbe, infatti, fissato delle regole valide per tutto il territorio nazionale, quali livelli di protezione uniformi; la Regione non potrebbe certo, nell'intento di semplificare e velocizzare le decisioni, derogarvi. Tali assunti sarebbero confermati dalla recente giurisprudenza costituzionale, sia in materia ambientale, sia in materia di procedimenti amministrativi e conferenze di servizi: sono, in particolare, richiamate le sentenze di questa Corte n. 147 e n. 93 del 2019 e n. 198 del 2018.

1.2.- Quale conseguenza della violazione della competenza statale in tema di procedimenti autorizzatori unitari, si determinerebbe il contrasto con l'art. 97 Cost., perché la disciplina in materia di VIA e AIA s'ispirerebbe alla necessità di affiancare coerentemente tutela ambientale, semplificazione, razionalizzazione e velocizzazione dei procedimenti, che sono tutti «espressione del buon andamento dell'azione amministrativa».



2.- Con atto depositato il 24 agosto 2020, la Regione Lombardia si è costituita in giudizio per resistere alle tesi esposte nel ricorso.

2.1.- Secondo la difesa regionale, esso sarebbe, anzitutto, inammissibile. Sarebbe formulato in maniera meramente assertiva, non specificando il Governo quale sarebbe il *vulnus* causato dalla norma regionale censurata; inoltre, il ricorso non chiarirebbe «la base della ritenuta valenza dell'art. 29 quater, V comma, del D. Lgs n. 152/06 quale norma interposta».

2.2.- Le censure sarebbero, altresì, non fondate.

2.2.1.- Intanto, il ricorrente avrebbe dovuto tenere conto dell'art. 7, comma 7, cod. ambiente, a norma del quale «[l]e Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano disciplinano con proprie leggi e regolamenti le competenze proprie e quelle degli altri enti locali in materia di VAS e di AIA. Disciplinano inoltre: [...] e) le regole procedurali per il rilascio dei provvedimenti di AIA [...] fermo restando il rispetto dei limiti generali di cui al presente decreto [...]», da cui si evincerebbe che al legislatore regionale non è in assoluto precluso di intervenire nella materia *de qua*.

2.2.2.- In secondo luogo, la disciplina censurata non violerebbe la competenza statale - stando ai criteri che questa Corte avrebbe fissato nella sentenza n. 246 del 2018 - perché, da un lato, non introdurrebbe alcun nuovo modello procedimentale alternativo a quelli già stabiliti dalla legge dello Stato (l'art. 20, comma 1, impugnato fa riferimento all'art. 14-*bis* della legge 7 agosto 1990, n. 241, recante «Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi»), e, dall'altro lato, non determinerebbe un abbassamento degli standard qualitativi dei procedimenti amministrativi in materia ambientale. Negli specifici casi contemplati dalla norma impugnata si è, infatti, ritenuto che vincolare il procedimento alla conferenza simultanea avrebbe rallentato in modo non efficace procedure in genere non molto complesse. La legge regionale avrebbe, dunque, fissato regole capaci di migliorare i livelli delle prestazioni pubbliche.

2.2.3.- Proprio perché la conferenza di servizi di cui all'art. 14-*bis* della legge n. 241 del 1990 favorirebbe tempi certi e maggiore snellezza procedimentale, la disposizione impugnata costituirebbe attuazione dell'art. 97 Cost., sotto il profilo del buon andamento, anziché porsi con esso in contrasto.

2.2.4.- Peraltro, l'art. 20, comma 1, della legge reg. Lombardia n. 11 del 2020 non escluderebbe in toto la convocazione della conferenza di servizi in modalità sincrona, «ove emergesse la complessità del procedimento», dato che lo prevedono gli stessi commi 6 e 7 dell'art. 14-*bis* della legge n. 241 del 1990. La Regione avrebbe, così, «comunque [fatto] salva l'opzione di un ricorso» alla conferenza in modalità sincrona, e, infatti, la disposizione impugnata dispone che «di norma» la conferenza si svolga in forma semplificata.

2.3.- Infine, la scelta operata dal legislatore regionale avrebbe «trovato conferma nella recente legislazione statale». L'art. 13 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, - prevedendo che, fino al 31 dicembre 2021, in tutti i casi in cui debba essere indetta una conferenza di servizi decisoria ai sensi dell'art. 14, comma 2, della legge n. 241 del 1990, è facoltà delle amministrazioni procedenti scegliere le modalità semplificate previste dall'art. 14-*bis* della stessa legge - esprimerebbe, infatti, un indubbio favor per il modulo della conferenza semplificata.

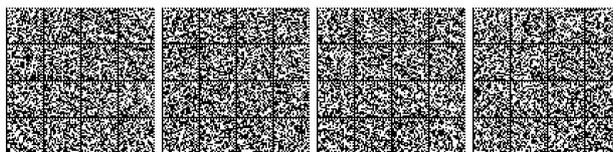
3.- In prossimità dell'udienza, il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato una memoria volta a confutare quanto dedotto dalla Regione resistente.

3.1.- In primo luogo, si pone in evidenza come - anziché inammissibilmente assertiva - l'illustrazione delle ragioni dell'impugnativa sarebbe chiara ed esaustiva.

3.2.- In seguito, il ricorrente insiste sostenendo come non potrebbe esservi dubbio che la disposizione impugnata contrasti con la legge statale interposta: il procedimento da seguire per il rilascio dell'AIA, ai sensi dell'art. 29-*quater*, comma 5, cod. ambiente, sarebbe, inequivocabilmente, quello di cui all'art. 14-*ter* della legge n. 241 del 1990 (Conferenza simultanea) e non quello di cui all'art. 14-*bis* della legge n. 241 del 1990 (Conferenza semplificata).

Destituito di fondamento sarebbe, peraltro, il riferimento operato dalla Regione Lombardia alla norma di cui all'art. 13 del d.l. n. 76 del 2020, come convertito, la quale non esprimerebbe alcun favor per l'adozione di procedure semplificate, ma sarebbe, invece, una norma ad efficacia temporanea adottata in relazione alla specifica situazione di emergenza sanitaria da COVID-19.

3.3.- Secondo l'Avvocatura generale, essendo la conferenza in forma semplificata e in modalità asincrona la «regola generale di svolgimento della conferenza decisoria» (secondo l'art. 14-*bis* della legge n. 241 del 1990), la scelta del legislatore statale di prevedere, per le conferenze in materia di AIA, in ogni caso, la conferenza in forma simultanea avrebbe ragioni precise e ricollegabili alla circostanza che, in tali casi, sarebbe necessaria la concomitante partecipazione delle amministrazioni coinvolte. In altre parole, la complessità delle valutazioni che concernono il riesame dell'AIA avrebbe condotto il legislatore a ritenere preponderanti le esigenze di approfondimento delle diverse posizioni a scapito dell'utilizzo di modelli più



celeri e semplificati, e ciò proprio al fine di consentire, nei casi concreti, il prudente contemperamento dei diversi interessi pubblici e privati in gioco. D'altronde, semplificazione, tempestività ed efficienza verrebbero sovente bilanciate con valori fondamentali, quale è la tutela della salute: ciò sarebbe riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale, dalla giurisprudenza di altre alte Corti (si citano Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 29 marzo-6 ottobre 1979, n. 5172 e Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza 20 febbraio 1979, in causa C-120/78, Cassis de Dijon), nonché testimoniato da altre previsioni della stessa legge n. 241 del 1990 (artt. 14-*quinquies*, 16, comma 3, 17, comma 2, 19, comma 1, e 20, comma 4).

Nel prevedere che la conferenza di servizi, in caso di riesame dell'AIA alla luce delle conclusioni sulle BAT, si svolga in forma simultanea e in modalità sincrona, dunque, il legislatore statale avrebbe operato un bilanciamento tra le esigenze di semplificazione e la tutela dell'interesse ambientale, stabilendo un punto di equilibrio che le Regioni non potrebbero «intaccare» (si richiamano, qui, le sentenze di questa Corte n. 93 del 2019 e n. 198 del 2018).

L'Avvocatura generale insiste, perciò, affinché questa Corte dichiari costituzionalmente illegittimo l'impugnato art. 20, comma 1, della legge reg. Lombardia n. 11 del 2020.

### *Considerato in diritto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso iscritto al reg. ric. n. 63 del 2020, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 1, della legge della Regione Lombardia 21 maggio 2020, n. 11 (Legge di semplificazione 2020), per violazione degli artt. 97 e 117, secondo comma, lettere *m*) ed *s*), della Costituzione, in relazione all'art. 29-*quater*, comma 5, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante «Norme in materia ambientale» (d'ora in avanti, anche: cod. ambiente).

Le disposizioni impugnate prevedono, per il riesame dell'autorizzazione integrata ambientale (AIA), con valore di rinnovo, effettuato a seguito dell'emanazione delle conclusioni sulle BAT (best available techniques) ai sensi dell'art. 29-*octies*, comma 3, lettera *a*), cod. ambiente, e in assenza di modifiche che implicino l'attivazione delle procedure di valutazione di impatto ambientale (VIA) o di verifica di assoggettabilità a VIA, di norma, la convocazione di una conferenza di servizi in forma semplificata e in modalità asincrona (art. 14-*bis* della legge 7 agosto 1990, n. 241, recante «Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi»).

Il ricorso denuncia la violazione della normativa statale interposta contenuta nel d.lgs. n. 152 del 2006, adottata nell'esercizio della competenza esclusiva nelle materie «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» e «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale». In particolare, la disposizione impugnata contrasterebbe con l'art. 29-*quater*, comma 5, cod. ambiente, secondo cui le conferenze di servizi decisorie in materia di AIA debbono svolgersi in modalità sincrona e in forma simultanea (art. 14-*ter* della legge n. 241 del 1990). Il ricorrente ritiene, dunque, violati gli artt. 117, secondo comma, lettere *s*) ed *m*), nonché 97 Cost., poiché gli interventi di razionalizzazione e velocizzazione dei procedimenti amministrativi inciderebbero anche sul principio di buon andamento dell'azione amministrativa.

2.- Va preliminarmente rigettata l'eccezione d'inammissibilità del ricorso formulata dalla difesa della Regione.

Diversamente da quanto da essa sostenuto, infatti, la supposta violazione della norma interposta e delle norme costituzionali è motivata in maniera tale da superare il vaglio di ammissibilità, risultando chiare le doglianze del ricorrente: come si è appena illustrato, con queste ultime si denuncia, essenzialmente, l'alterazione, da parte del legislatore regionale, dei livelli di tutela fissati dalla legge dello Stato in materie di competenza esclusiva; alterazione che, oltre a non rispettare la distribuzione delle competenze legislative disegnata dalla Costituzione, avrebbe altresì negative ricadute sul principio sancito all'art. 97 Cost.

3.- Le questioni all'esame di questa Corte riguardano la procedura da eseguire per effettuare il riesame dell'AIA.

3.1.- Quest'ultima è un istituto di derivazione europea, in origine previsto dalla direttiva 96/61/CE del Consiglio, del 24 settembre 1996, sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento (cosiddetta direttiva IPPC - Integrated pollution prevention and control) e oggi disciplinato dalla direttiva 2010/75/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, relativa alle emissioni industriali (prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento). Il codice dell'ambiente compendia la disciplina in materia di AIA: ogni definizione utile a comprenderne funzione e contenuti, la procedura prodromica all'adozione del provvedimento, la fase decisoria, gli effetti del provvedimento stesso sono tutti aspetti regolati dal codice dell'ambiente, agli artt. 4 e 5 e agli articoli da 29-*bis* a 29-quattordices.

L'AIA contiene le prescrizioni da osservare per porre in esercizio un impianto che produce emissioni inquinanti e persegue l'obiettivo di evitarle, ove possibile, o ridurle. Tale provvedimento è necessario per svolgere le attività indicate all'Allegato VIII alla Parte seconda del codice dell'ambiente, e prevede misure per contenere «le emissioni nell'aria,



nell'acqua e nel suolo, comprese le misure relative ai rifiuti, per conseguire un livello elevato di protezione dell'ambiente [...]» (art. 4, comma 4, lettera c, cod. ambiente). Considerando in maniera combinata i fattori d'inquinamento, l'AIA ha sostituito, con un unico titolo abilitativo, gli atti prima adottati da diversi enti e amministrazioni preposti alla tutela ambientale.

Mentre la valutazione d'impatto ambientale (VIA) attiene a profili strutturali e localizzativi, l'autorizzazione in parola incide, così, propriamente su aspetti di gestione dell'impianto, tentando di ridurre le conseguenze negative dell'attività delle installazioni e impiegando a tale fine le migliori tecniche disponibili nel settore industriale di riferimento (BAT). Queste ultime costituiscono, dunque, un fondamentale criterio di riferimento per fissare le condizioni dell'autorizzazione; sono definite come «la più efficiente e avanzata fase di sviluppo di attività e relativi metodi di esercizio», e rappresentano la base dei valori limite di emissione e delle altre prescrizioni contenute nell'autorizzazione (art. 5, comma 1, lettera l-ter, cod. ambiente).

Le condizioni dell'AIA - precisa la legge - «sono definite avendo a riferimento le Conclusioni sulle BAT», contenute nei pertinenti documenti redatti dalla Commissione europea e nelle linee guida ministeriali adottate in funzione ricognitiva delle BAT esistenti, secondo quanto stabilito all'art. 29-bis cod. ambiente.

3.2.- Questa Corte ha da tempo riconosciuto l'AIA come «un provvedimento per sua natura “dinamico”, in quanto contiene un programma di riduzione delle emissioni, che deve essere periodicamente riesaminato [...], al fine di recepire gli aggiornamenti delle tecnologie cui sia pervenuta la ricerca scientifica e tecnologica nel settore». Al suo interno, infatti, «devono trovare simultanea applicazione i principi di prevenzione, precauzione, correzione alla fonte, informazione e partecipazione, che caratterizzano l'intero sistema normativo ambientale». Il procedimento che culmina nel rilascio dell'AIA - prosegue questa Corte - «rappresenta lo strumento attraverso il quale si perviene, nella previsione del legislatore, all'individuazione del punto di equilibrio in ordine all'accettabilità e alla gestione dei rischi, che derivano dall'attività oggetto dell'autorizzazione» (sentenza n. 85 del 2013).

Ciò posto, è naturale che, al fine di coniugare efficacemente la tutela ambientale e la sostenibilità dell'attività, sia decisiva la verifica dell'efficacia delle prescrizioni e il periodico riscontro sull'utilizzo delle migliori tecniche disponibili.

3.3.- Occorre notare come proprio l'esigenza dell'adeguamento costante delle attività autorizzate al progresso scientifico e tecnologico si traduca, sul piano giuridico, nella previsione del necessario riesame delle condizioni stabilite in sede di rilascio del provvedimento «entro quattro anni dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea delle decisioni relative alle conclusioni sulle BAT riferite all'attività principale di un'installazione» (art. 29-octies, comma 3, lettera a, cod. ambiente).

Le odierne questioni vertono precisamente sul procedimento che l'amministrazione competente deve attivare allorché si debba riesaminare l'AIA a seguito dell'emanazione di nuove conclusioni sulle BAT.

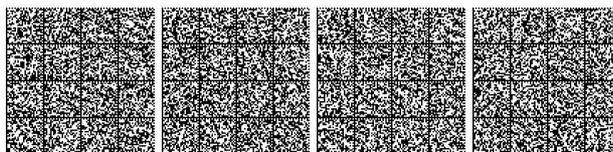
4.- Le questioni sono fondate in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. La disposizione impugnata, infatti, contrasta con quanto stabilito dall'art. 29-quater, comma 5, cod. ambiente che funge da norma interposta nel presente giudizio di legittimità costituzionale.

4.1.- Questa Corte ha già più volte affermato che la disciplina dell'AIA è da ricondursi alla materia della tutela dell'ambiente (sentenze n. 178 del 2019, n. 246 del 2018, n. 141 del 2014; nello stesso senso, su questo punto, sentenza n. 289 del 2019).

4.2.- Secondo l'art. 29-octies, comma 10, cod. ambiente, il procedimento di riesame, avente valore di rinnovo dell'autorizzazione, è condotto con le modalità previste per il rilascio del provvedimento, stabilite all'art. 29-quater cod. ambiente. Ciò vale per tutte le ipotesi in cui sia necessario riesaminare l'AIA; perciò, anche per i casi di riesame che seguono alla pubblicazione di nuove conclusioni sulle BAT.

Come per l'adozione del provvedimento di VIA, il legislatore ha previsto che l'autorità competente convochi una conferenza di servizi, poiché tale procedura è funzionale al “raccordo collaborativo” tra i diversi enti e amministrazioni coinvolti nelle decisioni. Essa, infatti, «assume, nell'intento della semplificazione e accelerazione dell'azione amministrativa, la funzione di coordinamento e mediazione degli interessi in gioco al fine di individuare, mediante il contestuale confronto degli interessi dei soggetti che li rappresentano, l'interesse pubblico primario e prevalente (sentenza n. 313 del 2010)» (sentenza n. 179 del 2012).

Dall'entrata in vigore del decreto legislativo 30 giugno 2016, n. 127 (Norme per il riordino della disciplina in materia di conferenza di servizi, in attuazione dell'articolo 2 della legge 7 agosto 2015, n. 124), il sistema normativo prevede due tipologie di conferenza: quella semplificata o asincrona, di cui all'art. 14-bis della legge n. 241 del 1990, e quella simultanea o sincrona, di cui all'art. 14-ter della stessa legge. La conferenza semplificata si svolge con la trasmissione, in via telematica, tra le amministrazioni partecipanti, delle istanze, comunicazioni, atti di assenso ed altro,



non richiedendo la presenza contestuale dei soggetti coinvolti. Tale tipologia costituisce il modo di svolgersi ordinario della conferenza di servizi, sia di quella istruttoria, sia di quella decisoria, salvo quanto previsto dall'art. 14, comma 1, ultimo periodo, e dall'art. 14-bis, commi 6 e 7, della legge n. 241 del 1990, e salvo che la legge preveda, per specifiche decisioni, direttamente la convocazione della conferenza in forma sincrona. Quest'ultima si caratterizza per il fatto che l'espressione delle posizioni, dell'assenso o del dissenso, e la discussione fra i partecipanti avviene contestualmente, in un'apposita riunione, ove possibile anche in via telematica. La conferenza simultanea richiede, dunque, un confronto più approfondito e l'esame incrociato dei contenuti dei provvedimenti.

Ora, l'art. 29-*quater*, comma 5, cod. ambiente - come risultante dal testo modificato dall'art. 5, comma 1, lettera b), del d.lgs. n. 127 del 2016 - contiene il richiamo agli artt. 14 e 14-*ter* della legge sul procedimento amministrativo: esso afferma, con inequivocabile chiarezza, che «[l]a convocazione da parte dell'autorità competente, ai fini del rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale, di apposita Conferenza di servizi, alla quale sono invitate le amministrazioni competenti in materia ambientale, [...] ha luogo ai sensi degli articoli 14 e 14-*ter* della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni».

Il legislatore statale ha, dunque, stabilito, in ragione della complessità di tali procedure, che la conferenza di servizi per il rilascio - e il riesame con valore di rinnovo (art. 29-*octies*, comma 10, cod. ambiente) - dell'AIA si debba svolgere in forma simultanea e in modalità sincrona. Non a caso, ha effettuato la stessa scelta in relazione alla procedura di VIA. Del resto, tale scelta appare giustificata dalla circostanza che a queste procedure di verifica ambientale partecipano amministrazioni portatrici di interessi sensibili (anzitutto, la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e della salute umana).

4.3.- Emerge, così, in maniera chiara, la frizione tra l'art. 20, comma 1, della legge reg. Lombardia n. 11 del 2020 e la normativa statale interposta, adottata nell'esercizio della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente. La disposizione impugnata prevede, infatti, che, per l'ipotesi del riesame dell'AIA che segua alla pubblicazione di nuove conclusioni sulle BAT, quando non si debba attivare anche la procedura di verifica di assoggettabilità a VIA o la procedura di VIA, la conferenza di servizi è indetta, di norma, in forma semplificata e in modalità asincrona.

La Regione Lombardia, consapevole dello scostamento dalla disciplina prevista dal codice dell'ambiente, ha difeso l'intervento normativo impugnato sostenendo che esso permetterebbe di semplificare procedimenti di per sé non complessi, in relazione ai quali «vincolare il procedimento ad una conferenza di servizi necessariamente simultanea», quale quella prevista dall'art. 14-*ter* della legge n. 241 del 1990, «[può] rallentare in modo non efficace i tempi del procedimento». Si tratterebbe di «procedimenti di riesame meno complessi sotto il profilo tecnico-ambientale e meno critici rispetto alla tutela dell'ambiente e della salute, perché volti a garantire l'applicazione delle migliori tecniche disponibili [...] e che non prevedono modifiche, installazioni di nuovi impianti»; per questo, «una conferenza di servizi decisoria in forma semplificata [...] concorre[rebbe], in tal modo, a raggiungere i maggiori livelli ulteriori di tutela previsti dalla normativa statale» (così nella Relazione alla II Commissione consiliare "Affari istituzionali", sul progetto di legge n. 119 - XI legislatura, "Legge di semplificazione 2020").

4.4.- Per costante giurisprudenza di questa Corte, la disciplina dei procedimenti di verifica ambientale è riservata, in via esclusiva, alla legislazione statale (sentenza n. 178 del 2019; nello stesso senso, sentenza n. 258 del 2020), che rintraccia il punto di equilibrio tra l'esigenza di semplificazione e di accelerazione del procedimento amministrativo, da un lato, e la «speciale» tutela che deve essere riservata al bene ambiente, dall'altro (sentenze n. 53 del 2021, n. 106 del 2020 e n. 246 del 2018). Tuttavia, l'ambiente viene «a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza», salva la facoltà di queste ultime di adottare norme di tutela ambientale più elevata» (sentenza n. 178 del 2019 e così, *ex plurimis*, sentenze n. 198 e n. 66 del 2018 e n. 199 del 2014). Occorre, dunque, valutare l'idoneità della disposizione impugnata a realizzare livelli di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema migliori rispetto a quelli già stabiliti con legge dello Stato, idoneità che le renderebbe prive di vizi di illegittimità costituzionale.

L'art. 20, comma 1, della legge reg. Lombardia n. 11 del 2020, perseguendo l'obiettivo della semplificazione procedurale, non delinea soluzioni capaci di innalzare gli standard di tutela stabiliti nel codice dell'ambiente.

È bene precisare che, quando si tratta delle procedure di tutela ambientale, il valore della semplificazione s'inverna nella definizione di modelli organizzativi fondati sull'efficiente collaborazione e sul coordinamento delle competenze, non certo sulla mera velocizzazione delle tempistiche. La protezione dell'ambiente non è, d'altronde, contrapposta alla semplificazione, ma è anzi perseguita proprio attraverso «una migliore qualità ed efficienza dei procedimenti», così da giustificare l'intervento dello Stato che risponde ad «una esigenza di razionalizzazione e standardizzazione funzionale all'incremento della qualità della risposta ai diversi interessi coinvolti, con il correlato obiettivo di realizzare un elevato livello di protezione del bene ambientale» (sentenza n. 198 del 2018).



Gli studi e le decisioni che precedono l'adozione dell'AIA sono tutt'altro che poco complessi. Meritevoli di approfondita valutazione sono, allo stesso modo, gli aggiornamenti tecnici che le amministrazioni competenti sono chiamate a effettuare in sede di riesame, nel tentativo di conformare le prescrizioni dell'autorizzazione all'avanzamento tecnologico. Così, il perseguimento degli obiettivi di celerità e speditezza del procedimento, che si traduca nell'assenza del confronto contestuale tra i partecipanti alla conferenza, non apporta elementi di miglioramento dei livelli di tutela del valore ambientale.

In questo quadro, non rileva, quale fattore dirimente, la circostanza che, secondo la disposizione impugnata, per il riesame dell'AIA, si convochi una conferenza di servizi semplificata solo ove non occorra ampliare l'impianto o effettuare modifiche sostanziali che implicino l'attivazione della verifica di assoggettabilità a VIA o della procedura di VIA: il fatto che l'installazione permanga strutturalmente invariata non rende, evidentemente, meno accurato l'esame che riguarda la possibilità di applicare nuove tecniche disponibili che riducano le emissioni inquinanti. Come non rileva, nello stesso senso, che solamente «di norma» la conferenza si svolga in modalità asincrona, potendosi decidere, se il caso presenti particolare complessità, di convocare la conferenza simultanea. Proprio in ciò consiste, d'altronde, il vizio d'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata si dà luogo ad un completo ribaltamento delle previsioni della normativa statale interposta, divenendo la convocazione della conferenza ex art. 14-ter della legge n. 241 del 1990 l'eccezione anziché la regola.

Resta, dunque, precluso ai legislatori regionali introdurre modelli procedurali incompatibili con quelli definiti a livello statale, anche se «un intervento di questo tipo, [...] come nel caso in esame, si autoqualificasse come diretto a perseguire l'obiettivo della semplificazione» (così, sentenza n. 246 del 2018). Per tali ragioni, «lo spirito della riforma del codice dell'ambiente, su queste procedure, [...] è stato proprio quello di ricercare un tendenziale allineamento dei diversi schemi e modelli procedurali (sentenza n. 93 del 2019)» (sentenza n. 53 del 2021), affinché essi risultassero uniformi sul territorio nazionale, e si potesse assicurare i medesimi adeguati livelli di tutela del bene ambientale.

Per tutti i motivi sopra esposti, va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 20, comma 1, della legge reg. Lombardia n. 11 del 2020 per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., rimanendo assorbiti gli ulteriori profili di censura articolati nel ricorso introduttivo.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 20, comma 1, della legge della Regione Lombardia 21 maggio 2020, n. 11 (Legge di semplificazione 2020).*

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

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

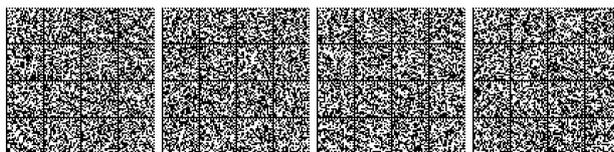
Franco MODUGNO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 3 dicembre 2021.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



N. 234

*Sentenza 6 ottobre - 3 dicembre 2021*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Sanità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Riordino dell'Istituto Zooprofilattico Sperimentale della Sicilia - Previsione che nelle more della costituzione dei nuovi organi dell'Istituto l'assessore regionale per la salute nomini un commissario straordinario - Carezza dei requisiti necessari per l'esercizio del potere sostitutivo da parte della Regione - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Siciliana 11 agosto 2020, n. 17, art. 5, comma 1.
- Costituzione, artt. 117, terzo comma, e 120, secondo comma; statuto della Regione Siciliana, art. 17, lettere *b*) e *c*).

### 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. 5, comma 1, della legge della Regione Siciliana 11 agosto 2020, n. 17 (Riordino dell'Istituto Zooprofilattico Sperimentale della Sicilia), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso spedito per la notificazione il 12 ottobre 2020, depositato in cancelleria il 16 ottobre 2020, iscritto al n. 96 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 48, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione della Regione Siciliana;

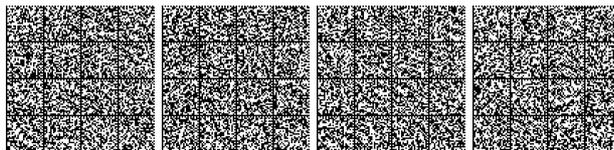
udito nell'udienza pubblica del 5 ottobre 2021 il Giudice relatore Maria Rosaria San Giorgio;

uditi l'avvocato dello Stato Maurizio Greco per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giuseppa Mistretta per la Regione Siciliana, quest'ultima 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 ricorso iscritto al n. 96 del reg. ric. 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, della legge della Regione Siciliana 11 agosto 2020, n. 17 (Riordino dell'Istituto Zooprofilattico Sperimentale della Sicilia), in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 120, secondo comma, della Costituzione, nonché all'art. 17, lettere *b*) e *c*), dello statuto siciliano, di cui al regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione Siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2.



La disposizione impugnata, inserita nella disciplina regionale di riordino dell'Istituto zooprofilattico sperimentale della Sicilia, detta una norma transitoria che stabilisce quanto segue: «L'Assessore regionale per la salute, nelle more della costituzione dei nuovi organi dell'Istituto, provvede a nominare un commissario straordinario per lo svolgimento delle funzioni previste dall'articolo 11, comma 1, lettere *a*) e *b*), del decreto legislativo 28 giugno 2012, n. 106, che resta in carica fino all'insediamento di tali organi».

Il ricorrente richiama il quadro normativo di riferimento, ricordando che, nel rispetto dei principi dettati dalla legislazione statale di riferimento, a norma dell'art. 10 del decreto legislativo 28 giugno 2012, n. 106 (Riorganizzazione degli enti vigilati dal Ministero della salute, a norma dell'articolo 2 della legge 4 novembre 2010, n. 183), le Regioni avrebbero dovuto disciplinare le modalità gestionali, organizzative e di funzionamento degli Istituti zooprofilattici sperimentali. Di fronte all'inerzia di «alcune regioni», tra le quali quella Siciliana, il legislatore statale è nuovamente intervenuto con i commi da 576 a 581 dell'art. 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», vincolando le Regioni e le Province autonome sia ad adottare le disposizioni applicative della normativa statale di riordino, sia a provvedere alla costituzione dei nuovi organi degli Istituti. La Regione Siciliana - precisa il ricorrente - non ha provveduto entro i termini imposti sicché, ai sensi dell'art. 1, comma 577, della legge n. 190 del 2014, è stato nominato un commissario straordinario.

In tale quadro, è quindi intervenuta la legge regionale n. 17 del 2020, recante la disciplina di riordino dell'Istituto zooprofilattico sperimentale della Sicilia, il cui art. 5, tuttavia, ha demandato all'Assessore regionale alla salute la nomina del commissario straordinario. Tale previsione, secondo il ricorrente, contrasterebbe sia con l'art. 10 del d.lgs. n. 106 del 2012 (che, al comma 1, aveva bensì demandato alle Regioni di adottare la disciplina gestionale, organizzativa e di funzionamento dei singoli Istituti, ma pur sempre facendo «in ogni caso salva la competenza esclusiva dello Stato»), sia con l'art. 1, comma 579 (*recte*: 577), della legge n. 190 del 2014 (che prevede la nomina del commissario da parte del Ministro della salute). Ciò, sulla base della *ratio*, perseguita dal legislatore statale, di evitare che fosse conferito alla Regione inadempiente il potere di nominare il commissario chiamato a porre rimedio all'inerzia.

1.1.- L'eliminazione della «dualità tra il soggetto che ha il potere di nomina commissariale [...] e quello che ha la facoltà di far venire meno i presupposti per l'esercizio dello stesso», in uno con la mancata previsione di un termine entro il quale la Regione dovrebbe provvedere alla nomina del commissario («con la conseguenza che la carica di commissario potrebbe, in astratto, essere esercitata *sine die*»), confliggerebbe, secondo il ricorrente, anzitutto con l'art. 120, secondo comma, Cost.

La disposizione impugnata, sottolinea il ricorrente, conferisce alla Regione l'esercizio del potere sostitutivo che, invece, è dalla normativa statale attribuito al Ministro della salute. Il Presidente del Consiglio dei ministri richiama la giurisprudenza costituzionale in tema di esercizio del potere sostitutivo, a cominciare dalla sentenza n. 43 del 2004, che ha enucleato le condizioni di legittimità di tale potere da parte di organi regionali, in particolare circoscrivendolo solo alle ipotesi in cui la Regione intervenga «in materie di propria competenza». Nel caso di specie - precisa il ricorso - mancherebbe per l'appunto la «titolarità del potere in capo ad un organo di governo della Regione», dovendosi l'esercizio della potestà legislativa concorrente della Regione Siciliana attuarsi, «ai sensi dell'art. 117, 4° comma Cost.», nel rispetto dei principi fondamentali la cui determinazione è riservata alla legislazione dello Stato.

1.2.- Sotto altro profilo, il ricorrente deduce che l'art. 5 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2020 travalicherebbe le competenze statutarie di cui all'art. 17, lettere *b*) e *c*), dello statuto reg. Siciliana, che attribuisce competenza legislativa alla Regione in materia di igiene e sanità pubblica e di assistenza sanitaria, entro tuttavia «i limiti dei principi ed interessi generali cui si informa la legislazione dello Stato». Il legislatore regionale sarebbe incorso, così, nella violazione anche dell'art. 117, terzo comma, Cost., per non aver rispettato «i principi fondamentali rinvenibili nella materia concorrente della “tutela della salute”», fissati dal legislatore statale sia con il decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), sia con il decreto legislativo 30 giugno 1993, n. 270, recante «Riordinamento degli istituti zooprofilattici sperimentali, a norma dell'art. 1, comma 1, lettera *h*), della legge 23 ottobre 1992, n. 421», sia infine con il già menzionato d.lgs. n. 106 del 2012. Del resto, come affermato da questa Corte (è richiamata la sentenza n. 159 del 2018), l'ampiezza della potestà legislativa della Regione Siciliana, in materia di sanità pubblica, coinciderebbe proprio con quella di tipo concorrente prevista dal terzo comma dell'art. 117 Cost. per la materia della tutela della salute. Di conseguenza, anche la Regione Siciliana, pur godendo di un «regime statutario speciale», dovrebbe attenersi ai principi fondamentali dettati dalla legislazione statale.

Aggiunge il ricorrente che le disposizioni statali dettate in tema di governance delle aziende sanitarie - «alle quali non possono che assimilarsi gli Istituti Zooprofilattici Sperimentali, in quanto enti sanitari di diritto pubblico le cui attività istituzionali sono preordinate alla tutela della salute umana ed animale» - sarebbero da ricondurre, secondo



le indicazioni della giurisprudenza costituzionale, alla materia della «tutela della salute». Spetterebbe pertanto allo Stato la determinazione dei principi fondamentali, tra i quali il ricorrente annovera «quelli dettati con riferimento alle modalità di costituzione degli organi e di conferimento degli incarichi, che si collocano nell'ottica di miglioramento del "rendimento" del servizio offerto, e dunque di garanzia sia del buon andamento dell'amministrazione sia della qualità dell'attività assistenziale erogata e di funzionamento dei servizi».

1.3.- Infine il Presidente del Consiglio dei ministri sostiene che la violazione degli indicati precetti costituzionali «sembra [...] riverberarsi sul principio di coordinamento della finanza pubblica», con violazione, anche sotto tale aspetto, dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Viene richiamata la giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 219 del 2013 e n. 155 del 2011), formatasi in riferimento a fattispecie di violazione, da parte delle Regioni, di obblighi ad esse imposti e conseguente nomina di commissario ad acta. In simili situazioni le Regioni patirebbero una contrazione della propria sfera di autonomia, a fronte delle misure adottate dallo Stato per sanzionare i loro inadempimenti.

Ne deriverebbe il «corollario» per cui l'esercizio, da parte dello Stato, di competenze proprie delle Regioni dovrebbe considerarsi ammesso al fine di evitare che, in determinate parti del territorio nazionale, gli utenti debbano usufruire di un regime di assistenza sanitaria inferiore, per quantità e qualità, a quello ritenuto intangibile dallo Stato (sono qui richiamate, di questa Corte, le sentenze n. 233 del 2019, n. 125 del 2015 e n. 217 del 2010).

2. - Si è costituita in giudizio la Regione Siciliana, chiedendo che il ricorso venga dichiarato inammissibile e/o infondato.

La resistente sottolinea che, con la legge regionale n. 17 del 2020, si è adempiuto, sia pure in ritardo, all'obbligo di recepire la nuova disciplina statale in materia di Istituti zooprofilattici sperimentali. Il mancato rispetto del termine trimestrale sancito dall'art. 1, comma 576, della legge n. 190 del 2014 aveva comportato, nell'anno 2015, la nomina di un commissario straordinario da parte del Ministero della salute, ai sensi del comma 577. Il mandato di durata quinquennale di tale commissario - riferisce la Regione - si è esaurito in data 3 agosto 2020 e, subito dopo, è stata emanata la legge regionale in questione.

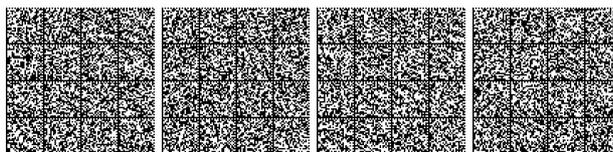
In tale contesto, la norma transitoria di cui all'art. 5 della legge regionale n. 17 del 2020 avrebbe inteso regolare una fattispecie specifica e diversa, quella che si è venuta a determinare «nelle more della costituzione dei nuovi organi del rinnovato IZS regionale», rimasto ormai privo del commissario scaduto il 3 agosto 2020. Obiettivo del legislatore regionale sarebbe stato quello di «garantire la funzionalità dell'Istituto» e, al contempo, di evitare che lo stesso rimanesse «acefalo» durante il procedimento volto alla costituzione dei nuovi organi. In altri termini, precisa la resistente, il commissariamento previsto dalla norma impugnata «non coincide, palesemente, né con quello di cui al citato comma 577, [...] né con quello disciplinato con i successivi commi 579 e 580». Questi ultimi, infatti, prevedono la nomina del commissario statale solo «nel caso in cui, entro il periodo di sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge regionale di adeguamento alla normativa statale di riordino non vi sia stata la costituzione dei nuovi organi dell'IZS», termine che, nel caso di specie, sarebbe in scadenza nel mese di febbraio 2021.

Ne deriverebbe l'«assoluta inconferenza» dei parametri richiamati nel ricorso il quale, in maniera «contraddittoria», avrebbe posto «sullo stesso livello due diverse modalità di attivazione del potere sostitutivo da parte dello Stato, fondate invero su presupposti totalmente diversi». La disposizione impugnata dal Governo, infatti, non precluderebbe affatto l'intervento sostitutivo dello Stato ai sensi del comma 579 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014, che si riferisce all'ipotesi in cui la Regione non abbia perfezionato la costituzione degli organi dell'Istituto entro il termine di sei mesi dall'entrata in vigore della legge regionale n. 17 del 2020. Nell'arco di quel semestre, precisa la resistente, la stessa norma statale è volta «a favorire l'applicazione della legge da parte del soggetto ordinariamente competente, ovvero la Regione, al fine di prevenire l'esito sostitutivo» (è qui richiamata la sentenza di questa Corte n. 56 del 2018).

Alla luce di quanto precede, il ricorso sarebbe inammissibile per ambiguità, indeterminazione e «contraddittorietà del petitum», nonché per erronea ricostruzione della fattispecie normativa in esame.

Nel merito, la norma impugnata non recherebbe peraltro alcuna compromissione ai principi fondamentali della materia «tutela della salute», in quanto il potere regionale di nomina del commissario straordinario, nelle more del perfezionamento dei nuovi organi dell'Istituto, non potrebbe essere ricollegato - come già detto - «né al potere di nomina del Commissario di cui al comma 577 dell'art. 1 della legge n. 190/2014, né a quello disciplinato dai commi 579 e 580». Non si rinverrebbe, pertanto, alcuna lesione né dell'art. 117, terzo comma, né dell'art. 120, secondo comma, Cost., in quanto la fattispecie disciplinata dalla norma impugnata non sarebbe riconducibile a nessuna delle ipotesi contemplate, in modo tassativo, dalla norma costituzionale che disciplina il potere sostitutivo del Governo.

Del tutto inconferente, infine, sarebbe il profilo di contestazione attinente alla violazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica. Sul punto, la Regione resistente sostiene che il ricorrente «non fornisce alcuna motivazione», avendo ommesso di individuare sia la disposizione statale impositrice del vincolo finanziario, sia gli effetti discriminatori che - in tesi - si produrrebbero nei confronti degli utenti del servizio di assistenza sanitaria.



3.- Con memoria successivamente depositata, la Regione resistente, nel richiamare quanto già dedotto con l'atto di costituzione, ha riferito che, con decreto assessorile del 26 luglio 2021, n. 739, «è stata avviata la procedura di selezione per il conferimento dell'incarico di Direttore generale dell'Istituto Zooprofilattico Sperimentale della Sicilia». Ha inoltre riferito che, con delibera del 12 agosto 2020, n. 486, «dell'IZS-Sicilia», la gestione commissariale (già attivata con il decreto ministeriale del 4 agosto 2015) è stata prorogata fino al 31 dicembre 2021 - circostanza peraltro non confermata in udienza dall'Avvocatura generale dello Stato - «salvo la costituzione dei nuovi organi». Pertanto, precisa la resistente, l'esercizio dei poteri sostitutivi nella fase cosiddetta transitoria (ossia, nel periodo semestrale seguito all'entrata in vigore della legge regionale n. 17 del 2020) «è stato esercitato non dalla Regione ma dallo Stato, con la prorogatio del Commissario straordinario di nomina ministeriale».

In tale quadro, la resistente evidenzia «la mancata applicazione, medio tempore, della disposizione impugnata», oltre che «la sua perdita di attualità». La scadenza del termine semestrale avrebbe, infatti, «rimesso in capo al commissario ministeriale l'esercizio delle funzioni previste dall'art. 11, comma 1, lettere a) e b) del decreto legislativo n. 106/2012, organo di nomina statale, che si ribadisce, non ha mai cessato il mandato conferito». Queste circostanze, ad avviso della resistente, sarebbero rilevanti per la declaratoria di cessazione della materia del contendere, «atteso il venir meno della posizione di contrasto fra le parti».

#### *Considerato in diritto*

1.- Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 96 del 2020), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, della legge della Regione Siciliana 11 agosto 2020, n. 17 (Riordino dell'Istituto Zooprofilattico Sperimentale della Sicilia), lamentando la violazione degli artt. 117, terzo comma, e 120, secondo comma, della Costituzione, nonché dell'art. 17, lettere b) e c), dello statuto siciliano, di cui al regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2.

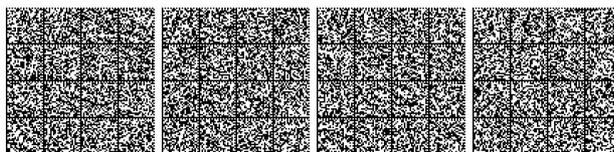
La disposizione impugnata, inserita nella disciplina regionale di riordino dell'Istituto zooprofilattico sperimentale della Sicilia, prevede, sotto la rubrica «Norma transitoria», che l'Assessore regionale per la salute, nelle more della costituzione dei nuovi organi dell'Istituto zooprofilattico sperimentale della Sicilia, «provvede a nominare un commissario straordinario per lo svolgimento delle funzioni previste dall'articolo 11, comma 1, lettere a) e b), del decreto legislativo 28 giugno 2012, n. 106» (ossia, le funzioni che, a regime, sono svolte dal consiglio di amministrazione e dal direttore generale), il quale rimane in carica fino all'insediamento di tali organi.

Secondo il ricorrente, risulterebbe in tal modo attribuito ad un organo regionale l'esercizio del potere sostitutivo che, invece, è posto in capo al Governo dall'art. 1, commi da 576 a 581, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)». Ne conseguirebbe la violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost., per carenza di uno dei requisiti necessari per l'esercizio del potere sostitutivo da parte della Regione, poiché, nel caso di specie, non verrebbe in rilievo un ambito di competenza regionale. Proprio in quanto la normativa statale ha attribuito al Ministro della salute il potere di nomina del commissario, l'esercizio della potestà legislativa concorrente della Regione Siciliana non potrebbe che attuarsi, «ai sensi dell'art. 117, 4° comma [recte: art. 117, terzo comma], Cost.», nel rispetto dei principi fondamentali dettati dalla legislazione dello Stato.

Sotto altro profilo, la norma censurata violerebbe il riparto delle competenze legislative, come stabilito sia dall'art. 17 dello statuto reg. Siciliana, sia dall'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione alle disposizioni statali dettate in tema di "governance" delle aziende sanitarie (alle quali, secondo il ricorrente, sarebbero da assimilare gli Istituti zooprofilattici sperimentali). Sono qui richiamati, dal ricorso, «i principi fondamentali rinvenibili nella materia concorrente della "tutela della salute"», come stabiliti «dal decreto legislativo n. 502 del 1992, dal decreto legislativo n. 270 del 1993 e dal decreto legislativo n. 106 del 2012».

In ultimo, sarebbero violati anche i principi di coordinamento della finanza pubblica, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., a fronte della contrazione della propria sfera di autonomia che la Regione Siciliana avrebbe patito per effetto dell'inerzia serbata nel conferire attuazione ai principi statali di riordino degli Istituti zooprofilattici sperimentali e della conseguente nomina ministeriale di un commissario ad acta.

2.- Occorre preliminarmente valutare la tesi sostenuta, nella memoria integrativa, dalla Regione resistente, secondo la quale, alla luce di talune circostanze di fatto, sarebbe ormai cessata la materia del contendere.



La Regione evidenzia, in proposito, che l'art. 1, comma 579, della legge n. 190 del 2014 ha fissato un termine semestrale ai fini della costituzione degli organi degli Istituti zooprofilattici sperimentali (IZS) da parte delle Regioni e delle Province autonome, decorrente dalla data di entrata in vigore delle leggi regionali di riordino degli Istituti stessi. Quel termine, tuttavia, è ormai giunto a scadenza senza che la Regione Siciliana abbia provveduto a costituire gli organi dell'ente e, soprattutto, senza che l'Assessore regionale alla salute abbia mai nominato un commissario straordinario. L'Istituto siciliano risulta tuttora affidato - precisa la resistente - al commissario nominato dal Ministro della salute nel 2015 e ultimamente prorogato fino alla fine del 2021 (circostanza, quest'ultima, non confermata in udienza dall'Avvocatura generale dello Stato). Ne conseguirebbe la «mancata applicazione, medio tempore, della disposizione impugnata» e, soprattutto, la sua «perdita di attualità», posto che la scadenza del termine semestrale avrebbe ormai rimesso in capo al commissario ministeriale, tuttora in carica, l'esercizio delle funzioni degli organi non ancora costituiti.

Gli eventi così descritti dalla resistente non sono, tuttavia, tali da determinare gli effetti dalla stessa indicati.

Se è pacifico che l'art. 5 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2020 non ha trovato applicazione, in quanto non risulta che l'Assessore regionale abbia finora nominato un commissario straordinario dell'Istituto zooprofilattico sperimentale della Sicilia, va tuttavia rilevato quanto segue. La circostanza che, fino a questo momento, la Regione Siciliana non abbia ancora provveduto a nominare un proprio commissario, ai sensi di quanto previsto dalla disposizione impugnata, non esclude che siffatto evento possa accadere in futuro (anche se oltre il termine semestrale indicato dalla fonte statale) e che il suo fondamento possa essere ricondotto proprio alla previsione transitoria di cui all'art. 5 della legge regionale n. 17 del 2020.

Da quanto precede emerge la perdurante attualità della lesione lamentata dal ricorrente, fermo restando che - secondo la giurisprudenza di questa Corte - l'interesse del ricorrente a coltivare un giudizio promosso in via principale «è giustificato dalla mera pubblicazione di una legge che si ritenga lesiva della ripartizione di competenze, a prescindere dagli effetti che essa abbia prodotto» (da ultimo, *ex plurimis*, sentenza n. 156 del 2021).

3.- Nel costituirsi in giudizio, la Regione Siciliana ha rilevato «l'ambiguità, l'indeterminatezza, la contraddittorietà del petitum», eccependo l'inammissibilità del ricorso per carenza di «una argomentazione di merito, sia pure sintetica, a sostegno della richiesta declaratoria di incostituzionalità», nonché per «erronea ricostruzione della fattispecie normativa».

L'eccezione non è fondata.

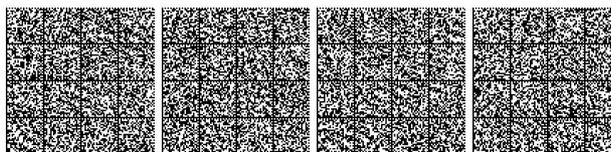
È costante l'orientamento di questa Corte secondo cui il ricorrente ha l'onere di individuare le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali dei quali lamenta la violazione, nonché di svolgere una motivazione che non sia meramente assertiva. Il ricorso deve contenere una specifica indicazione delle ragioni per le quali vi sarebbe il contrasto con i parametri evocati e una, sia pur sintetica, argomentazione di merito a sostegno delle censure (*ex plurimis*, sentenze n. 194 e n. 25 del 2020, n. 261, n. 107 e n. 32 del 2017 e n. 239 del 2016).

Nel caso di specie, l'atto introduttivo, pur caratterizzato da una sintetica esposizione, consente tuttavia di individuare, con sufficiente chiarezza, i parametri asseritamente violati, ivi inclusi quelli interposti, insieme alla *ratio* del prospettato contrasto della disposizione denunciata con i parametri stessi (da ultimo, *ex plurimis*, sentenza n. 52 del 2021, punto 4.1. del Considerato in diritto). Tutte le censure mosse dal Presidente del Consiglio dei ministri si appuntano, come già detto, sulla previsione della figura del commissario di nomina regionale, destinata a sostituire temporaneamente gli organi non ancora costituiti dell'Istituto zooprofilattico sperimentale, in evidente sovrapposizione alla figura del commissario di nomina ministeriale, prevista dall'art. 1, commi 579 e 580, della legge n. 190 del 2014. Al tempo stesso, non vi è alcun dubbio sul tenore del petitum formulato nelle conclusioni dell'atto introduttivo, volto a domandare a questa Corte la declaratoria di illegittimità costituzionale della disposizione regionale che ha previsto il menzionato potere dell'Assessore di nominare, nel periodo transitorio, il commissario straordinario dell'ente.

Sotto ulteriore profilo, poi, la pur sintetica esposizione del ricorso non ha mancato di ricostruire, nei suoi tratti salienti, il quadro normativo di riferimento. Sono invero richiamate le norme della legge n. 190 del 2014 che hanno regolato il potere ministeriale di nomina del commissario straordinario, oltre ai principi delineati dal decreto legislativo 28 giugno 2012, n. 106 (Riorganizzazione degli enti vigilati dal Ministero della salute, a norma dell'articolo 2 della legge 4 novembre 2010, n. 183), in sede di riforma degli Istituti zooprofilattici sperimentali. In questa ricostruzione si innestano le censure di parte ricorrente, corredate da un sintetico, ma efficace, richiamo alla giurisprudenza di questa Corte, con conseguente possibilità di uno scrutinio delle stesse.

4.- Nel merito, la questione concernente la violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost. è fondata.

4.1.- La disciplina degli Istituti di cui si tratta era originariamente dettata dalla legge 23 giugno 1970, n. 503 (Ordinamento degli istituti zooprofilattici sperimentali), che li definiva enti sanitari dotati di personalità giuridica di diritto pubblico e li sottoponeva alla vigilanza del Ministero della sanità (art. 1), configurandoli, quindi, come enti strumentali



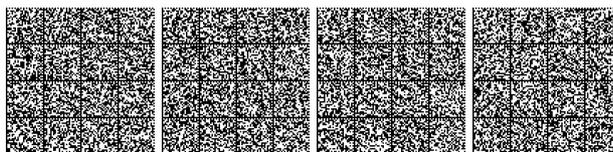
dello Stato, ed indicandone i compiti, consistenti nel provvedere: «a) alle ricerche sperimentali sulla eziologia ed epizootologia delle malattie trasmissibili degli animali e sui mezzi per prevenirne l'insorgenza e combatterne la diffusione; b) al servizio diagnostico delle malattie trasmissibili degli animali; c) agli esami ed alle analisi dei campioni di carni e degli altri alimenti di origine animale prelevati d'ufficio ai sensi delle disposizioni vigenti; d) agli esami ed alle analisi dei campioni di mangimi per l'alimentazione degli animali e degli integratori per mangimi prelevati d'ufficio; e) alla propaganda sanitaria ed alla consulenza agli allevatori per la difesa contro le malattie trasmissibili degli animali e per lo sviluppo ed il miglioramento igienico delle produzioni animali; f) alla formazione di personale specializzato nel campo della zooprofilassi; g) ad ogni altro compito di interesse veterinario, che venga loro demandato dal Ministero della sanità o dalla regione» (art. 3).

La successiva attrazione degli Istituti nella sfera delle funzioni amministrative delle Regioni, realizzata dall'art. 1 della legge 23 dicembre 1975, n. 745 (Trasferimento di funzioni statali alle regioni e norme di principio per la ristrutturazione regionalizzata degli istituti zooprofilattici sperimentali), non impedì che nell'ambito di attività ad essi assegnate continuassero a sussistere interessi propri dello Stato, connessi, tra l'altro, alla ricerca sperimentale ed all'accertamento delle malattie degli animali. Ed infatti, l'art. 2 della stessa legge n. 745 del 1975 prevedeva che «[a]i fini della tutela degli interessi generali della sanità pubblica compete al Governo promuovere e sviluppare le iniziative zoosanitarie necessarie per l'intero territorio nazionale e fissare le direttive tecniche di attuazione di piani nazionali di profilassi per la difesa e la lotta contro le malattie infettive e diffuse degli animali e per il controllo degli alimenti di origine animale». Permanevano, inoltre, in capo allo Stato, a norma dell'art. 6 della legge 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del servizio sanitario nazionale), le funzioni amministrative in tema di rapporti internazionali e profilassi internazionale anche in materia veterinaria.

La riforma varata con il decreto legislativo 30 giugno 1993, n. 270, recante «Riordinamento degli istituti zooprofilattici sperimentali, a norma dell'art. 1, comma 1, lettera h), della legge 23 ottobre 1992, n. 421», intesa, tra l'altro, al completo inserimento degli Istituti in questione nell'ambito del Servizio sanitario nazionale, nell'attribuire alle Regioni il «compito di definire, attraverso il piano sanitario regionale, gli obiettivi e l'indirizzo per l'attività degli istituti», pose in atto una «equilibrata distribuzione di competenze tra Stato e Regioni», che teneva presente, ai fini del riassetto degli IZS riguardato sotto il profilo dei rapporti tra competenze statali e regionali, il preminente rilievo degli interessi nazionali in ordine alle varie attività ad essi affidate, come riconosciuto da questa Corte (sentenza n. 124 del 1994). Ed infatti si poneva in capo allo Stato la competenza al coordinamento tecnico-funzionale degli Istituti ed all'attribuzione agli stessi di compiti e funzioni di interesse nazionale ed internazionale (art. 2, comma 2).

L'adeguato coinvolgimento delle Regioni nella disciplina e nel funzionamento degli IZS è proseguito con la successiva riforma degli Istituti, avviata con il d.lgs. n. 106 del 2012. Con tale novella il legislatore nazionale ha previsto la fattiva collaborazione di Regioni e Province autonome, chiamate a completare la disciplina di riferimento - con particolare riguardo alle modalità gestionali, organizzative e di funzionamento degli Istituti, nonché all'esercizio delle funzioni di sorveglianza amministrativa, di indirizzo e verifica - nel solco tracciato dai principi enucleati dalla stessa fonte statale. I singoli legislatori regionali, in tale quadro, sono stati onerati di assicurare il rispetto, oltre che dei principi già contenuti nel decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), anche di quelli, definiti fondamentali, appositamente indicati dall'art. 10, comma 1, del d.lgs. n. 106 del 2012 (semplificazione e snellimento dell'organizzazione e della struttura amministrativa degli enti; razionalizzazione ed ottimizzazione delle spese e dei costi di loro funzionamento, da perseguirsi, in particolare, mediante la riorganizzazione degli uffici dirigenziali, la riduzione degli organismi di analisi, consulenza e studio, e la razionalizzazione delle dotazioni organiche), avendo cura di far «in ogni caso salva la competenza esclusiva dello Stato».

Per il periodo transitorio, al fine di dare continuità all'esercizio delle funzioni degli organi degli IZS, ma, al contempo, garantirne la sostituzione secondo i nuovi criteri (indicati dal successivo art. 11: riduzione dei componenti, specifica indicazione della professionalità del direttore generale e dei componenti del consiglio di amministrazione), l'art. 15, comma 1, del d.lgs. n. 106 del 2012 ha disposto la proroga di tali organi (consiglio di amministrazione, direttore generale, collegio dei revisori dei conti), in carica alla data di entrata in vigore del decreto, sino all'insediamento di quelli nuovi. Inoltre, in caso di mancato adeguamento da parte delle Regioni a tale disciplina, è stato previsto l'esercizio di un potere sostitutivo statale con le modalità di cui all'art. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), e, quanto al collegio dei revisori dei conti, dell'art. 19 del decreto legislativo 30 giugno 2011, n. 123 (Riforma dei controlli di regolarità amministrativa e contabile e potenziamento dell'attività di analisi e valutazione della spesa, a norma dell'articolo 49 della legge 31 dicembre 2009, n. 196).



L'avvio del nuovo regime è stato nei fatti ritardato dall'inerzia di molte Regioni, tra le quali quella Siciliana, fino a determinare una situazione di «stallo operativo» degli Istituti zooprofilattici sperimentali, come definita da questa Corte (sentenza n. 56 del 2018).

Il legislatore statale è pertanto intervenuto con la legge n. 190 del 2014 per porre rimedio a tale situazione, dettando una rigorosa tempistica ai fini del processo regionale di recepimento dei principi indicati dal d.lgs. n. 106 del 2012 e mirando, entro tempi definiti, al completamento della normativa di riordino e alla conseguente operatività dei nuovi Istituti. Sono stati, quindi, fissati i termini - rispettivamente, trimestrale e semestrale - per l'adozione delle disposizioni regionali applicative della normativa statale di riordino (art. 1, comma 576, della legge n. 190 del 2014: termine decorrente dalla data di entrata in vigore della medesima legge) e per l'effettiva costituzione dei nuovi organi degli Istituti zooprofilattici sperimentali (art. 1, comma 579, della legge n. 190 del 2014: termine decorrente, in questo caso, dalla data di entrata in vigore delle singole legge regionali di riordino). In entrambi i casi, il legislatore nazionale ha previsto, in caso di infruttuosa scadenza del termine, il potere del Ministro della salute di nominare un commissario straordinario, chiamato a svolgere - nelle more della costituzione dei nuovi organi - le funzioni del consiglio di amministrazione e del direttore generale, quali previste, a regime, dall'art. 11, commi 2 e 5, del d.lgs. n. 106 del 2012.

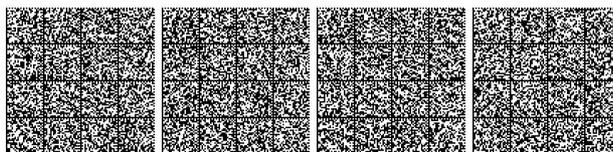
La Regione Siciliana solo con la legge regionale n. 17 del 2020 ha recepito i principi statali di riordino dell'IZS, determinando, con la propria inerzia, la nomina di un commissario straordinario da parte del Ministro della salute, a norma dell'art. 1, comma 577, della legge n. 190 del 2014, a seguito della scadenza del termine di tre mesi dall'entrata in vigore della legge, fissato, come sopra chiarito, dal comma 576 dello stesso art. 1 per l'adozione della legge regionale di riordino.

4.2.- Questa Corte è stata già chiamata a scrutinare la legittimità costituzionale del potere di nomina commissariale introdotto dall'art. 1, comma 580, della legge n. 190 del 2014, per il caso di mancata osservanza, in sede di prima applicazione delle leggi regionali di cui si tratta, del termine di sei mesi dalla data di entrata in vigore delle medesime, fissato per la costituzione dei nuovi organi degli IZS. In tale occasione, giudicando su di un ricorso promosso dalla Regione Campania, con il quale era censurata la violazione del principio di leale collaborazione ai sensi degli artt. 5, 118 e 120 Cost., la Corte ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale promosse, qualificando quella impugnata come una norma regolante, per il particolare settore che viene in considerazione, il potere sostitutivo dello Stato previsto dall'art. 120, secondo comma, Cost. (sentenza n. 56 del 2018).

Le norme statali allora impugnate, lette congiuntamente all'art. 15 del d.lgs. n. 106 del 2012 (che già, come detto, istituiva un potere sostitutivo statale nei confronti degli Istituti), risultano, alla stregua di tale pronuncia, rispettose dei principi desumibili dal citato parametro costituzionale, essendo esplicitamente richiamata l'applicazione dell'art. 8 della legge n. 131 del 2003, che ha dato attuazione all'art. 120 Cost., in caso di mancata costituzione degli organi in questione. Sono, peraltro, fatte salve le istanze partecipative delle Regioni, le quali - come ricordato dalla citata sentenza n. 56 del 2018 - hanno condiviso con lo Stato proprio la previsione del potere sostitutivo ministeriale, nell'ambito del Patto per la salute 2014-2016 (art. 18), sul quale è stata raggiunta l'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni.

4.3.- Non può, dunque, essere revocata in dubbio la competenza dello Stato nel conferire al Ministro della salute il potere di nomina del commissario straordinario degli enti in questione, come espressione del potere sostitutivo statale in questa particolare materia.

Come affermato da questa Corte (sentenza n. 122 del 2011), del resto, gli Istituti zooprofilattici sperimentali «vengono ad operare non solo nel campo della tutela dell'igiene e sanità, ma anche della ricerca sperimentale scientifica» (materia, quest'ultima, di competenza concorrente, alla quale inerisce, secondo la sentenza di questa Corte n. 166 del 2004, la finalità della «protezione e tutela degli animali impiegati a fini scientifici e sperimentali»), che è propria di questi istituti di ricerca). In tale quadro, spetta allo Stato la determinazione dei programmi di ricerca scientifica a livello nazionale e internazionale, mentre le Regioni possono svolgere una propria attività su singoli progetti, di rilievo regionale, da esse avviate (in tal senso, oltre alla già citata sentenza n. 122 del 2011, anche la sentenza n. 422 del 2006). Inoltre, come già rilevato e come questa Corte ha osservato, sulla base della disciplina di riforma allora vigente - di cui al d.lgs. n. 270 del 1993 - ma con considerazioni che possono considerarsi valide ancor oggi, gli Istituti zooprofilattici sperimentali «operano in ambiti nei quali convergono non solo interessi di regioni e province autonome in materia di igiene e sanità veterinaria, ma anche interessi di carattere nazionale, conseguenti, oltretutto, all'adempimento di obblighi internazionali e comunitari» (sentenza n. 124 del 1994, punto 8 del Considerato in diritto; nello stesso senso, anche la sentenza n. 351 del 1999).



Se, dunque, lo Stato è ordinariamente competente per la determinazione dei programmi di ricerca scientifica a livello nazionale e internazionale, i quali sono rimessi all'attività degli Istituti zooprofilattici sperimentali, deve a maggior ragione esserne affermata la competenza, a monte, nel dettare le norme necessarie a preservare il funzionamento degli Istituti medesimi e ad assicurarne la continuità operativa, pena l'impossibilità di consentire lo svolgimento di quegli stessi programmi e di soddisfare i collegati interessi di carattere nazionale.

4.4.- Risulta, dunque, evidente il contrasto della disposizione regionale impugnata con l'art. 120, secondo comma, Cost.

La previsione della nomina, da parte dell'Assessore regionale, del commissario straordinario dell'Istituto zooprofilattico sperimentale della Sicilia si sovrappone all'analogo potere sostitutivo che, nell'esercizio della propria competenza, lo Stato ha riservato al Ministro della salute. E il vulnus è ancor più grave, se solo si considera che la norma regionale abilita l'Assessore per la salute a provvedere alla nomina del commissario straordinario senza imporre alcun limite di tempo, ammettendo, quindi, la possibilità che tale nomina avvenga anche oltre il termine semestrale entro il quale (art. 1, commi 579 e 580, della legge n. 190 del 2014) è previsto il completamento della costituzione degli organi dell'ente. Con la conseguenza che, pur nella perdurante inerzia della Regione, la norma rimette alla stessa l'attivazione del potere sostitutivo, nonostante il medesimo potere sia conferito, dalla legge nazionale, al Ministro della salute.

Il potere sostitutivo che l'art. 1, commi 579 e 580, della legge n. 190 del 2014 ha affidato al Ministro della salute - proprio allo scopo di assicurare continuità ed efficacia operativa agli Istituti zooprofilattici sperimentali, nella delicata fase di passaggio dal vecchio al nuovo regime - deve invece restare al riparo da ogni interferenza degli organi delle Regioni, massimamente di quelle che, con la propria inerzia, hanno contribuito a cagionare il mancato funzionamento degli organi dell'ente. In simile situazione, anche un'ingerenza solo potenziale - come è quella che deriva dall'astratta possibilità, per la Regione, di nominare senza limiti di tempo un proprio commissario straordinario, la cui funzione andrebbe evidentemente a sovrapporsi a quella esercitata dal commissario ministeriale - è idonea a determinare il vizio di illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost., analogamente a quanto questa Corte ha affermato con riguardo alle (pur diverse) funzioni esercitate dal commissario ad acta governativo per il rientro dai disavanzi del bilancio regionale sanitario, anche in quel caso espressione di interessi nazionali preminenti (da ultimo, sentenze n. 247 del 2018, punto 9 del Considerato in diritto, e n. 199 del 2018, punto 4 del Considerato in diritto).

Restano assorbiti gli ulteriori profili di censura evocati nel ricorso.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, della legge della Regione Siciliana 11 agosto 2020, n. 17 (Riordino dell'Istituto Zooprofilattico Sperimentale della Sicilia).*

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

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Maria Rosaria SAN GIORGIO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 3 dicembre 2021.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



N. 235

*Sentenza 10 novembre - 7 dicembre 2021*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Bilancio e contabilità pubblica - Ripiano del disavanzo regionale - Norme della Regione Abruzzo - Iscrizione nello stato di previsione della spesa, nel bilancio 2018-2020, di una quota determinata del disavanzo di amministrazione presunto per ciascuna delle tre annualità di bilancio (2019-2020-2021) - Violazione dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio, del principio di copertura pluriennale della spesa, di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo e di equità intergenerazionale - Illegittimità costituzionale.**

**Bilancio e contabilità pubblica - Ripiano del disavanzo regionale - Norme della Regione Abruzzo - Iscrizione nello stato di previsione della spesa, nel bilancio 2019-2021, di una quota determinata del disavanzo di amministrazione presunto al 31 dicembre 2014 - Violazione dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio, del principio di copertura pluriennale della spesa, di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo e di equità intergenerazionale - Illegittimità costituzionale.**

- Legge 27 dicembre 2017, n. 205, art. 1, commi 779, 780 e 782; legge della Regione Abruzzo 5 febbraio 2018, n. 7, art. 8, comma 1, lettera *a*); legge della Regione Abruzzo 31 gennaio 2019, n. 2, art. 8, comma 1, lettere *a*) e *c*).
- Costituzione, artt. 1, 2, 3, 41, 81, 97, primo e secondo comma, 117, primo comma e 119, primo e sesto comma; Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 1.

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giancarlo CORAGGIO;

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

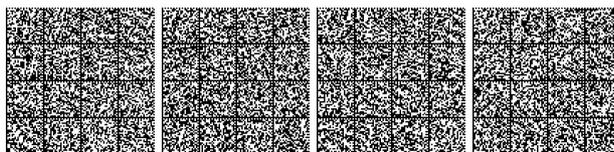
ha pronunciato la seguente

#### SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 779, 780 e 782, 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); dell'art. 8, comma 1, lettera *a*), della legge della Regione Abruzzo 5 febbraio 2018, n. 7 (Bilancio di previsione finanziario 2018-2020), e dell'art. 8, comma 1, lettere *a*) e *c*), della legge della Regione Abruzzo 31 gennaio 2019, n. 2 (Bilancio di previsione finanziario 2019-2021), promossi dalla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, nel giudizio di parificazione dei rendiconti generali della Regione Abruzzo, per gli esercizi finanziari 2018 e 2019, con ordinanze del 30 ottobre 2020 e del 28 aprile 2021, iscritte, rispettivamente, ai numeri 20 e 108 del registro ordinanze 2021 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 24 e 33, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visti gli atti di costituzione della Regione Abruzzo, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 10 novembre 2021 il Giudice relatore Angelo Buscema;



uditi gli avvocati Dania Andreina Aniceti e Stefania Valeri per la Regione Abruzzo, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 18 maggio 2021, e l'avvocato dello Stato Leonello Mariani per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 10 novembre 2021.

### *Ritenuto in fatto*

1.- La Corte dei conti, sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, nell'ambito del giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Abruzzo per l'esercizio 2018, con ordinanza iscritta al n. 20 del reg. ord. 2021, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 779, 780 e 782, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020) e dell'art. 8, comma 1, lettera a), della legge della Regione Abruzzo 5 febbraio 2018, n. 7 (Bilancio di previsione finanziario 2018-2020).

In via preliminare, la Sezione regionale di controllo rimettente si sofferma ad affermare la propria legittimazione a sollevare incidente di legittimità costituzionale in sede di parificazione dei rendiconti regionali richiamando, al riguardo, la giurisprudenza costituzionale (sono citate le sentenze n. 196 del 2018, n. 89 del 2017 e n. 181 del 2015).

Quanto alla rilevanza delle questioni, la predetta Sezione afferma che le norme censurate inciderebbero in maniera determinante sui saldi di bilancio e sul risultato di amministrazione oggetto del giudizio di parificazione.

Sostiene la rimettente che le norme statali - censurate secondo quanto appresso più analiticamente specificato - sarebbero legate da un rapporto di collegamento-pregiudizialità con quelle emanate dal legislatore regionale e contestualmente sottoposte al vaglio di questa Corte; rapporto che contribuirebbe a determinare l'illegittimità costituzionale delle suddette norme regionali.

1.1.- L'art. 1, commi 779, 780 e 782, della legge n. 205 del 2017 e l'art. 8, comma 1, lettera a), della legge reg. Abruzzo n. 7 del 2018 violerebbero anzitutto gli artt. 81, 97 e 119 della Costituzione, sotto i profili della lesione dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio, di copertura pluriennale della spesa, di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo e di equità intergenerazionale.

Sostiene la rimettente che le norme statali censurate stabilirebbero una rilevante estensione temporale del piano di rientro dal deficit 2014, che sarebbe portato a venti anni rispetto ai dieci anni previsti dall'art. 9, comma 5, del decreto-legge 13 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. Tale dilatazione ventennale sarebbe estesa anche al recupero del disavanzo rinveniente dalla gestione 2015, esercizio in cui, peraltro, la contabilità armonizzata aveva trovato già compiuta applicazione.

Il comma 779 condiziona l'accesso alla dilatazione temporale del piano di riqualificazione della spesa attraverso il progressivo incremento degli investimenti; il comma 780 stabilisce le percentuali di incremento della spesa per investimenti. Il combinato del loro disposto violerebbe anche il principio di equilibrio di bilancio di cui agli artt. 81, 97 e 117, primo comma, Cost. La riqualificazione prevista dal comma 779, infatti, presupporrebbe l'acquisizione di un carattere qualitativamente differente della spesa, mentre l'incremento della spesa per investimenti previsto dal comma 780 si sostanzierebbe in un incremento della spesa che non terrebbe in alcun conto l'andamento della spesa corrente, la quale non subirebbe nessuna riduzione o sostituzione. Inoltre, ad avviso della Sezione rimettente, il reale effetto di riqualificazione della spesa in termini di stanziamenti di competenza per investimenti sarebbe solo eventuale e non quantificabile e misurabile.

1.2.- L'art. 8, comma 1, lettera a), della legge reg. Abruzzo n. 7 del 2018 sarebbe costituzionalmente illegittimo in quanto non prevede risorse idonee a recuperare il disavanzo preesistente, con ciò determinando una sottostima degli stanziamenti di spesa che si ripercuoterebbe sul risultato dell'esercizio 2018 e di quelli successivi.

La sezione ritiene che la norma censurata sarebbe in diretto contrasto con gli artt. 81 e 97 Cost.

Essa consentirebbe la costruzione di un bilancio con modalità meramente convenzionali in ordine agli accantonamenti necessari per rientrare dal disavanzo, alterando il calcolo algebrico delle attività e delle passività sia degli esercizi pregressi, sia di quello corrente ledendo, tra l'altro, il principio di continuità degli esercizi finanziari, principio teleologicamente collegato a quello dell'equilibrio pluriennale del bilancio di cui agli artt. 81 e 97 Cost.



Modificando artatamente gli obiettivi intermedi e finali da perseguire, la disposizione indubbiamente consentirebbe una rilevante espansione della capacità di spesa in assenza di copertura e quindi in contrasto con il principio di equilibrio di bilancio.

La normativa regionale censurata genererebbe una indiscriminata deresponsabilizzazione nella gestione amministrativo-contabile della Regione, in quanto non verrebbero separati i risultati e le conseguenze imputabili agli amministratori delle gestioni che si sono succedute nel lungo arco temporale di latitanza nella redazione e approvazione dei rendiconti, con ciò vulnerando il principio di rendicontazione, presupposto fondamentale del circuito democratico rappresentativo.

L'inserzione convenzionale nel bilancio consuntivo della somma fissata dall'art. 8, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Abruzzo n. 7 del 2018, infatti, altererebbe il calcolo algebrico delle attività e delle passività degli esercizi pregressi e di quello in esame.

La disposizione censurata consentirebbe una rilevante espansione della capacità di spesa priva di copertura, in difformità dal principio di equilibrio di bilancio, generando una deresponsabilizzazione nella gestione amministrativo-contabile della Regione. L'applicazione della norma censurata non consentirebbe, infatti, di separare i risultati e le conseguenze imputabili agli amministratori delle gestioni che si sono succedute nel lungo arco temporale di inazione nella redazione e approvazione dei rendiconti.

Inoltre, la predetta dilatazione temporale finirebbe per confliggere con il principio di equità intergenerazionale, atteso che sugli amministrati futuri verrebbero a gravare sia risalenti e importanti quote di deficit, sia la restituzione dei prestiti autorizzati nel corso della procedura di rientro dal disavanzo indotto dalle norme censurate.

1.2.1.- Inoltre, la norma regionale censurata sarebbe incompatibile con gli artt. 81, 97 e 117, commi secondo, lettera *e*), e terzo, Cost., in relazione ai parametri interposti degli artt. 42, comma 12, e 50 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42).

La norma regionale violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., in quanto derogatoria delle norme statali e, segnatamente, dell'art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011, il quale prevede che il disavanzo sia applicato al bilancio di previsione dell'esercizio in corso di gestione ovvero negli esercizi considerati nel bilancio di previsione, in ogni caso non oltre la durata della legislatura regionale, contestualmente all'adozione di una delibera consiliare avente ad oggetto il piano di rientro dal disavanzo nel quale siano individuati i provvedimenti necessari a ripristinare l'equilibrio.

La norma regionale si porrebbe altresì in contrasto con l'art. 50 del d.lgs. n. 118 del 2011, il quale prescrive l'obbligo della verifica del permanere degli equilibri generali di bilancio in quanto verrebbero impegnate spese in misura superiore rispetto al complesso delle risorse disponibili.

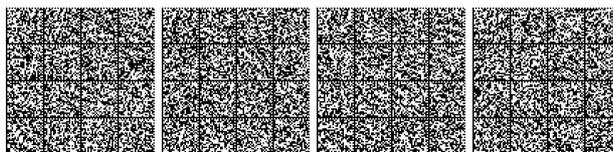
Infine, gli incrementi della spesa corrente provocati dalle norme censurate violerebbero le disposizioni statali volte al suo contenimento, finalizzate ad assicurare il rispetto del parametro dell'unità economica della Repubblica e a prevenire squilibri di bilancio, in violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. in materia di coordinamento della finanza pubblica.

1.3.- L'art. 1, commi 779, 780 e 782, della legge n. 205 del 2017 e l'art. 8, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Abruzzo n. 7 del 2018 violerebbero poi gli artt. 3, 41, 81, 97 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione al parametro interposto dell'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmato a Parigi il 20 marzo 1952, rappresentando l'ennesima eccezione alla regola di recupero del disavanzo che si innesta su una normativa già derogatoria rispetto a principi di base, ampliando l'orizzonte temporale del ripiano di deficit rinvenienti dagli esercizi 2014 e 2015.

Sarebbero lesi i principi di certezza del diritto e di veridicità dei conti, nonché i principi di chiarezza e univocità delle risultanze di amministrazione, in violazione degli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., in relazione ai parametri interposti dell'art. 1 Prot. addiz. CEDU (diritto al rispetto della proprietà, tra cui rientra anche la tutela dei diritti di credito), con conseguente prevaricazione dei diritti dei creditori (art. 41 Cost.).

1.5.- La sezione regionale di controllo solleva, infine e in via subordinata, il dubbio di legittimità costituzionale nei confronti dell'ultimo periodo del comma 779 dell'art. 1 della legge n. 205 del 2017, il quale prevede che «[l]e disposizioni di cui ai periodi precedenti si applicano anche con riferimento al disavanzo al 31 dicembre 2015».

Tale norma sarebbe in contrasto con gli artt. 81, 97 e 119, primo e sesto comma, Cost., in combinato disposto con gli artt. 1, 2 e 3 Cost. sia sotto il profilo della lesione dell'equilibrio del bilancio e della sana gestione finanziaria, sia per contrasto con i principi di copertura pluriennale della spesa, di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo e di equità intergenerazionale. La predetta norma violerebbe altresì gli artt. 3, 41, 81, 97 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU.



Nel richiamare le censure già espone nei punti precedenti, la sezione della Corte dei conti aggiunge che tale norma, nel prevedere l'estensione temporale del rientro dal deficit dell'esercizio 2015, si appaleserebbe scollegata dall'introduzione e dall'applicazione della contabilità armonizzata e non sarebbe giustificata dall'esigenza di contemperamento con altro interesse costituzionalmente rilevante. Ciò in quanto il disavanzo del 2015 si sarebbe formato nel corso di tale unico esercizio indipendentemente dall'adeguamento dei residui attivi e passivi alle regole dell'armonizzazione e dal disavanzo accumulato fino al 2014, il quale era stato già integralmente sottoposto ad altro piano di rientro prima decennale e poi ventennale.

2.- La sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, nell'ambito del giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Abruzzo per l'esercizio 2019, con ordinanza iscritta al n. 108 del reg. ord. 2021, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 779, 780 e 782, della legge n. 205 del 2017 e dell'art. 8, comma 1, lettere a) e c), della legge della Regione Abruzzo 31 gennaio 2019, n. 2 (Bilancio di previsione finanziario 2019-2021), in riferimento agli artt. 81, 97 e 119, primo e sesto comma, Cost., in combinato disposto con gli artt. 1, 2 e 3 Cost., sia sotto i profili della lesione dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio, per contrasto con i principi di copertura pluriennale della spesa, di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo e di equità intergenerazionale, nonché in riferimento agli artt. 3, 41, 81, 97 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU.

L'ordinanza in esame ricalca sostanzialmente tutte le censure già formulate nell'ordinanza iscritta al n. 20 del reg. ord. 2021 e illustrate nei punti precedenti.

3.- Si è costituita in giudizio la Regione Abruzzo, la quale, in ordine alle censure sollevate nei confronti dell'art. 8 comma 1, lettera a), della legge reg. Abruzzo n. 7 del 2018, e dell'art. 8, comma 1, lettere a) e c), della legge reg. Abruzzo n. 2 del 2019, osserva che tali norme si limiterebbero a dare integrale applicazione delle disposizioni di cui ai commi 779, 780 e 782 dell'art. 1 della legge n. 205 del 2017.

Con riguardo all'art. 8 comma 1, lettera a), della legge reg. Abruzzo n. 7 del 2018, precisa la Regione che, alla data di approvazione del bilancio di previsione 2018, il rendiconto 2015 non era stato ancora approvato, motivo per cui non sarebbe stata iscritta in bilancio la relativa quota di disavanzo.

La resistente sostiene che i commi 779, 780 e 782 dell'art. 1 della legge n. 205 del 2017, nella misura in cui ridefiniscono l'arco temporale di recupero del disavanzo 2014 e 2015, costituirebbero esercizio di discrezionalità politica, nel solco delle precedenti misure normative volte a fronteggiare la situazione finanziaria scaturita dall'applicazione del nuovo sistema di contabilità armonizzata e dalla perdurante crisi finanziaria delle autonomie territoriali e che l'estensione della dilatazione ventennale del recupero del disavanzo alla componente rinveniente dalla gestione 2015 consentirebbe un riallineamento contabile nell'ambito di applicazione della nuova contabilità armonizzata per gli enti che, per ragioni diverse, si trovavano in ritardo con il processo di introduzione delle nuove regole contabili.

Le norme statali censurate, inoltre, associando all'estensione temporale del piano di rientro del disavanzo 2014 (da dieci a venti anni) l'obbligo di incrementare la spesa per gli investimenti, contempererebbero il rischio di ricadute negative in termini di equità intergenerazionale attraverso il beneficio derivante dall'incremento progressivo della spesa per investimenti pubblici.

4.- È intervenuto in entrambi i giudizi il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato.

Ad avviso della difesa statale le censure rivolte all'art. 1, commi 779, 780 e 782 della legge n. 205 del 2017, sollevate in riferimento agli artt. 1, 2, 3, 41, 81, 97, 117, primo comma, quest'ultimo in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU, e 119, commi primo e sesto, Cost., sarebbero inammissibili per grave carenza del percorso argomentativo, in quanto il giudice *a quo* avrebbe evocato cumulativamente una pluralità di parametri costituzionali, aventi diverso contenuto precettivo, senza fornire una motivazione esaustiva in ordine al contrasto tra le disposizioni censurate e gli anzidetti parametri costituzionali di cui assumerebbe apoditticamente la violazione.

Le questioni sollevate dal giudice rimettente sarebbero, comunque, infondate con riferimento agli artt. 81 e 97 Cost., in quanto le norme oggetto di censura non precluderebbero l'azzeramento del deficit ma consentirebbero alle Regioni di ripianare i disavanzi 2014 e 2015 in un massimo di venti esercizi finanziari in quote costanti.

Quanto al dubbio di legittimità costituzionale relativo all'ultimo periodo del comma 779, a norma del quale «[I]e disposizioni di cui ai periodi precedenti si applicano anche con riferimento al disavanzo al 31 dicembre 2015», osserva la difesa statale che la riforma contabile è entrata in vigore proprio con decorrenza dall'esercizio finanziario 2015 (art. 80 del d.lgs. n. 118 del 2011), sicché sarebbe ragionevole l'estensione legislativa della disciplina contestata al disavanzo rinveniente dal predetto esercizio finanziario.



*Considerato in diritto*

1.- La Corte dei conti, sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, ha sollevato, con due ordinanze di rimessione, iscritte rispettivamente al n. 20 e n. 108 del reg. ord. 2021, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 779, 780 e 782, 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), dell'art. 8, comma 1, lettera *a*), della legge della Regione Abruzzo 5 febbraio 2018, n. 7 (Bilancio di previsione finanziario 2018-2020) e dell'art. 8, comma 1, lettere *a*) e *c*), della legge della Regione Abruzzo 31 gennaio 2019, n. 2 (Bilancio di previsione finanziario 2019-2021).

1.1.- In entrambi i giudizi sono censurati i commi 779, 780 e 782, dell'art. 1 della legge n. 205 del 2017, in quanto anzitutto lesivi degli artt. 81 e 97 della Costituzione sotto i profili dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio, di copertura pluriennale della spesa, di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo e di equità intergenerazionale.

I commi 779, 780 e 782, dell'art. 1 della legge n. 205 del 2017 stabiliscono:

«779. Il ripiano del disavanzo al 31 dicembre 2014, disciplinato dall'articolo 9, comma 5, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125, può essere rideterminato in quote costanti, in non oltre venti esercizi, per le regioni che si impegnano a riqualificare la propria spesa attraverso il progressivo incremento degli investimenti. Il disavanzo di cui al periodo precedente è quello risultante dal consuntivo o, nelle more dell'approvazione del rendiconto da parte del consiglio regionale, quello risultante dal consuntivo approvato dalla giunta regionale. Le disposizioni di cui ai periodi precedenti si applicano anche con riferimento al disavanzo al 31 dicembre 2015.

780. Le regioni di cui al comma 779, per gli anni dal 2018 al 2026, incrementano i pagamenti complessivi per investimenti in misura non inferiore al valore dei medesimi pagamenti per l'anno 2017 rideterminato annualmente applicando all'anno base 2017 la percentuale del 2 per cento per l'anno 2018, del 2,5 per cento per l'anno 2019, del 3 per cento per l'anno 2020 e del 4 per cento per ciascuno degli anni dal 2021 al 2026. Ai fini di cui al primo periodo, non rilevano gli investimenti aggiuntivi di cui all'articolo 1, commi 140-*bis* e 495-*bis*, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, e, per il solo calcolo relativo all'anno 2018, i pagamenti complessivi per investimenti relativi all'anno 2017 da prendere a riferimento possono essere desunti anche dal preconsuntivo. [...]

782. Le regioni di cui al comma 779 adeguano il piano di rientro del disavanzo 2014, approvato ai sensi dell'articolo 9, comma 5, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125, in attuazione del comma 779, a decorrere dal 2018, con riferimento alla quota non ancora ripianata del disavanzo 2014. Il piano di rientro del disavanzo 2015 decorre dal 2018, con riferimento alla quota non ancora ripianata. Nel caso in cui i piani di rientro siano definiti sulla base dei consuntivi approvati dalla giunta regionale, gli stessi sono adeguati a seguito dell'approvazione dei rendiconti 2014 e 2015 da parte del consiglio regionale».

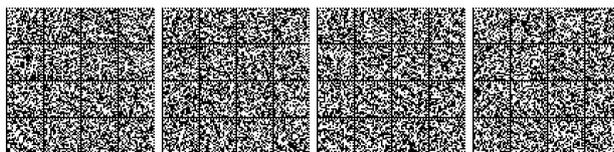
Sostiene il giudice rimettente che le indicate norme statali - censurate secondo quanto appreso più analiticamente specificato - sarebbero legate da un rapporto di collegamento-pregiudizialità con quelle emanate dal legislatore regionale e contestualmente sottoposte al vaglio di questa Corte; rapporto che contribuirebbe a determinare l'illegittimità costituzionale delle suddette norme regionali.

Le disposizioni statali stabilirebbero una rilevante estensione temporale del piano di rientro dal deficit 2014 che sarebbe portato a venti anni rispetto ai dieci anni previsti dall'art. 9, comma 5, del d.l. n. 78 del 2015, come convertito. Tale dilatazione ventennale sarebbe estesa anche al recupero del disavanzo rinveniente dalla gestione 2015, esercizio in cui, tra l'altro, la contabilità armonizzata aveva trovato già compiuta applicazione.

L'arco temporale per il rientro dal deficit previsto dai commi 779, 780 e 782 dell'art. 1 della legge n. 205 del 2017 consentirebbe così un'ingiustificata espansione della capacità di spesa corrente coeva a una situazione di squilibrio strutturale in violazione degli artt. 81 e 97 Cost.

La predetta dilatazione temporale finirebbe per confliggere anche con il principio di equità intergenerazionale, atteso che sugli amministratori futuri verrebbero a gravare sia risalenti e importanti quote di deficit, sia la restituzione dei prestiti autorizzati nel corso della procedura di rientro dalla norma censurata. Inoltre, ad avviso della Sezione rimettente, il reale effetto di riqualificazione della spesa in termini di stanziamenti di competenza sarebbe solo eventuale e non quantificabile e misurabile.

I commi 779, 780 e 782 dell'art. 1 della legge n. 205 del 2017 violerebbero poi gli artt. 3, 81, 97, 41 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione al parametro interposto dell'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmato a Parigi il 20 marzo 1952.



Le norme in esame contrasterebbero con i principi di certezza del diritto, di veridicità, di chiarezza e univocità di bilancio, violando gli artt. 3, 41, 81, 97 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione al parametro interposto dell'art. 1 Prot. addiz. (in particolare il diritto al rispetto della proprietà, tra cui rientra anche la tutela dei diritti di credito). La violazione dei principi generali di certezza del diritto e del legittimo affidamento determinerebbe, a sua volta, la conseguente prevaricazione dei diritti dei creditori (art. 41 Cost.).

La sezione regionale di controllo solleva, inoltre, il dubbio di illegittimità costituzionale del solo ultimo periodo del comma 779 dell'art. 1 della legge n. 205 del 2017, il quale prevede che «[l]e disposizioni di cui ai periodi precedenti si applicano anche con riferimento al disavanzo al 31 dicembre 2015».

Tale norma sarebbe in contrasto con gli artt. 81, 97 e 119, primo e sesto comma, Cost., in combinato disposto con gli artt. 1, 2 e 3 Cost. sia sotto il profilo della lesione dell'equilibrio del bilancio e della sana gestione finanziaria, sia per contrasto con i principi di copertura pluriennale della spesa, di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo e di equità intergenerazionale. La predetta norma violerebbe altresì il precetto dell'equilibrio di bilancio ai sensi del combinato disposto degli artt. 41, 81 e 97 Cost, e degli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU.

Nel richiamare le censure già esposte nei punti precedenti, la Sezione aggiunge che tale norma, nel prevedere l'estensione temporale del rientro dal deficit dell'esercizio 2015, si appaleserebbe scollegata dall'introduzione e dall'applicazione della contabilità armonizzata e non sarebbe giustificata dall'esigenza di temperamento con altro interesse costituzionalmente rilevante. Il disavanzo del 2015 si sarebbe formato nel corso di tale unico esercizio indipendentemente dall'adeguamento dei residui attivi e passivi alle regole dell'armonizzazione e dal disavanzo accumulato fino al 2014.

1.2.- Nel giudizio relativo all'ordinanza iscritta al reg. ord. n. 20 del 2021 è censurato altresì l'art. 8, comma 1, lettera a), della legge reg. Abruzzo n. 7 del 2018. La norma in esame sarebbe direttamente in contrasto con gli artt. 81 e 97 Cost. sotto i profili della lesione dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio, di copertura pluriennale della spesa, di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo e di equità intergenerazionale.

L'art. 8, comma 1, lettera a), della legge reg. Abruzzo n. 7 del 2018 stabilisce: «1. È iscritta nello stato di previsione della spesa una quota del disavanzo di amministrazione presunto per ciascuna delle tre annualità di bilancio (2018-2019-2020), così determinata: a) euro 25.544.172,01 quale annualità del disavanzo di amministrazione presunto al 31.12.2014, in attuazione di quanto previsto dall'articolo 9, comma 5, del D.L. 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 dalla legge 6 agosto 2015, n. 125 in deroga all'articolo 42, comma 12, del decreto legislativo 118/2011».

Tale norma sarebbe costituzionalmente illegittima in quanto non prevederebbe risorse idonee a recuperare il disavanzo preesistente, con ciò determinando una sottostima degli stanziamenti di spesa che si ripercuoterebbe sull'esercizio 2018 e seguenti.

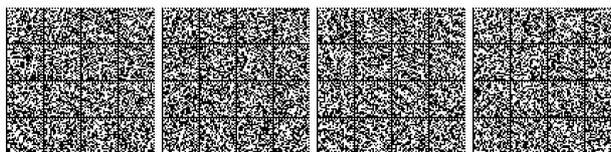
Riferisce la Sezione rimettente che essa consentirebbe la costruzione di un bilancio con modalità meramente convenzionali in ordine agli accantonamenti necessari per rientrare dal disavanzo, alterando il calcolo algebrico delle attività e delle passività sia degli esercizi pregressi, sia di quello corrente ledendo, tra l'altro, il principio di continuità degli esercizi finanziari, principio teleologicamente collegato a quello dell'equilibrio pluriennale del bilancio di cui agli artt. 81 e 97 Cost.

Modificando artatamente gli obiettivi intermedi e finali da perseguire, le disposizioni indubbiamente consentirebbero una rilevante espansione della capacità di spesa in assenza di copertura e quindi in contrasto con il principio di equilibrio di bilancio.

La norma regionale censurata genererebbe una indiscriminata deresponsabilizzazione nella gestione amministrativo-contabile della Regione, in quanto non verrebbero separati i risultati e le conseguenze imputabili agli amministratori delle gestioni che si sono succedute nel lungo arco temporale di latitanza nella redazione e approvazione dei rendiconti; ciò vulnererebbe il principio di rendicontazione, presupposto fondamentale del circuito democratico rappresentativo.

La predetta dilatazione temporale finirebbe per confliggere anche con il principio di equità intergenerazionale, atteso che sugli amministrati futuri verrebbero a gravare sia risalenti e importanti quote di deficit, sia la restituzione dei prestiti autorizzati nel corso della procedura di rientro dal disavanzo indotto dalle norme censurate.

L'art. 8, comma 1, lettera a), della legge reg. n. 7 del 2018 disporrebbe il recupero di un disavanzo risalente al lontano 2014 in un arco temporale ventennale con conseguente sottostima della quota annuale di recupero. Le conseguenze di detta sottostima travolgerebbero l'intera programmazione di entrata e di spesa nella misura in cui quest'ultima non



terrebbe conto degli elementi sopravvenuti nel lungo arco temporale intercorrente tra il 2014 e la data di sottoposizione del rendiconto 2018 al giudizio di parificazione; ciò renderebbe la norma regionale censurata costituzionalmente illegittima per contrasto con i principi posti a salvaguardia degli equilibri di bilancio e, in particolare, a quelli rinvenibili nell'art. 81 Cost.

Viene denunciata, altresì, la violazione degli artt. 81, 97 e 117, secondo comma, lettera *e*), e terzo comma, Cost., in relazione ai parametri interposti degli artt. 42, comma 12, e 50 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42).

La norma regionale risulterebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., in quanto derogatoria della norma statale interposta dell'art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011, il quale prevede che il disavanzo sia applicato al bilancio di previsione dell'esercizio in corso di gestione ovvero agli esercizi considerati nel bilancio di previsione, in ogni caso non oltre la durata della legislatura regionale, contestualmente all'adozione di una delibera consiliare avente ad oggetto il piano di rientro dal disavanzo nel quale siano individuati i provvedimenti necessari a ripristinare l'equilibrio.

La norma regionale censurata si porrebbe altresì in contrasto con l'art. 50 del d.lgs. n. 118 del 2011, il quale prescrive l'obbligo della verifica del permanere degli equilibri generali di bilancio. Tale contrasto creerebbe uno squilibrio del bilancio poiché verrebbero impegnate spese in misura superiore rispetto al complesso delle risorse disponibili.

Gli incrementi della spesa corrente provocati dalla norma censurata violerebbero inoltre le disposizioni statali volte al suo contenimento, finalizzate ad assicurare il rispetto del parametro dell'unità economica della Repubblica e a prevenire squilibri di bilancio, in violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. in materia di coordinamento della finanza pubblica.

L'art 8, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Abruzzo n. 7 del 2018 violerebbe, infine, gli artt. 41, 81 e 97 Cost, e gli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., in relazione al parametro interposto dell'art. 1 Prot. addiz. CEDU.

La norma censurata, ampliando l'orizzonte temporale del ripiano di deficit rinvenienti dagli esercizi 2014 e 2015, violerebbe i principi di certezza del diritto, di veridicità dei conti e di chiarezza e univocità delle risultanze di amministrazione, ponendosi così in contrasto con gli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., per violazione del parametro interposto dell'art. 1 Prot. addiz. CEDU (quale il diritto al rispetto della proprietà, tra cui rientra anche la tutela dei diritti di credito). La violazione dei principi generali di certezza del diritto, del legittimo affidamento e della giustizia effettiva determinerebbe, a sua volta, la conseguente prevaricazione dei diritti dei creditori (art. 41 Cost.).

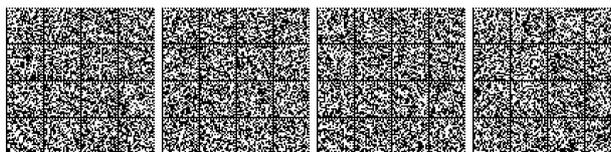
1.3.- Nel giudizio iscritto al reg. ord. n. 108 del 2021, oltre alle censure rivolte alle norme statali, la sezione regionale di controllo solleva questione di legittimità costituzionale dell'art 8, comma 1, lettere *a*) e *c*), della legge reg. Abruzzo n. 2 del 2019 direttamente in riferimento agli artt. 81 e 97 Cost., sotto i profili della lesione dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio, di copertura pluriennale della spesa, di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo e di equità intergenerazionale.

L'art 8, comma 1, lettere *a*) e *c*), della legge reg. Abruzzo n. 2 del 2019 stabilisce: «1. È iscritta nello stato di previsione della spesa una quota del disavanzo di amministrazione presunto per ciascuna delle tre annualità di bilancio (2019-2020-2021), così determinata: *a*) euro 25.544.172,01 quale annualità del disavanzo di amministrazione presunto al 31.12.2014, in attuazione di quanto previsto dall'articolo 1, comma 779 e seguenti della legge 27 dicembre 2017, n. 205; [...] *c*) euro 4.404.075,67 quale annualità del disavanzo di amministrazione presunto al 31.12.2015, ai sensi dell'ultimo periodo del comma 779, articolo 1, legge 27 dicembre 2017, n. 205».

Ad avviso del giudice rimettente, la quota di disavanzo da recuperare iscritta nella parte della spesa del bilancio preventivo si appaleserebbe illegittima in quanto gravemente sottostimata, «con la immediata conseguenza della compromissione del principale saldo di bilancio, ovvero il risultato di amministrazione a fine esercizio [...]. Ed anzi le conseguenze della rilevante sottostima della rata annuale di rientro dal deficit, a ben vedere, travolgerebbero l'intera programmazione di entrata e di spesa nella misura in cui quest'ultima non tiene conto degli incrementi di entrata e/o delle riduzioni di spesa altrimenti necessari a garantire il pareggio in tutte le fasi del ciclo di bilancio».

La predetta disposizione genererebbe una indiscriminata deresponsabilizzazione nella gestione amministrativo-contabile della Regione, in quanto non verrebbero separati i risultati e le conseguenze imputabili agli amministratori delle gestioni che si sono succedute nel lungo arco temporale in cui si è venuto a produrre il deficit da ripianare. In tal modo gli stessi sarebbero sottratti al vaglio della loro responsabilità politica e amministrativa in dispregio al principio di rendicontazione, presupposto fondamentale del circuito democratico rappresentativo.

La dilatazione temporale di rientro dal disavanzo finirebbe per confliggere con il principio di equità intergenerazionale, atteso che sposterebbe su generazioni successive il peso finanziario di gestioni prive di copertura senza alcun correlato beneficio dipendente dall'indebitamento a lungo termine.



L'eccessivo protrarsi dei tempi di perfezionamento e di definitivo assetto del ripiano del deficit potrebbe innescare ritardi nei pagamenti e la crisi delle imprese che hanno fornito beni e servizi.

La Sezione rimettente denuncia altresì il contrasto delle norme in esame con gli artt. 3, 41, 81, 97 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione al parametro interposto dell'art. 1 Prot. addiz. CEDU (quale il diritto al rispetto della proprietà, tra cui rientra anche la tutela dei diritti di credito); ciò in quanto esse minerebbero i principi di certezza del diritto, di veridicità dei conti, di chiarezza e univocità delle risultanze di amministrazione.

2.- In considerazione dello stretto collegamento tra le questioni sollevate dal medesimo Collegio rimettente, può essere disposta la riunione dei giudizi, al fine di definirli con un'unica pronuncia (*ex multis*, sentenze n. 151 e n. 140 del 2021).

3.- In via pregiudiziale deve essere ribadita la legittimazione della Corte dei conti, in sede di controllo di legittimità-regolarità sui conti degli enti territoriali a sollevare questioni di legittimità costituzionale dinanzi a questa Corte. In particolare, con riguardo al giudizio di parificazione dei rendiconti regionali è stata riconosciuta l'ammissibilità di questioni di legittimità costituzionale sollevate dalle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti «avverso le disposizioni di legge che determinano, nell'articolazione e nella gestione del bilancio stesso, effetti non consentiti dai principi posti a tutela degli equilibri economico-finanziari e dagli altri precetti costituzionali, che custodiscono la sana gestione finanziaria [...] giacché nella parifica del rendiconto regionale ricorrono integralmente tutte le condizioni per le quali è ammessa la possibilità di sollevare questione di legittimità costituzionale in via incidentale (elencate, da ultimo, nella sentenza n. 80 del 2021) e la situazione è "analoga a quella in cui si trova un qualsiasi giudice (ordinario o speciale), allorché procede a raffrontare i fatti e gli atti dei quali deve giudicare alle leggi che li concernono" (sentenza n. 89 del 2017)» (così, *ex multis*, sentenza n. 215 del 2021).

4.- Tanto premesso, devono essere considerate inammissibili tutte le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal giudice rimettente nell'ambito di entrambi i giudizi nei confronti dei commi 779, 780 e 782, dell'art. 1 della legge n. 205 del 2017 precedentemente riprodotti.

Il richiamo fatto dal giudice rimettente al preteso rapporto genetico tra le disposizioni statali e quelle regionali censurate non viene sostenuto da alcuna attendibile argomentazione poiché non è citato alcun documento normativo o amministrativo dal quale emerga che la Regione Abruzzo si sia impegnata - secondo quanto previsto dai commi 779, 780 e 782 dell'art. 1 della legge n. 205 del 2017 - a riquilibrare la propria spesa attraverso il progressivo incremento degli investimenti, aumentando i pagamenti complessivi negli anni dal 2018 al 2026. Le disposizioni statali richiamano precisi requisiti inerenti all'incremento dei pagamenti per investimenti - rispetto a quelli sostenuti nel 2017 - con riguardo agli esercizi 2018 (nella misura non inferiore al 2 per cento); 2019 (nella misura del 2,5 per cento); 2020 (nella misura del 3 per cento); 2021-2026 (nella misura del 4 per cento).

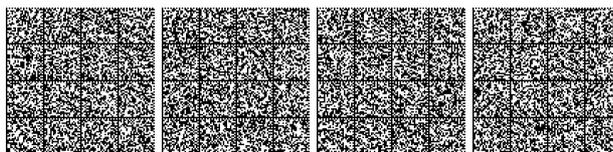
In ordine a tali indefettibili requisiti per sostenere l'esistenza di un rapporto genetico tra le disposizioni statali e quelle regionali, la rimettente non fornisce alcun dato e neppure risultano indicazioni dall'articolazione del rendiconto sottoposto a parifica. Anzi, la Sezione regionale conferma indirettamente tale lacuna lamentando che dall'esame dei pertinenti stanziamenti di competenza non risulta quantificabile né misurabile la prevista riquilibratura della spesa.

In definitiva, le questioni di legittimità costituzionale dei commi 779, 780 e 782 dell'art. 1 della legge n. 205 del 2017 devono essere dichiarate inammissibili per difetto di motivazione sulla rilevanza.

5.- Occorre ora verificare in concreto la rilevanza delle questioni sollevate dal giudice *a quo* nei confronti dell'art. 8, comma 1, lettera a), della legge reg. Abruzzo n. 7 del 2018 e dell'art. 8, comma 1, lettere a) e c), della legge reg. Abruzzo n. 2 del 2019.

Con riguardo alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, lettera a), della legge reg. Abruzzo n. 7 del 2018, sollevata con l'ordinanza n. 20 del 2021 in riferimento agli artt. 81 e 97 Cost., sotto i profili della lesione dell'equilibrio del bilancio, della sana gestione finanziaria, della responsabilità di mandato e dell'equità intergenerazionale, la rimettente argomenta in modo ampio la pregiudizialità della questione stessa sulla decisione inerente all'accertamento del risultato di amministrazione e alla parificazione del rendiconto regionale sottoposto al suo esame.

Il giudice *a quo* evidenzia come, in assenza della norma censurata, la posta di disavanzo iscritta in parte spesa del bilancio preventivo sarebbe illegittima in quanto gravemente sottostimata con la immediata conseguenza della compromissione del principale saldo di bilancio, ovvero il risultato di amministrazione di fine esercizio. La conseguente sottostima della rata annuale di rientro dal deficit travolgerebbe l'intera programmazione di entrata e di spesa nella misura in cui comporterebbe di non tener conto degli incrementi di entrata e/o delle riduzioni di spesa necessari a garantire la ricerca dell'equilibrio in tutte le fasi del ciclo di bilancio. Infatti, l'iscrizione di una posta passiva convenzionale, sottostimata e temporalmente riferita a un esercizio lontano nel tempo e non legato dalla necessaria continuità contabile alle risultanze dell'ultimo esercizio antecedente a quello rendicontato, provocherebbe un grave sbilanciamento tra le risorse a disposizione e le correlate passività, idoneo a incrementare il deficit già maturato in epoca risalente e mai risanato.



Sotto il descritto profilo di censura, la questione deve essere dichiarata ammissibile.

Anche il percorso argomentativo della questione sollevata con l'ordinanza iscritta al n. 108 del reg. ord. 2021 nei confronti dell'art. 8, comma 1, lettere *a)* e *c)*, della legge reg. Abruzzo n. 2 del 2019 - direttamente in riferimento agli artt. 81 e 97 Cost., sotto i profili della lesione dell'equilibrio, della responsabilità di mandato e dell'equità intergenerazionale - è corretto perché evidenzia un rapporto di pregiudizialità con la decisione da assumere in sede di giudizio di parificazione del rendiconto 2019 e supera, conseguentemente, il test sulla rilevanza.

Alla luce delle esposte considerazioni, deve essere dichiarata ammissibile anche la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, lettere *a)* e *c)*, della legge reg. Abruzzo n. 2 del 2019 posta direttamente in riferimento agli artt. 81 e 97 Cost.

6.- Nel merito le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, lettera *a)*, della legge reg. Abruzzo n. 7 del 2018 e dell'art. 8, comma 1, lettere *a)* e *c)*, della legge reg. Abruzzo n. 2 del 2019, in riferimento agli artt. 81 e 97 Cost., sotto i profili della lesione dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio, di copertura pluriennale della spesa, di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo e di equità intergenerazionale, sono fondate.

Deve essere condiviso l'assunto del giudice *a quo*, il quale ritiene costituzionalmente illegittima l'iscrizione, in parte spesa dei bilanci preventivi relativi agli esercizi 2018 e 2019, di disavanzi convenzionalmente predeterminati e gravemente sottostimati. Le norme regionali, infatti, non prevedono alcuno stanziamento per il recupero del deficit rinveniente dagli esercizi finanziari 2015, 2016 e 2017 risultanti dai rendiconti degli anni 2014-2017 già approvati e parificati dalla Corte dei conti. Con ogni evidenza, ciò pregiudica il corretto calcolo del risultato di amministrazione poiché, attraverso tale operazione, viene a essere sostituita una mera espressione matematica alla corretta determinazione degli effetti delle dinamiche attive e passive di bilancio relative ai suddetti rendiconti e a quelli degli esercizi successivi (principio di continuità delle risultanze dei bilanci).

L'introduzione di una tale regola legislativa urta il principio di prudenza nella redazione dei bilanci perché comporta, a lungo termine, modalità redazionali che non si sono basate su una previsione credibile, ragionevole e prudente delle risorse a disposizione e delle relative spese. Detti requisiti sono geneticamente collegati alla reale situazione dei conti nel momento in cui viene elaborato il bilancio di previsione sicché la predeterminazione normativamente convenzionale - richiamando assetti temporali lontani dal contesto operativo di riferimento - risulta intrinsecamente incompatibile con le regole costituzionali collegate alla natura dinamica del diritto di bilancio.

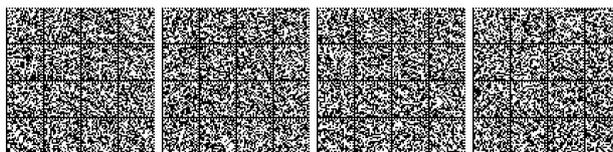
È evidente che predeterminare in questo modo, peraltro palesemente riduttivo, i disavanzi precedentemente emersi, comporta una alterazione degli equilibri, che finiscono per collidere frontalmente con gli obiettivi di finanza pubblica, e con la corretta determinazione delle risultanze gestionali oggetto del sindacato di legittimità-regolarità della Corte dei conti.

Tutto ciò comporta, inoltre, il travolgimento dell'intera programmazione e della correlata rendicontazione, elementi necessari per custodire dinamicamente l'equilibrio in tutte le fasi del ciclo di bilancio.

6.1.- Non può essere condiviso l'argomento formulato dalla difesa regionale, secondo cui consentire il risanamento di un deficit predeterminato, normativamente e quantitativamente contenuto, sarebbe indispensabile per evitare che gli enti territoriali si trovino in situazioni difficilmente sanabili, che possano comprometterne l'equilibrio. È questa un'affermazione che si pone in contrasto con i canoni della sana gestione finanziaria. Se, infatti, ai fini del risanamento non viene preso a riferimento l'effettivo disavanzo emergente dall'esercizio sottoposto a rendiconto, è evidente che la conseguente inappropriata rateazione degli accantonamenti e dei debiti consente un aumento del deficit e non la sua progressiva riduzione fino al completo raggiungimento dell'obiettivo di finanza pubblica.

I disavanzi emergenti dai rendiconti dei singoli esercizi devono essere ripianati ai sensi dell'art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011 il quale prescrive che «[I] eventuale disavanzo di amministrazione accertato ai sensi del comma 1 a seguito dell'approvazione del rendiconto [...] è applicato al primo esercizio del bilancio di previsione dell'esercizio in corso di gestione. La mancata variazione di bilancio che, in corso di gestione, applica il disavanzo al bilancio è equiparata a tutti gli effetti alla mancata approvazione del rendiconto di gestione. Il disavanzo di amministrazione può anche essere ripianato negli esercizi considerati nel bilancio di previsione, in ogni caso non oltre la durata della legislatura regionale, contestualmente all'adozione di una delibera consiliare avente ad oggetto il piano di rientro dal disavanzo nel quale siano individuati i provvedimenti necessari a ripristinare il pareggio».

Tali disposizioni sono espressive dei canoni costituzionali afferenti alla sana gestione finanziaria, alla responsabilità di mandato e all'equità intergenerazionale. Le deroghe temporali per il risanamento introdotte in passato sono connesse a situazioni di particolari difficoltà finanziario-contabili cui il legislatore statale ha cercato, di volta in volta, di porre rimedio.



I meccanismi normativi e amministrativi introdotti in deroga alla regola richiamata sono, comunque, subordinati alla intangibilità dei precetti costituzionali finalizzati al progressivo e coerente risanamento, alla trasparenza delle responsabilità di mandato assunte dagli amministratori in questo percorso, alla custodia dell'equità intragenerazionale e intergenerazionale in termini di proporzione tra debiti e accantonamenti pluriennali e correlati benefici (*ex plurimis*, sentenza n. 115 del 2020, punto 10 del Considerato in diritto e sentenza n. 18 del 2019, punto 6 del Considerato in diritto).

Gli interventi di estensione temporale del ripiano del disavanzo, in deroga alla regola contenuta nell'art. 42 del d.lgs. n. 118 del 2011, non possono ritenersi compatibili con una gestione di bilancio equilibrata laddove determinino il perpetuarsi di sanatorie e situazioni interlocutorie, in quanto potrebbero comportare una lesione a tempo indeterminato dei precetti finanziari della Costituzione, lesione che disincentiverebbe il buon andamento dei servizi e scoraggerebbe le buone pratiche di quelle amministrazioni che si ispirano a una oculata e proficua spendita delle risorse della collettività (sentenza n. 18 del 2019).

Ai fini del rispetto dei canoni di sana gestione finanziaria, di responsabilità di mandato e di equità intergenerazionale è fondamentale la credibilità, sostenibilità e progressività del rientro dal deficit; qualsiasi tecnicismo finanziario-contabile, non rispondente a tali indefettibili requisiti, risulta di per sé contrario ai precetti costituzionali precedentemente richiamati.

È stato così precisato che le deroghe eccezionali che il legislatore statale ha apportato al principio immanente alla sana gestione finanziaria, secondo cui il disavanzo deve essere coperto nell'esercizio successivo all'approvazione del rendiconto e comunque non oltre il termine della consiliatura, hanno tutte un perimetro applicativo condizionato dalla sostenibilità economica del rientro e dalla trasparenza dei meccanismi di risanamento in termini di responsabilità di mandato e di equilibrio intergenerazionale (*ex multis*, sentenza n. 18 del 2019).

È stato altresì affermato che «[f]erma restando la discrezionalità del legislatore nello scegliere i criteri e le modalità per porre riparo a situazioni di emergenza finanziaria come quelle afferenti ai disavanzi sommersi, non può non essere sottolineata la problematicità di soluzioni normative, mutevoli e variegate come quelle precedentemente descritte, le quali prescrivono il riassorbimento dei disavanzi in archi temporali lunghi e differenziati, ben oltre il ciclo di bilancio ordinario, con possibili ricadute negative anche in termini di equità intergenerazionale (in senso conforme, sentenza n. 107 del 2016)» (sentenza n. 6 del 2017).

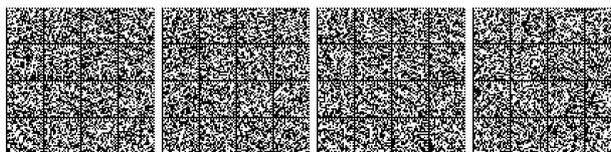
La tendenza a perpetuare il deficit strutturale nel tempo, attraverso continui rinvii, finirebbe per paralizzare qualsiasi ragionevole progetto di risanamento, in tal modo entrando in collisione con il principio di equità intergenerazionale. È stata già sottolineata da questa Corte la pericolosità dell'impatto macroeconomico di misure che determinano uno squilibrio nei conti della finanza pubblica allargata e la conseguente necessità di ulteriori manovre finanziarie restrittive che possono gravare più pesantemente sulle fasce deboli della popolazione (sentenza n. 10 del 2015).

Il rispetto del principio di equità intergenerazionale comporta la necessità di non gravare in modo sproporzionato sulle opportunità di crescita delle generazioni future, garantendo loro risorse sufficienti per un equilibrato sviluppo. Di fronte alle difficoltà di risanare strutturalmente l'ente in disavanzo, il recupero del deficit non può essere procrastinato in modo irragionevole, dovendosi necessariamente porre una cesura con il passato così da consentire ai nuovi amministratori di svolgere il loro mandato senza gravose "eredità".

6.2.- Nemmeno può essere condiviso l'ulteriore argomento della difesa regionale, secondo cui il meccanismo normativo all'esame sarebbe una semplice operazione di riallineamento contabile cui concorrerebbero pregressi risultati di esercizio diversi - di cui quelli afferenti all'introduzione della contabilità armonizzata assumerebbero la consistenza maggiore - nella prospettiva di una sicura data di rientro. Insomma nel periodo ventennale si riallineerebbero tutti i diversi disavanzi che costituirebbero piuttosto un'operazione di tecnica contabile.

In primis va ricordato come non siano ipotizzabili risultati di esercizio immutabili nel tempo come quelli codificati nelle disposizioni regionali in esame; crediti, debiti (scaduti o in prossima scadenza), liquidità di cassa, fondi pluriennali vincolati - vale a dire le componenti del risultato di amministrazioni - variano inevitabilmente nel tempo secondo dinamiche, talvolta esterne, talvolta dipendenti dall'azione degli amministratori. Prendere a riferimento risultati risalenti e ormai certamente non più attendibili, in quanto parziali e non aggiornati neppure per la parte ascrivibile al passato, significa fare riferimento, per la futura programmazione, a una situazione convenzionale diversa da quella effettiva.

Non è condivisibile l'affermazione per cui le disposizioni censurate consentirebbero un mero riallineamento contabile. Innanzitutto il disavanzo risultante dal riaccertamento straordinario dei residui è un disavanzo effettivo e non meramente figurativo. Il riaccertamento straordinario dei residui è un'operazione analoga al riaccertamento ordinario che, almeno annualmente in sede di redazione di rendiconto, l'ente territoriale deve svolgere per verificare la fondatezza giuridica ed economica dei crediti e dei debiti, pregressi e inerenti all'esercizio del rendiconto. Tale riaccertamento è stato previsto dal legislatore in concomitanza con il passaggio dalla contabilità finanziaria alla cosiddetta "contabilità rafforzata", che - rispetto alla precedente - prevede metodi di contabilizzazione diversi. Tuttavia, un diverso metodo di contabilizzazione potrebbe comportare uno scostamento delle risultanze contabili, certamente non nella dimensione esibita dalla Regione Abruzzo.



Il riaccertamento straordinario è stato introdotto dal legislatore statale non tanto per il riallineamento contabile, quanto, piuttosto, per far emergere disavanzi occulti provocati dal mancato aggiornamento delle situazioni creditorie e debitorie pregresse. Pertanto, questa Corte - fin dall'introduzione del nuovo istituto - ha precisato che il cosiddetto disavanzo tecnico «è un vero e proprio disavanzo e [senza un'appropriata copertura] mina l'equilibrio del bilancio, sia in prospettiva annuale che pluriennale» (sentenza n. 6 del 2017, punto 4.1. del Considerato in diritto) e che il suo ripianamento "fittizio" viola «l'obbligo di provvedere alla copertura della spesa previsto dall'art. 81, terzo comma, Cost.» (ordinanza n. 179 del 2018). Il tutto è motivato dal fatto che non si possono costruire e rendicontare programmi basandosi su «risorse meramente figurative, le quali non assicurano la copertura delle spese iscritte in bilancio e - proprio in virtù della loro dubbia esigibilità - amplificano il rischio di ulteriori squilibri strutturali del bilancio stesso nel prosieguo della gestione» (sentenza n. 309 del 2012).

7.- Per questi motivi deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, lettera a), della legge reg. Abruzzo n. 7 del 2018 e dell'art. 8, comma 1, lettere a) e c), della legge reg. Abruzzo n. 2 del 2019, per violazione degli artt. 81 e 97 Cost.

Rimangono assorbite le ulteriori questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla sezione regionale di controllo per l'Abruzzo nei confronti delle suddette disposizioni.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*riuniti i giudizi,*

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, lettera a), della legge della Regione Abruzzo 5 febbraio 2018, n. 7 (Bilancio di previsione finanziario 2018-2020);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, lettere a) e c), della legge della Regione Abruzzo 31 gennaio 2019, n. 2 (Bilancio di previsione finanziario 2019-2021);

3) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 779, 780 e 782, 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) sollevate, in riferimento agli artt. 1, 2, 3, 41, 81, 97 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmato a Parigi il 20 marzo 1952, dalla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, con le ordinanze indicate in epigrafe;

4) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 779, ultimo periodo, della legge n. 205 del 2017, sollevate, in riferimento agli artt. 1, 2, 3, 41, 81, 97, 117, primo comma, quest'ultimo in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU, e 119, commi primo e sesto, Cost., dalla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per l'Abruzzo con le ordinanze indicate in epigrafe.

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

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Angelo BUSCEMA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 7 dicembre 2021.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



N. 236

*Sentenza 24 novembre - 7 dicembre 2021*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Esecuzione forzata - Misure connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Sospensione delle esecuzioni e inefficacia dei pignoramenti nei confronti degli enti del Servizio sanitario nazionale fino al 31 dicembre 2020 - Denunciata violazione della tutela giurisdizionale dei diritti dei creditori, del principio della parità delle parti, del giudicato costituzionale - Non fondatezza delle questioni.**

**Esecuzione forzata - Misure connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Sospensione delle esecuzioni e inefficacia dei pignoramenti nei confronti degli enti del Servizio sanitario nazionale fino al 31 dicembre 2021 - Violazione della tutela giurisdizionale dei diritti dei creditori - Illegittimità costituzionale.**

- Decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, nella legge 17 luglio 2020, n. 77, art. 117, comma 4; decreto-legge 31 dicembre 2020, n. 183, convertito, con modificazioni, nella legge 26 febbraio 2021, n. 21, art. 3, comma 8.
- Costituzione, artt. 3, 24, 111 e 136.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giancarlo CORAGGIO;

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

ha pronunciato la seguente

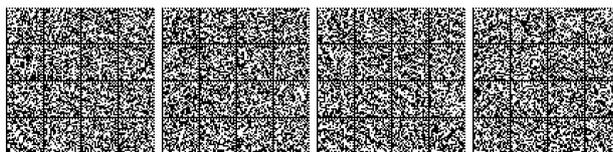
## SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 117, comma 4, 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, come modificato dall'art. 3, comma 8, del decreto-legge 31 dicembre 2020, n. 183, recante «Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi, di realizzazione di collegamenti digitali, di esecuzione della decisione (UE, EURATOM) 2020/2053 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, nonché in materia di recesso del Regno Unito dall'Unione europea», convertito, con modificazioni, nella legge 26 febbraio 2021, n. 21, promossi dal Tribunale ordinario di Napoli con due ordinanze del 4 e 5 gennaio 2021, dal Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, sezione staccata di Reggio Calabria, con due ordinanze del 31 marzo 2021 e dal Tribunale ordinario di Benevento con ordinanza del 25 marzo 2021, iscritte, rispettivamente, ai numeri 82, 89, 98, 99 e 153 del registro ordinanze 2021 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 24, 25, 27 e 41, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visti gli atti di costituzione della Casa di Cura Villa S. Anna spa e della Coloplast spa, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

uditi l'avvocato Raffaele Izzo per la Casa di Cura Villa S. Anna spa e l'avvocato dello Stato Enrico De Giovanni per il Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica e nella camera di consiglio del 24 novembre 2021 il Giudice relatore Stefano Petitti; deliberato nella camera di consiglio del 24 novembre 2021.



*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 4 gennaio 2021, iscritta al n. 82 del registro ordinanze 2021, il Tribunale ordinario di Napoli ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 117, comma 4, 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, in riferimento agli artt. 24 e 111 della Costituzione.

Il Tribunale espone di operare quale giudice dell'esecuzione in una procedura espropriativa a carico dell'Azienda Ospedaliera di Rilievo Nazionale A. Cardarelli, instaurata con pignoramento notificato nel luglio 2019 ad istanza di P. F. in forza di una sentenza di condanna emessa nel febbraio 2018 avente ad oggetto il risarcimento del danno da lui sofferto per la morte di un congiunto.

1.1.- Il rimettente aggiunge di dover emettere ordinanza di assegnazione della somma, avendo il terzo pignorato, tesoriere dell'Azienda, reso dichiarazione positiva di quantità a norma dell'art. 547 del codice di procedura civile e non risultando attivo il vincolo di impignorabilità previsto dall'art. 1 del decreto-legge 18 gennaio 1993, n. 9 (Disposizioni urgenti in materia sanitaria e socio-assistenziale), convertito, con modificazioni, nella legge 18 marzo 1993, n. 67.

Tuttavia, ad avviso del giudice *a quo*, l'ordinanza di assegnazione non potrebbe essere emanata per la sopravvenienza della disposizione censurata, poiché questa, nel contesto delle misure urgenti di gestione dell'emergenza sanitaria da COVID-19, ha previsto la sospensione delle procedure esecutive e l'inefficacia dei pignoramenti nei confronti degli enti del Servizio sanitario nazionale fino al 31 dicembre 2020.

1.2.- Il Tribunale sospetta che la disposizione censurata violi l'art. 24 Cost., «atteso che il “sacrificio” posto a carico dei creditori degli enti del servizio sanitario nazionale (sotto forma di improcedibilità delle azioni esecutive dagli stessi già promosse) non appare “bilanciato” con la previsione di un sistema di effettiva tutela equivalente».

Sarebbe violato anche l'art. 111 Cost. «con riguardo al concetto della “parità delle armi”, atteso che, con la disposizione censurata, il legislatore ha finito per introdurre una fattispecie di *ius* singulare che - pur originata da comprensibili preoccupazioni legate all'emergenza epidemiologica in corso - ha determinato uno sbilanciamento fra due posizioni in gioco, esentando quella pubblica, di cui lo Stato risponde economicamente, dagli effetti pregiudizievoli delle condanne giudiziarie subite».

1.3.- Richiamata la giurisprudenza costituzionale sulle condizioni di legittimità delle previsioni di “blocco” delle azioni esecutive, e segnatamente il precedente di cui alla sentenza n. 186 del 2013, il rimettente considera mancante, in particolare, un adeguato bilanciamento sostanziale del sacrificio processuale imposto ai creditori.

Tale a suo avviso non potrebbe considerarsi la mera facoltà contestualmente riconosciuta alle Regioni di chiedere anticipazioni di liquidità alla Cassa depositi e prestiti, peraltro in funzione del pagamento dei soli debiti di natura commerciale, estranei alla fattispecie risarcitoria del giudizio principale.

1.4.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha chiesto dichiararsi le questioni inammissibili o non fondate.

Secondo l'Avvocatura, la norma censurata, in quanto volta al recupero di liquidità per il miglior funzionamento del servizio sanitario nella fase dell'emergenza pandemica, è «giustificata, sul piano della ragionevolezza e della proporzionalità, dalla tutela del bene della salute collettiva», di cui agli artt. 2 e 32 Cost.

La gravità dell'emergenza sanitaria renderebbe la fattispecie imparagonabile con quella oggetto della sentenza n. 186 del 2013, quest'ultima connotata peraltro da un'assai più lunga durata del “blocco” delle esecuzioni e dall'assenza di misure compensative.

Riguardo a tali misure, l'Avvocatura osserva che la Regione Campania, con deliberazione di Giunta n. 332 del 30 giugno 2020, ha autorizzato il ricorso all'anticipazione di liquidità prevista dal d.l. n. 34 del 2020, in tal modo rendendo possibile a P. F. di ottenere il pagamento del suo credito per via alternativa all'azione esecutiva, «il che incide non solo sulla fondatezza ma anche sulla rilevanza delle sollevate questioni di costituzionalità».

1.5.- È intervenuto in giudizio, con atto denominato «[m]emoria ad adiuvandum», F. M., il quale, senza chiarire a che titolo sia interessato alla vicenda, ha chiesto dichiararsi l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata, «nella parte in cui non prevede che le risorse destinate al finanziamento dell'emergenza Covid-19 siano inserite fra quelle assolutamente impignorabili di cui al [d]ecreto [m]inisteriale di individuazione dei servizi indispensabili all'ente».

1.6.- L'Associazione Coordinamento Ospedalità Privata (ACOP), ente rappresentativo di strutture sanitarie accreditate presso il Servizio sanitario nazionale, ha depositato un'opinione scritta, in qualità di *amicus curiae*.



L'opinione - ammessa con decreto presidenziale del 6 ottobre 2021 - evoca anch'essa la sentenza n. 186 del 2013, assumendo che la disposizione censurata, per essere analoga a quella dichiarata costituzionalmente illegittima da detta pronuncia, integri «una patente elusione del giudicato costituzionale».

2.- Con ordinanza del 5 gennaio 2021, iscritta al n. 89 del registro ordinanze 2021, il Tribunale ordinario di Napoli ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 117, comma 4, del d.l. n. 34 del 2020, come convertito, sempre in riferimento agli artt. 24 e 111 Cost., nella procedura espropriativa a carico dell'Azienda Sanitaria Locale Napoli I Centro, instaurata con pignoramento notificato nel febbraio 2020 ad istanza della DiaSorin spa in forza di un decreto ingiuntivo emesso nel giugno 2019 per il corrispettivo di forniture di laboratorio.

Il giudice *a quo* riferisce che il terzo pignorato, tesoriere dell'ente, non ha reso la dichiarazione di quantità e che occorrerebbe quindi disporsi il prosieguo agli effetti della *ficta confessio* prevista dall'art. 548 cod. proc. civ., al che osta la censurata disposizione.

2.1.- Gli argomenti addotti ricalcano quelli dell'ordinanza n. 82 del reg. ord. 2021, con l'aggiunta di uno specifico riferimento alla durata del "blocco" delle esecuzioni, che - essendo stata prorogata fino al 31 dicembre 2021 dall'art. 3, comma 8, del decreto-legge 31 dicembre 2020, n. 183, recante «Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi, di realizzazione di collegamenti digitali, di esecuzione della decisione (UE, EURATOM) 2020/2053 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, nonché in materia di recesso del Regno Unito dall'Unione europea», convertito, con modificazioni, nella legge 26 febbraio 2021, n. 21 - si è estesa per «un periodo di oltre un anno e mezzo, con significativa compressione del diritto dei creditori di procedere esecutivamente».

2.2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha chiesto dichiararsi le questioni inammissibili o non fondate, spiegando difese analoghe a quelle contrapposte all'ordinanza n. 82 del reg. ord. 2021.

Evidenziata la necessità della proroga del "blocco" «in considerazione del protrarsi delle condizioni straordinarie legate all'emergenza sanitaria», l'Avvocatura aggiunge che la natura commerciale del credito della DiaSorin spa ne assicura il pagamento tramite l'anticipazione di liquidità oggetto della delibera della Giunta regionale campana n. 332 del 30 giugno 2020.

3.- Con ordinanza del 31 marzo 2021, iscritta al n. 98 del registro ordinanze 2021, il Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, sezione staccata di Reggio Calabria, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 117, comma 4, del d.l. n. 34 del 2020, come convertito, modificato dall'art. 3, comma 8, del d.l. n. 183 del 2020, come convertito, per violazione degli artt. 3, 24, primo e secondo comma, e 111, secondo comma, Cost.

Il rimettente espone di essere investito del giudizio instaurato dalla Casa di Cura Villa S. Anna spa per l'ottemperanza al giudicato formatosi su decreto ingiuntivo dalla stessa ottenuto nel febbraio 2019 verso l'Azienda sanitaria provinciale di Reggio Calabria per il corrispettivo di prestazioni erogate in regime di accreditamento negli anni 2016 e 2017.

3.1.- Richiamata la prima ordinanza di rimessione del Tribunale di Napoli, il TAR Calabria ne fa propri gli argomenti, declinandoli con specifico riguardo alla proroga dell'efficacia della disposizione censurata, che avrebbe determinato «l'aggravamento del margine di incertezza in ordine all'an e al quando del soddisfacimento delle legittime ragioni creditorie».

Per effetto della proroga, il "blocco" dell'azione esecutiva avrebbe ecceduto «i canoni della proporzionalità e della ragionevolezza», anche perché, non essendo stato in corrispondenza prorogato il termine entro il quale le Regioni avrebbero potuto chiedere l'anticipazione di liquidità in funzione del pagamento dei debiti commerciali, sarebbe stato reso «ancor più insoddisfacente e inadeguato il supposto e pur parziale meccanismo compensativo».

3.2.- Il rimettente evoca il parametro di cui all'art. 111, secondo comma, Cost., oltre che sotto il profilo dell'alterazione della "parità delle armi" tra parte pubblica e parte privata, anche per la negativa incidenza che il "blocco" spiega sulla ragionevole durata del processo esecutivo.

Con particolare riguardo alla disposizione di proroga, il giudice *a quo* denuncia altresì la violazione dell'art. 3 Cost., in quanto la misura in favore degli enti sanitari sarebbe stata irragionevolmente protratta oltre il termine finale dello stato di emergenza e comunque oltre quello stabilito per analoghe fattispecie (segnatamente, per «i locatori titolari di uno sfratto esecutivo»), ciò, contraddittoriamente, «anche in danno dei soggetti creditori a loro volta coinvolti, come nel caso di specie, nella gestione dell'emergenza sanitaria».

3.3.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha chiesto dichiararsi le questioni inammissibili o non fondate, spiegando difese analoghe a quelle contrapposte alle ordinanze n. 82 e n. 89 del reg. ord. 2021 (al netto del riferimento alla delibera della Giunta regionale campana).



Sul tema della ragionevolezza della proroga, l'interveniente ne assume la corrispondenza all'imprevedibile sviluppo della pandemia, che avrebbe reso necessaria, a tutela dell'«ottimale funzionamento delle strutture sanitarie», una durata del "blocco" delle esecuzioni più ampia, sia in termini assoluti, che in raffronto ad altre fattispecie (segnatamente, quella delle esecuzioni per rilascio di immobili ad uso abitativo).

3.4.- Si è costituita in giudizio la Casa di Cura Villa S. Anna spa, che ha chiesto accogliersi le questioni.

A sostegno delle proprie conclusioni, la parte evoca la sentenza di questa Corte n. 128 del 2021, che nel frattempo ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della seconda proroga della sospensione delle procedure esecutive inerenti l'abitazione principale del debitore, anch'essa disposta come misura di contenimento dell'emergenza epidemiologica.

La società aggiunge di essere un concessionario di pubblico servizio, quale gestore di una casa di cura accreditata, chiamata ad erogare prestazioni sanitarie essenziali, sicché la mancata remunerazione determinata dalla paralisi dell'esecuzione forzata illogicamente si sarebbe tradotta «in un vulnus nel funzionamento del servizio sanitario pubblico, ovvero dello stesso oggetto dichiarato dalla norma indubbiata».

Sarebbe poi irragionevole che il "blocco" delle esecuzioni nei confronti degli enti sanitari sia stato prorogato per un anno senza alcuna modulazione, né vaglio giudiziale, e nemmeno la riapertura del termine per le istanze regionali di anticipazione di liquidità.

4.- Con ordinanza del 31 marzo 2021, iscritta al n. 99 del registro ordinanze 2021, il Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, sezione staccata di Reggio Calabria, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale analoghe per oggetto e parametri a quelle formulate in pari data dallo stesso giudice.

Il rimettente espone di essere investito del ricorso di A. B. per l'ottemperanza al giudicato su sentenza pronunciata nel dicembre 2018 recante condanna dell'Azienda sanitaria provinciale di Reggio Calabria al pagamento di differenze retributive.

4.1.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha chiesto dichiararsi le questioni inammissibili o non fondate, con difese analoghe a quelle contrapposte all'ordinanza n. 98 del reg. ord. 2021.

5.- Con ordinanza del 25 marzo 2021, iscritta al n. 153 del registro ordinanze 2021, il Tribunale ordinario di Benevento ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 117, comma 4, del d.l. n. 34 del 2020, come convertito, in riferimento agli artt. 24, 111 e 136 Cost.

Quale giudice dell'esecuzione in una procedura espropriativa a carico dell'Azienda sanitaria locale di Benevento, instaurata dalla Coloplast spa in forza di un decreto ingiuntivo per il corrispettivo di forniture di materiale ospedaliero, il rimettente espone che, pur avendo il tesoriere dell'ente reso la dichiarazione di quantità, non è stato possibile emettere l'ordinanza di assegnazione della somma, in ragione della censurata disposizione.

5.1.- Il Tribunale di Benevento fa propri gli argomenti esposti nelle ordinanze di rimessione del Tribunale di Napoli, alle quali si richiama; aggiunge tuttavia l'evocazione del parametro di cui all'art. 136 Cost., per avere la norma censurata sostanzialmente riprodotto quella dichiarata costituzionalmente illegittima dalla citata sentenza n. 186 del 2013.

5.2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha chiesto dichiararsi le questioni inammissibili o non fondate.

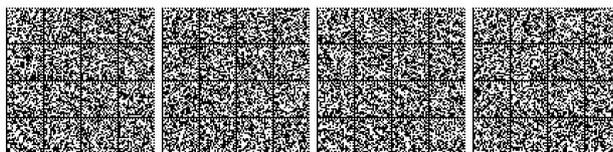
L'interveniente spiega difese analoghe a quelle illustrate negli altri giudizi incidentali, pur senza fare riferimento alla delibera assunta il 30 giugno 2020 dalla Giunta regionale campana in ordine all'anticipazione di liquidità.

Al fine di contrastare la denuncia ex art. 136 Cost., l'Avvocatura insiste sugli aspetti differenziali della fattispecie qui dedotta rispetto a quella oggetto della sentenza n. 186 del 2013.

5.3.- Si è costituita in giudizio la Coloplast spa, aderendo per intero agli argomenti del rimettente.

### *Considerato in diritto*

1.- Con due distinte ordinanze (reg. ord. n. 82 e n. 89 del 2021), il Tribunale ordinario di Napoli ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 117, comma 4, 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, in riferimento agli artt. 24 e 111 della Costituzione.



Quale giudice dell'esecuzione instaurata da pignoramenti a carico di enti sanitari - l'uno per risarcimento del danno da morte di un paziente (reg. ord. n. 82 del 2021) e l'altro per corrispettivo di forniture medicali (reg. ord. n. 89 del 2021) -, il rimettente denuncia di non poter procedere per la sopravvenienza della disposizione censurata, che, nel contesto delle misure urgenti di gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, ha previsto la sospensione delle esecuzioni e l'inefficacia dei pignoramenti nei confronti degli enti del Servizio sanitario nazionale.

1.1.- Il rimettente sospetta che la disposizione censurata violi l'art. 24 Cost., poiché impone ai creditori degli enti sanitari un sacrificio sotto forma di improcedibilità delle azioni esecutive non bilanciato dalla predisposizione di idonei mezzi di tutela sostitutiva; sarebbe altresì violato l'art. 111 Cost., per l'alterazione della "parità delle armi" in danno dell'esecutante privato e a favore dell'esecutato pubblico.

L'ordinanza n. 89 del reg. ord. 2021, lamentando la violazione dei medesimi parametri sopra indicati, aggiunge uno specifico riferimento all'eccessiva durata del "blocco", prorogata - mediante modifica all'indicato art. 117, comma 4 - dal 31 dicembre 2020 al 31 dicembre 2021 ad opera dell'art. 3, comma 8, del decreto-legge 31 dicembre 2020, n. 183, recante «Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi, di realizzazione di collegamenti digitali, di esecuzione della decisione (UE, EURATOM) 2020/2053 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, nonché in materia di recesso del Regno Unito dall'Unione europea», convertito, con modificazioni, nella legge 26 febbraio 2021, n. 21.

2.- Con due distinte ordinanze (reg. ord. n. 98 e n. 99 del 2021), il Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, sezione staccata di Reggio Calabria, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 117, comma 4, del d.l. n. 34 del 2020, come convertito, modificato dall'art. 3, comma 8, del d.l. n. 183 del 2020, come convertito, per violazione degli artt. 3, 24, primo e secondo comma, e 111, secondo comma, Cost.

Il rimettente, in veste di giudice dell'ottemperanza al giudicato formatosi su decreti ingiuntivi per il corrispettivo di prestazioni d'opera verso enti sanitari, fa propri gli argomenti esposti nell'ordinanza n. 82 del reg. ord. 2021, declinandoli con particolare riguardo alla proroga della disposizione censurata, ritenuta irragionevole e sproporzionata.

2.1.- Il giudice *a quo* evoca il parametro di cui all'art. 111, secondo comma, Cost., oltre che sotto il profilo dell'alterazione della "parità delle armi" tra parte pubblica e parte privata, anche per la negativa incidenza che il "blocco" spiega sulla ragionevole durata del processo esecutivo.

Quanto alla proroga della misura, il rimettente denuncia altresì la violazione dell'art. 3 Cost., poiché sarebbe stato irragionevolmente superato lo stesso termine finale dello stato di emergenza e comunque quello stabilito per analoghe fattispecie di sospensione delle esecuzioni, ciò peraltro, contraddittoriamente, anche in danno di creditori partecipi dello sforzo collettivo di contrasto alla pandemia.

3.- Il Tribunale ordinario di Benevento (reg. ord. n. 153 del 2021) ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 117, comma 4, del d.l. n. 34 del 2020, come convertito, in riferimento agli artt. 24, 111 e 136 Cost.

Il rimettente espone di operare quale giudice dell'esecuzione instaurata con pignoramento in forza di un decreto ingiuntivo per il corrispettivo di forniture di materiale ospedaliero, procedura sospesa per effetto della disposizione oggetto di censura.

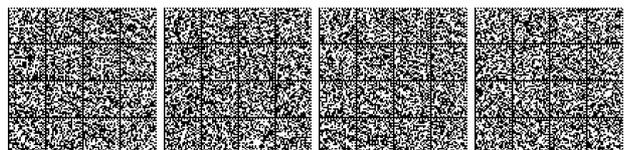
3.1.- Fatti propri gli argomenti delle ordinanze di rimessione del Tribunale di Napoli, il Tribunale di Benevento evoca altresì il parametro di cui all'art. 136 Cost., denunciando che la norma censurata ha sostanzialmente riprodotto quella dichiarata costituzionalmente illegittima dalla sentenza n. 186 del 2013.

4.- Le questioni sollevate dalle cinque ordinanze di rimessione sono in larga parte coincidenti, sicché i giudizi vanno riuniti, per essere definiti con unica decisione.

5.- Nel giudizio di cui all'ordinanza n. 82 del reg. ord. 2021 è intervenuto ad adiuvandum F. M., senza tuttavia chiarire a che titolo egli sia interessato dall'espropriazione forzata oggetto del giudizio principale, nel quale creditore pignoratizio è P. F.

L'art. 4, comma 7, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale - nel testo applicabile *ratione temporis* - stabilisce che «[n]ei giudizi in via incidentale possono intervenire i titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto dedotto in giudizio», sicché l'ammissibilità dell'intervento presuppone che l'incidenza sulla posizione soggettiva dell'interveniente sia conseguenza immediata e diretta dell'effetto che la pronuncia della Corte determina sul rapporto sostanziale oggetto del giudizio *a quo* (da ultimo, sentenza n. 180 del 2021 e allegata ordinanza letta all'udienza del 23 giugno 2021, sentenze n. 128 e n. 46 del 2021).

Il silenzio tenuto da F. M. sulla consistenza del proprio interesse preclude ogni verifica sulla natura qualificata dello stesso, cioè sulla sua diretta e immediata inerente al rapporto dedotto nel giudizio *a quo*, sicché l'intervento va dichiarato inammissibile.



6.- Nel giudizio di cui all'ordinanza n. 153 del reg. ord. 2021 si è costituita la Coloplast spa, con memoria depositata il 2 novembre 2021, sulla base della procura al difensore rilasciata per il giudizio *a quo*, nel quale la società è parte; la procura speciale per il giudizio innanzi a questa Corte è stata depositata solo in data 3 novembre 2021.

Ai sensi dell'art. 3 delle Norme integrative - nel testo applicabile *ratione temporis* -, la costituzione delle parti deve avvenire nel termine di venti giorni dalla pubblicazione dell'ordinanza di rimessione nella *Gazzetta Ufficiale*, mediante deposito in cancelleria della procura speciale, apposta in calce o a margine dell'originale delle deduzioni.

Per giurisprudenza costante, questo termine ha carattere perentorio (da ultimo, sentenze n. 75 del 2021, n. 135 e n. 40 del 2020, n. 222 del 2018), ed è violato anche se la parte deposita tardivamente la procura speciale, trattandosi di un adempimento essenziale per la rituale costituzione in giudizio (sentenza n. 126 del 2018).

Nella specie, l'ordinanza di rimessione è stata pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* il 13 ottobre 2021, e quindi la Coloplast spa avrebbe dovuto costituirsi con deduzioni e procura speciale entro il 2 novembre 2021: il deposito di quest'ultima in data 3 novembre 2021 risulta tardivo, sicché la costituzione va dichiarata inammissibile.

7.- Intervenendo nei cinque giudizi incidentali, il Presidente del Consiglio dei ministri ha prospettato l'inammissibilità delle questioni per difetto di motivazione sulla rilevanza, poiché i rimettenti non avrebbero considerato che i creditori potrebbero ottenere il soddisfacimento dei loro diritti per una via alternativa all'esecuzione forzata, segnatamente in virtù dell'anticipazione di liquidità cui le Regioni possono accedere presso la Cassa depositi e prestiti, a norma dello stesso d.l. n. 34 del 2020.

7.1.- L'art. 115, comma 1, del d.l. n. 34 del 2020 ha previsto l'istituzione di un «Fondo per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili», distinto in due sezioni, con separate dotazioni, l'una «per debiti diversi da quelli finanziari e sanitari» e l'altra per i debiti degli «enti del Servizio Sanitario Nazionale».

A norma del successivo art. 116, commi 1 e 4, gli enti locali e le Regioni che, per carenza di liquidità, anche a seguito della situazione straordinaria derivante dall'epidemia da COVID-19, non possono far fronte ai pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili maturati alla data del 31 dicembre 2019, relativi a somministrazioni, forniture, appalti e a obbligazioni per prestazioni professionali, possono chiedere alla Cassa depositi e prestiti un'anticipazione di liquidità da destinare ai predetti pagamenti, a valere sulla sezione per i debiti diversi da quelli finanziari e sanitari.

Analoga anticipazione possono chiedere, a norma del successivo art. 117, comma 5, le Regioni i cui enti sanitari, per la situazione straordinaria derivante dalla pandemia, non riescono a far fronte ai pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili maturati alla data del 31 dicembre 2019, relativi a somministrazioni, forniture, appalti e a obbligazioni per prestazioni professionali, e in tal caso l'anticipazione vale sulle risorse della sezione per i debiti degli enti sanitari.

7.2.- I rimettenti non hanno ignorato l'esistenza del mezzo di tutela alternativa correlato a tale anticipazione di liquidità, ma l'hanno giudicato inidoneo, poiché la richiesta di provvista è solo in facoltà della singola Regione, oltre ad essere funzionale al pagamento dei soli debiti commerciali.

Trattasi di una motivazione non implausibile, che supera il controllo "esterno" di ammissibilità demandato a questa Corte (da ultimo, sentenze n. 207, n. 181, n. 59 e n. 32 del 2021).

7.3.- Anche qualora la singola Regione abbia esercitato in concreto la facoltà di chiedere l'anticipazione di liquidità - ciò che l'Avvocatura deduce nei giudizi promossi dal Tribunale di Napoli -, non si può dubitare della rilevanza delle questioni, giacché essa concerne l'applicazione della disposizione censurata e la pregiudizialità rispetto alla definizione del processo principale (*ex multis*, sentenze n. 85 del 2020, n. 160 del 2019 e n. 105 del 2018), non necessariamente gli effetti concreti di un'eventuale pronuncia di illegittimità costituzionale per le parti in causa (*ex plurimis*, sentenze n. 172 del 2021, n. 253 e n. 170 del 2019, n. 20 del 2016).

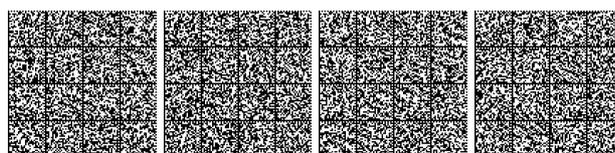
8.- Nel merito, va innanzitutto esaminata la denuncia di violazione, da parte dell'art. 117, comma 4, del d.l. n. 34 del 2020, del giudicato di cui all'art. 136 Cost., questione prioritaria in senso logico-giuridico (tra molte, sentenze n. 256 e n. 231 del 2020, n. 57 del 2019 e n. 101 del 2018).

8.1.- La questione non è fondata.

Il giudicato eluso risiederebbe, ad avviso del Tribunale di Benevento, nella sentenza n. 186 del 2013, poiché la disposizione ora in scrutinio riprodurrebbe quella dichiarata costituzionalmente illegittima da tale sentenza.

È sufficiente constatare tuttavia che oggetto della declaratoria di illegittimità costituzionale di cui alla sentenza n. 186 del 2013 è stata una previsione normativa di sospensione delle azioni esecutive e inefficacia dei pignoramenti - in corso di giudizio trasformata dal legislatore in una previsione di estinzione dei pignoramenti medesimi -, finalizzata ad assicurare il regolare pagamento dei debiti oggetto di ricognizione per le Regioni sottoposte ai piani di rientro dai disavanzi sanitari.

La sentenza n. 186 del 2013 ha riguardato quindi una misura solo esteriormente analoga all'odierna (almeno nella versione anteriore alla "estremizzazione" da misura sospensiva ad estintiva), ma sostanzialmente diversa nei presupposti applicativi e nella dimensione temporale, giacché determinata da storicizzate esigenze di rientro del disavanzo sanitario, del tutto estranee a quelle imposte dall'emergenza pandemica da COVID-19.



È quindi da escludere la violazione del giudicato ai sensi dell'art. 136 Cost., che si ha solo quando la nuova disposizione mantiene in vita o ripristina gli effetti della medesima struttura normativa oggetto della pronuncia di illegittimità costituzionale (*ex multis*, sentenze n. 272 e n. 256 del 2020, n. 101 del 2018, n. 231 del 2017 e n. 72 del 2013).

9.- Sono viceversa fondate le questioni sollevate da tutti i rimettenti in riferimento agli artt. 24 e 111 Cost., limitatamente alla proroga dal 31 dicembre 2020 al 31 dicembre 2021, di cui all'art. 3, comma 8, del d.l. n. 183 del 2020.

9.1.- Non influisce sul *thema decidendum* la circostanza che l'ordinanza n. 82 del reg. ord. 2021 - a differenza delle altre - non contenga richiami specifici alla disposizione di proroga.

Questa è intervenuta dopo la data di deliberazione di detta ordinanza (20 dicembre 2020), e quindi costituisce, rispetto ad essa, *ius superveniens*, che ha tuttavia aggravato, non certo ridimensionato, il vulnus denunciato dal rimettente.

Pertanto, come questa Corte ha affermato nella sentenza n. 213 del 2021 riguardo ad analoga fattispecie, le questioni possono essere riferite, negli stessi termini, anche alla disposizione sopravvenuta, comunque oggetto delle censure degli altri giudici a quibus.

Occorre quindi verificare se l'art. 117, comma 4, del d.l. n. 34 del 2020 violi i parametri di cui agli artt. 24 e 111 Cost. nell'estensione cronologica determinata dall'art. 3, comma 8, del d.l. n. 183 del 2020.

9.2.- Come anticipato, l'art. 117, comma 4, del d.l. n. 34 del 2020 stabilisce che, «[a]l fine di far fronte alle esigenze straordinarie ed urgenti derivanti dalla diffusione del COVID-19 nonché per assicurare al Servizio sanitario nazionale la liquidità necessaria allo svolgimento delle attività legate alla citata emergenza, compreso un tempestivo pagamento dei debiti commerciali», nei confronti degli enti del Servizio sanitario nazionale «non possono essere intraprese o proseguite azioni esecutive» (primo periodo); «[i] pignoramenti e le prenotazioni a debito sulle rimesse finanziarie trasferite dalle regioni agli enti del proprio Servizio sanitario regionale effettuati prima della data di entrata in vigore del presente provvedimento non producono effetti dalla suddetta data e non vincolano gli enti del Servizio sanitario regionale e i tesorieri», i quali possono quindi disporre delle relative somme per le finalità di gestione dell'emergenza sanitaria e il pagamento dei debiti (secondo periodo); «[l]e disposizioni del presente comma si applicano fino al 31 dicembre 2021» (terzo periodo).

Su quest'ultimo periodo ha inciso la modifica apportata dall'art. 3, comma 8, del d.l. n. 183 del 2020, che alla scadenza originaria del 31 dicembre 2020 ha sostituito quella del 31 dicembre 2021.

9.3.- Questa Corte si è già pronunciata sulla legittimità costituzionale di alcune disposizioni di sospensione delle procedure esecutive, emanate nell'ambito della legislazione emergenziale seguita al diffondersi della pandemia da COVID-19.

9.3.1.- Nel dichiarare l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3, primo comma, e 24, primo e secondo comma, Cost., dell'art. 13, comma 14, del d.l. n. 183 del 2020 - recante la proroga dal 31 dicembre 2020 al 30 giugno 2021 della sospensione delle procedure aventi ad oggetto l'abitazione principale del debitore -, la sentenza n. 128 del 2021 ha ribadito che la tutela in *executivis* è componente essenziale del diritto di accesso al giudice, sicché la sospensione delle procedure esecutive deve costituire un evento eccezionale, sorretto da un ragionevole bilanciamento tra i valori costituzionali in conflitto.

Tale sentenza ha rimarcato che, se l'irrompere dell'emergenza pandemica da COVID-19 può aver giustificato in una prima fase il sacrificio dei creditori procedenti sulla base di un criterio applicativo «a maglie larghe», la proroga della misura nelle fasi successive avrebbe richiesto da parte del legislatore una riedizione e un affinamento del bilanciamento sotteso alla misura, poiché la sua invarianza cristallizza un pregiudizio individuale che dovrebbe essere invece strettamente limitato nel tempo.

9.3.2.- Il differente esito del giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 13, del d.l. n. 183 del 2020, come convertito, e dell'art. 40-*quater* del decreto-legge 22 marzo 2021, n. 41 (Misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 21 maggio 2021, n. 69 - recanti la proroga al 30 giugno 2021 e poi al 31 dicembre 2021 della sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio degli immobili, anche ad uso non abitativo - è stato motivato dalla sentenza n. 213 del 2021 appunto in ragione della «progressiva e differenziata riduzione dell'ambito di applicazione della misura in esame, in simmetria con l'allentamento dell'emergenza sanitaria».

Infatti, la restrizione della prima proroga alla sospensione dell'esecuzione dei soli provvedimenti di rilascio per morosità e la graduazione dell'ulteriore proroga in rapporto alla data di adozione del provvedimento medesimo hanno identificato ragionevoli punti di caduta di «un progressivo adattamento della misura emergenziale».



9.4.- Evocata da tutti gli odierni rimettenti, dall'Avvocatura dello Stato, dalla parte ritualmente costituita e dallo stesso amicus curiae, la sentenza n. 186 del 2013 ha affermato che uno svuotamento legislativo degli effetti di un titolo esecutivo giudiziale non è compatibile con l'art. 24 Cost. se non è limitato ad un ristretto periodo temporale ovvero controbilanciato da disposizioni di carattere sostanziale che garantiscano per altra via l'effettiva realizzazione del diritto di credito.

In difetto di queste cautele, la disposizione legislativa vulnera il diritto di azione e si risolve altresì - come osserva la medesima sentenza n. 186 del 2013 - in uno «*ius* singulare che determina lo sbilanciamento fra le due posizioni in gioco, esentando quella pubblica, di cui lo Stato risponde economicamente, dagli effetti pregiudizievoli della condanna giudiziaria, con violazione del principio della parità delle parti di cui all'art. 111 Cost.».

9.5.- L'originaria durata del "blocco" delle esecuzioni e dell'inefficacia dei pignoramenti disposti dall'art. 117, comma 4, del d.l. n. 34 del 2020 era contenuta in poco più di sette mesi, dall'entrata in vigore del 19 maggio 2020 fino al 31 dicembre dello stesso anno.

La misura si esauriva quindi nella prima fase dell'emergenza pandemica da COVID-19 - quella più acuta e destabilizzante -, allorché una sospensione indistinta e generalizzata delle procedure esecutive nei confronti degli enti sanitari poteva dirsi ragionevole e proporzionata, «per agevolare una regolare programmazione e gestione amministrativa e contabile dei pagamenti», come si esprime la relazione illustrativa al disegno di legge di conversione del d.l. n. 34 del 2020.

10.- Sono pertanto non fondate le questioni di legittimità costituzionale concernenti l'art. 117, comma 4, del d.l. n. 34 del 2020, come convertito, nella sua formulazione originaria.

11.- Nonostante l'evoluzione dell'emergenza sanitaria e la possibilità di ricalibrare su di essa la programmazione di cassa, l'art. 3, comma 8, del d.l. n. 183 del 2020 ha prorogato la misura in danno dei creditori per un intero anno senza alcun aggiornamento della valutazione comparativa tra i loro diritti giudizialmente accertati e gli interessi dell'esecutato pubblico.

In tal modo, gli effetti negativi della protrazione del "blocco" delle esecuzioni sono stati lasciati invariabilmente a carico dei creditori, tra i quali pure possono trovarsi anche soggetti cui è stato riconosciuto un risarcimento in quanto gravemente danneggiati nella salute o operatori economici a rischio di espulsione dal mercato.

Costituzionalmente tollerabile ab origine, la misura è divenuta sproporzionata e irragionevole per effetto di una proroga di lungo corso e non bilanciata da una più specifica ponderazione degli interessi in gioco, che ha leso il diritto di tutela giurisdizionale ex art. 24 Cost. nonché, al contempo, la parità delle parti e la ragionevole durata del processo esecutivo.

11.1.- Il protratto sacrificio imposto ai creditori sul piano della tutela giurisdizionale avrebbe potuto essere ricondotto a conformità con i parametri costituzionali ove fosse stata approntata una tutela alternativa di contenuto sostanziale.

Se è dubbio che questa potesse rinvenirsi nell'anticipazione di liquidità prevista dall'art. 117, comma 5, del d.l. n. 34 del 2020, considerato che l'accesso ad essa era rimesso ad un'opzione volontaria del debitore regionale, certo è che il termine per la richiesta di provvista è scaduto il 7 luglio 2020, e non è stato riaperto, cosicché, seppure un meccanismo compensativo sussisteva, esso è venuto meno in regime di proroga.

12.- Deve essere quindi dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 8, del d.l. n. 183 del 2020, come convertito, per violazione degli artt. 24 e 111 Cost., con assorbimento della questione di cui all'art. 3 Cost.

PER QUESTI MOTIVI

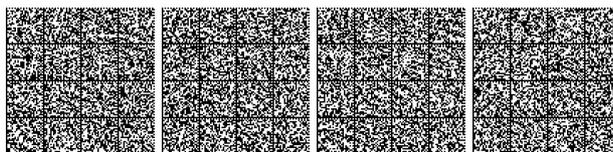
## LA CORTE COSTITUZIONALE

*riuniti i giudizi,*

*1) dichiara inammissibile l'intervento di F. M. nel giudizio promosso dal Tribunale ordinario di Napoli con l'ordinanza iscritta al n. 82 del registro ordinanze 2021;*

*2) dichiara inammissibile la costituzione della Coloplast spa nel giudizio promosso dal Tribunale ordinario di Benevento con l'ordinanza indicata in epigrafe;*

*3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 8, del decreto-legge 31 dicembre 2020, n. 183, recante «Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi, di realizzazione di collegamenti digitali, di esecuzione della decisione (UE, EURATOM) 2020/2053 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, nonché in materia di recesso del Regno Unito dall'Unione europea», convertito, con modificazioni, nella legge 26 febbraio 2021, n. 21;*



4) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 117, comma 4, 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, sollevata dal Tribunale ordinario di Benevento, in riferimento all'art. 136 della Costituzione, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

5) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 117, comma 4, del d.l. n. 34 del 2020, come convertito, nella sua formulazione originaria, sollevate dal Tribunale ordinario di Napoli e dal Tribunale ordinario di Benevento in riferimento agli artt. 24 e 111 Cost., e dal Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, sezione staccata di Reggio Calabria, in riferimento agli artt. 3, 24, primo e secondo comma, e 111, secondo comma, Cost., con le ordinanze indicate in epigrafe.

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

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Stefano PETITTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 7 dicembre 2021.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_210236

N. 237

*Sentenza 19 ottobre - 7 dicembre 2021*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Esecuzione forzata - Contabilità speciali istituite presso le amministrazioni centrali - Divieto di esecuzione forzata per i fondi ivi depositati - Denunciata violazione del principio della ragionevole durata del processo, ingiustificata disparità di trattamento, preclusione della tutela esecutiva nonché alterazione dell'effettiva parità tra le parti - Inammissibilità delle questioni.**

- Legge 28 dicembre 2015, n. 208, art. 1, comma 800.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 111.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giancarlo CORAGGIO;

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

ha pronunciato la seguente



## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 800, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», promosso dal Tribunale ordinario di Roma, in funzione di giudice dell'esecuzione, nel procedimento vertente tra A. P. e altri e il Ministero della salute e altri, con ordinanza del 5 febbraio 2020, iscritta al n. 179 del registro ordinanze 2020 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 52, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visti l'atto di costituzione di A. P. e altri, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri; udito nell'udienza pubblica del 19 ottobre 2021 il Giudice relatore Angelo Buscema;

uditi l'avvocato Giuseppe Naccarato per A. P. e altri, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 18 maggio 2021, e l'avvocato dello Stato Emanuele Feola per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 19 ottobre 2021.

*Ritenuto in fatto*

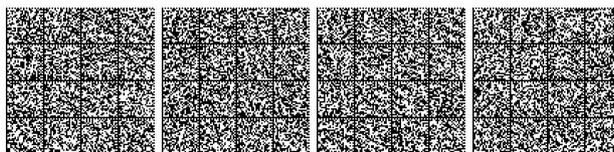
1.- Il Tribunale ordinario di Roma, in funzione di giudice dell'esecuzione, ha sollevato, con ordinanza iscritta al n. 179 del registro ordinanze 2020, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 800, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione.

La disposizione censurata dispone che «[i] fondi esistenti sulle contabilità aperte ai sensi del comma 795, nonché sulle contabilità presso la tesoreria statale intestate al Ministero dell'economia e delle finanze, destinati in favore degli interventi cofinanziati dall'Unione europea, degli interventi complementari alla programmazione europea, ivi compresi quelli di cui al Piano di azione coesione, degli interventi finanziati con il Fondo per lo sviluppo e la coesione di cui all'articolo 1, comma 703, della legge n. 190 del 2014, nonché i fondi depositati sulle contabilità speciali di cui all'articolo 1, comma 671, della predetta legge 23 dicembre 2014, n. 190, a disposizione delle Amministrazioni centrali dello Stato e delle agenzie dalle stesse vigilate, non sono soggetti ad esecuzione forzata. Sui fondi depositati sui conti di tesoreria e sulle contabilità speciali, come individuati dal comma 795, non sono ammessi atti di sequestro o di pignoramento presso le sezioni di tesoreria dello Stato, a pena di nullità rilevabile anche d'ufficio. Gli atti di sequestro o di pignoramento eventualmente notificati non determinano obbligo di accantonamento da parte delle sezioni medesime».

Il rimettente riferisce di essere stato adito in via esecutiva a seguito di pignoramento presso terzi in relazione a un debito del Ministero della salute e, a fronte della dichiarazione negativa della Banca d'Italia, terzo pignorato nella veste di tesoriere dello Stato, di aver proceduto ai necessari accertamenti ai sensi dell'art. 549 del codice di procedura civile. Espletata una consulenza tecnica d'ufficio al fine di verificare la sussistenza presso la Banca d'Italia di somme pignorabili riferibili al predetto Ministero, è emerso come quest'ultimo fosse titolare soltanto di quattro contabilità speciali, i cui fondi non sarebbero soggetti a esecuzione forzata in virtù della disposizione censurata, mentre alcuni pagamenti verrebbero effettuati mediante prelevamento di somme giacenti su un conto denominato «Disponibilità del Tesoro per il Servizio di Tesoreria», anch'esso impignorabile in virtù dell'art. 5, comma 6, del decreto del Presidente della Repubblica 30 dicembre 2003, n. 398, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di debito pubblico. (Testo A)».

1.1.- Ritenuta la propria legittimazione a sollevare incidente di legittimità costituzionale e l'impossibilità di accedere a un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata, stante il suo tenore letterale, il rimettente, sul presupposto che il principio della responsabilità patrimoniale di cui agli artt. 2740 e 2910 del codice civile si applichi anche alle amministrazioni statali, ritiene che l'art. 1, comma 800, della legge n. 208 del 2015 precluda in maniera assoluta qualsiasi azione esecutiva nei confronti del Ministero della salute, ingenerando un'ingiustificata disparità di trattamento rispetto ai creditori degli altri ministeri, i quali, viceversa, troverebbero sempre soddisfazione delle proprie ragioni nelle giacenze dei conti di tesoreria. Di qui l'asserito contrasto con l'art. 3 Cost.

Risulterebbe altresì violato l'art. 24 Cost., in quanto la citata norma, impedendo gli atti di pignoramento, renderebbe di fatto infruttuosi i tentativi di recupero coattivo delle somme dovute in virtù di titoli giudiziali, precludendo così, peraltro in via permanente, ogni tutela esecutiva, considerata l'assenza di valide alternative.



Infine, la disposizione censurata violerebbe l'art. 111 Cost., in quanto altererebbe l'effettiva parità delle parti nel processo esecutivo, attribuendo al debitore tutele ingiustificate, e determinerebbe un'irragionevole dilatazione dei tempi della procedura, che subirebbe un ingiusto aggravio.

2.- In punto di rilevanza, il rimettente evidenzia che, ove la disposizione fosse dichiarata costituzionalmente illegittima, sussisterebbero crediti pignorabili (salvo valutarne la sufficiente capienza), mentre, diversamente, la procedura esecutiva non potrebbe che concludersi con esito negativo, con conseguente estinzione della stessa e mancata soddisfazione dei creditori procedenti e intervenuti.

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

Anzitutto, il rimettente avrebbe omesso la completa ricostruzione del contesto normativo in cui la disposizione censurata si colloca, in tal modo risultando pregiudicato l'*iter* logico che ha condotto all'insorgenza dei dubbi di legittimità costituzionale.

In particolare, il giudice *a quo* avrebbe mancato di considerare che la dichiarazione della Banca d'Italia si sarebbe limitata ai conti accesi presso la sua sede centrale, in applicazione dell'art. 167, comma 1, del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 29 maggio 2007 (Approvazione delle Istruzioni sul Servizio di Tesoreria dello Stato), mentre il Ministero della salute ben potrebbe essere titolare di conti correnti accesi presso le tesorerie provinciali dello Stato, le cui somme non siano assoggettate al regime d'impignorabilità previsto dalla norma censurata. Inoltre, esso potrebbe essere titolare di altri crediti o di beni rientranti nel patrimonio disponibile e quindi assoggettabili a esecuzione forzata.

Ancora, il rimettente avrebbe omesso di tener conto della speciale disciplina dettata dall'art. 14, comma 2, del decreto-legge 31 dicembre 1996, n. 669 (Disposizioni urgenti in materia tributaria, finanziaria e contabile a completamento della manovra di finanza pubblica per l'anno 1997), convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 1997, n. 30, il quale ammette la possibilità, in assenza di disponibilità finanziarie, di procedere al pagamento di quanto dovuto in virtù di provvedimenti giurisdizionali mediante emissione di uno speciale ordine di pagamento (SOP) rivolto all'istituto tesoriere, da regolare in conto sospeso. Tale disciplina, unitamente alla possibilità del creditore di adire il giudice amministrativo in sede di ottemperanza, non sarebbe stata presa in considerazione dal rimettente, omissione che ne avrebbe inficiato gli assunti.

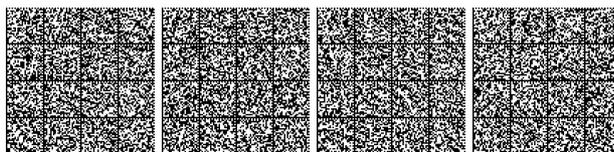
Infine, le questioni sarebbero inammissibili in quanto il giudice *a quo* non avrebbe censurato anche l'art. 5, comma 6, del d.P.R. n. 398 del 2003, a cui pure ascrivere, nella fattispecie, la prospettata impossibilità di procedere a esecuzione forzata.

Nel merito, le questioni sollevate non sarebbero fondate.

Dopo aver ricostruito ed esaminato gli orientamenti della giurisprudenza costituzionale in materia, il Presidente del Consiglio dei ministri esclude la violazione dell'art. 3 Cost., atteso che, contrariamente a quanto affermato dal giudice *a quo*, la disposizione censurata non introdurrebbe alcuna disparità di trattamento tra i creditori del Ministero della salute e quelli degli altri ministeri, posto che, sotto il profilo soggettivo, l'impignorabilità di cui all'art. 1, comma 800, della legge n. 208 del 2015 concernerebbe i fondi ivi indicati «a disposizione delle Amministrazioni centrali dello Stato»: tutte, senza distinzione.

Tale impignorabilità - giustificata dall'esigenza di assicurare che gli interventi a cui i fondi sono destinati, cofinanziati dall'Unione europea, ricevano per intero gli importi a essi vincolati onde realizzare i programmi volti a rimuovere gli squilibri economici e sociali, nonché a promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale - risponderrebbe a finalità espressamente riconosciute dall'art. 119, quinto comma, Cost. e, a livello europeo, dall'art. 174 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130, nonché dall'art. 132 del regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio.

Resterebbero aggredibili in via esecutiva, oltre ai beni mobili e immobili rientranti nel patrimonio disponibile dello Stato, gli altri fondi a disposizione delle amministrazioni statali non oggetto di specifici vincoli di destinazione e rimarrebbe altresì esperibile sia la via dell'emissione del SOP rivolto all'istituto tesoriere, da regolare in conto sospeso, sia quella del giudizio di ottemperanza dinanzi al giudice amministrativo.



Di conseguenza - contrariamente a quanto affermato dal giudice *a quo* - la norma censurata non svuoterebbe affatto di efficacia i titoli esecutivi giudiziali emessi nei confronti del Ministero della salute e, quindi, non si porrebbe in contrasto con i dettami dell'art. 24 Cost.

Infine, quanto all'asserita violazione dell'art. 111 Cost., il regime d'impignorabilità censurato dal rimettente non attribuirebbe al debitore pubblico alcuna tutela ingiustificata, essendo preordinato al raggiungimento delle finalità che connotano la politica di coesione, né comporterebbe un'irragionevole dilatazione dei tempi processuali e un ingiustificato aggravio della procedura esecutiva, dato che il pignoramento presso terzi dei fondi in questione deriverebbe da una libera scelta del creditore procedente, al quale sarebbe imputabile l'esito negativo della procedura, avendo avuto la possibilità di assumere iniziative differenti.

4.- Si sono costituiti A. P., C. P., S. P. e F. P., parti nel giudizio *a quo*, i quali, dopo aver sostenuto la legittimazione del rimettente a promuovere l'incidente di legittimità costituzionale e la rilevanza delle questioni sollevate, ne sostengono la fondatezza.

In particolare, risulterebbe violato l'art. 24 Cost. - unitamente all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848 - in quanto il regime d'impignorabilità dettato dalla disposizione censurata non si giustificerebbe in ragione di esigenze transitorie né si accompagnerebbe alla previsione di valide ed effettive alternative di tutela del creditore. A diversamente opinare non condurrebbe né la sussistenza di altri conti aggredibili, ove stabilmente incapienti; né il conto denominato «Disponibilità del Tesoro per il Servizio di Tesoreria», non intestato al Ministero della salute e, a sua volta, insuscettibile di pignoramento, stante il dettato dell'art. 5, comma 6, del d.P.R. n. 398 del 2003; né la procedura di cui all'art. 14 del d.l. n. 669 del 1996, come convertito, attivabile solo d'ufficio e al cui esito l'ordine di pagamento da regolare in conto sospeso richiederebbe che fossero rese disponibili le necessarie risorse sul pertinente capitolo, in termini incerti e mai brevi; né, infine, il giudizio di ottemperanza, che richiederebbe il passaggio in giudicato della sentenza di condanna.

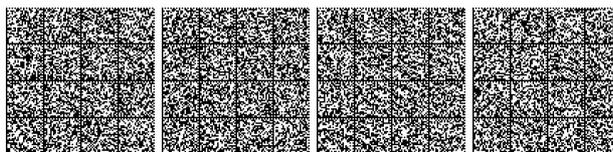
Non si potrebbe neppure ritenere sussistente un vincolo di scopo idoneo a giustificare il previsto regime d'impignorabilità, essendo necessaria un'indicazione chiara, precisa, mirata e circostanziata della destinazione delle somme, che dovrebbero altresì essere determinate o determinabili nella misura.

La violazione dell'art. 3 Cost. sarebbe rinvenibile sia sotto il profilo della necessaria equiparazione del debitore pubblico e di quello privato, sia perché il Ministero della salute godrebbe di una tutela ingiustificatamente più intensa rispetto a qualsiasi altra amministrazione, risultando sottratti all'esecuzione tutti i fondi a esso pertinenti, con discriminazione a discapito dei suoi creditori. Con la conseguenza che, in via subordinata, la declaratoria di illegittimità costituzionale potrebbe riguardare la disposizione «nella parte in cui non prevede» un limite massimo temporale o quantitativo di preclusione delle azioni esecutive, pena, altrimenti, anche la violazione del diritto di proprietà, presidiato dagli artt. 42 Cost. e 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, firmato a Parigi il 20 marzo 1952.

Infine, la disposizione censurata violerebbe l'art. 111 Cost., sia perché altererebbe l'effettiva parità delle parti nel processo esecutivo, munendo il debitore di ingiustificate tutele, sia perché determinerebbe un irragionevole aggravio del processo, costringendo il debitore a promuovere l'azione esecutiva, irrimediabilmente frustrata dall'impignorabilità destinata a manifestarsi solo nell'eventuale articolazione del procedimento esecutivo di cui all'art. 549 cod. proc. civ. Ciò con violazione degli artt. 28 e 97 Cost., in quanto, sottraendo il Ministero della salute alle azioni esecutive per il recupero di somme a qualsiasi titolo dovute, produrrebbe l'illegittimo effetto di deresponsabilizzare l'amministrazione (e i suoi funzionari), irrimediabilmente nuocendo ai principi di buon andamento e di imparzialità.

5.- In prossimità dell'udienza, il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato memoria illustrativa, in cui, oltre a ribadire e approfondire gli argomenti esposti nell'atto di intervento, replicando alle difese delle parti del giudizio *a quo*, ha eccepito l'inammissibilità dell'ampliamento del *thema decidendum* da esse proposto nell'atto di costituzione e del tentativo ivi esperito di colmare le lacune dell'ordinanza di rimessione.

6.- In prossimità dell'udienza, anche A. P., C. P., S. P. e F. P. hanno depositato memoria illustrativa, segnalando il sopravvenuto accordo transattivo intercorso con il Ministero della salute, richiamando gli argomenti esposti in precedenza ed evidenziando, in replica a quanto sostenuto dall'Avvocatura generale dello Stato, come la mancata censura dell'art. 5, comma 6, del d.P.R. n. 398 del 2003 non infici la rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate, essendo sufficiente la rimozione anche di uno solo dei vincoli d'impignorabilità onde assicurare la tutela esecutiva invocata.



*Considerato in diritto*

1.- Il Tribunale ordinario di Roma, in funzione di giudice dell'esecuzione, ha sollevato, con ordinanza iscritta al n. 179 del registro ordinanze 2020, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 800, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione.

La disposizione censurata dispone che «[i] fondi esistenti sulle contabilità aperte ai sensi del comma 795, nonché sulle contabilità presso la tesoreria statale intestate al Ministero dell'economia e delle finanze, destinati in favore degli interventi cofinanziati dall'Unione europea, degli interventi complementari alla programmazione europea, ivi compresi quelli di cui al Piano di azione coesione, degli interventi finanziati con il Fondo per lo sviluppo e la coesione di cui all'articolo 1, comma 703, della legge n. 190 del 2014, nonché i fondi depositati sulle contabilità speciali di cui all'articolo 1, comma 671, della predetta legge 23 dicembre 2014, n. 190, a disposizione delle Amministrazioni centrali dello Stato e delle agenzie dalle stesse vigilate, non sono soggetti ad esecuzione forzata. Sui fondi depositati sui conti di tesoreria e sulle contabilità speciali, come individuati dal comma 795, non sono ammessi atti di sequestro o di pignoramento presso le sezioni di tesoreria dello Stato, a pena di nullità rilevabile anche d'ufficio. Gli atti di sequestro o di pignoramento eventualmente notificati non determinano obbligo di accantonamento da parte delle sezioni medesime».

Secondo il rimettente, la disposizione precluderebbe in maniera assoluta qualsiasi azione esecutiva nei confronti del Ministero della salute - a seguito di consulenza tecnica d'ufficio risultato titolare presso la Banca d'Italia, terzo pignorato nella veste di tesoriere dello Stato, unicamente di contabilità speciali presidiate dalla norma censurata - ingenerando un'ingiustificata disparità di trattamento rispetto ai creditori degli altri ministeri. Di qui l'asserito contrasto con l'art. 3 Cost.

Risulterebbe altresì violato l'art. 24 Cost., in quanto la norma renderebbe di fatto infruttuosi i tentativi di recupero coattivo delle somme dovute in virtù di titoli giudiziali, precludendo così ogni tutela esecutiva, in mancanza di valide alternative.

Infine, la disposizione violerebbe l'art. 111 Cost., in quanto altererebbe l'effettiva parità delle parti nel processo esecutivo, attribuendo al debitore tutele ingiustificate, e determinerebbe un'irragionevole dilatazione dei tempi della procedura, che subirebbe un ingiusto aggravio.

2.- Occorre preliminarmente evidenziare che, sebbene l'ordinanza di rimessione si riferisca indistintamente al comma 800 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015, dalla descrizione della vicenda processuale e dal contenuto delle censure si evince chiaramente come oggetto di denuncia sia unicamente la porzione normativa secondo cui «i fondi depositati sulle contabilità speciali di cui all'articolo 1, comma 671, della predetta legge 23 dicembre 2014, n. 190, a disposizione delle Amministrazioni centrali dello Stato e delle agenzie dalle stesse vigilate, non sono soggetti ad esecuzione forzata». A essa va dunque circoscritto l'oggetto delle questioni sollevate.

Si evidenzia fin d'ora che l'art. 1, comma 671, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», a seguito della sostituzione operata dall'art. 1, comma 801, della legge n. 208 del 2015, dispone che «[a]l fine di accelerare e semplificare l'iter dei pagamenti riguardanti gli interventi cofinanziati dall'Unione europea e gli interventi di azione e coesione complementari alla programmazione dell'Unione europea, a titolarità delle Amministrazioni centrali dello Stato ovvero di agenzie dalle stesse vigilate, il Fondo di rotazione di cui all'articolo 5 della legge 16 aprile 1987, n. 183, provvede alle erogazioni a proprio carico, riguardanti i predetti interventi, anche mediante versamenti nelle apposite contabilità speciali istituite presso ciascuna amministrazione o agenzia titolare degli interventi stessi».

3.- Tanto premesso, occorre rilevare come le parti costituite in giudizio, oltre a sostenere la fondatezza delle questioni sollevate dal rimettente, abbiano altresì denunciato il contrasto dell'art. 1, comma 800, della legge n. 208 del 2015 con gli artt. 28, 42 e 97 Cost., con l'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, e con l'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, firmato a Parigi il 20 marzo 1952, nonché la violazione dell'art. 3 Cost. sotto il profilo della necessaria equiparazione del debitore pubblico e di quello privato.

Tali questioni e profili di censura vanno ritenuti inammissibili, atteso che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, l'oggetto del giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale è limitato al *thema decidendum* delineato dall'ordinanza di rimessione, per cui non possono essere presi in considerazione, oltre i limiti fissati nella medesima ordinanza, ulteriori questioni o profili di legittimità costituzionale dedotti dalle parti (*ex plurimis*, sentenze n. 172 e n. 109 del 2021).



È inoltre ininfluente il sopravvenuto accordo transattivo intercorso tra le parti costituite e il Ministero della salute, poiché non assumono rilievo gli eventi successivi all'ordinanza di rimessione, tra cui ricomprendere la definizione stragiudiziale della controversia, stante l'autonomia del giudizio incidentale di legittimità costituzionale da quello *a quo* (*ex multis*, sentenza n. 264 del 2017).

4.- Non è fondata l'eccezione d'inammissibilità sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato in ordine all'insufficiente considerazione del contesto normativo in cui si colloca la disposizione censurata.

Seppur attraverso sintetici e stringati passaggi argomentativi e in mancanza di specifici richiami al quadro normativo di riferimento, il rimettente dimostra di aver considerato le alternative di tutela astrattamente previste, reputandole inidonee a garantire l'effettiva possibilità di esecuzione forzata nei confronti del Ministero della salute, in tal modo offrendo un'adeguata motivazione in punto di non manifesta infondatezza.

5.- Parimenti non fondata è l'eccezione d'inammissibilità relativa alla mancata censura dell'art. 5, comma 6, del decreto del Presidente della Repubblica 30 dicembre 2003, n. 398, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di debito pubblico. (Testo A)».

La circostanza, infatti, non inficia in alcun modo la rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 800, della legge n. 208 del 2015, atteso che, secondo quanto non implausibilmente sostenuto dal rimettente, l'ordinanza alla quale, in ragione dell'art. 549 del codice di procedura civile, è affidata la risoluzione dei «contrastati, in relazione all'accertamento dell'obbligo del terzo o a problemi relativi all'individuazione dei crediti o dei beni del debitore in possesso del terzo» (sentenza n. 172 del 2019), presuppone la non assoggettabilità a esecuzione forzata dei fondi depositati nelle contabilità speciali intestate al Ministero della salute, prevista dalla norma censurata.

6.- È peraltro inammissibile la questione sollevata dal giudice *a quo* in riferimento all'art. 111 Cost., sotto il profilo della ragionevole durata del processo, in quanto la disposizione determinerebbe «un'irrazionale dilatazione dei tempi processuali e un ingiusto aggravio della procedura esecutiva».

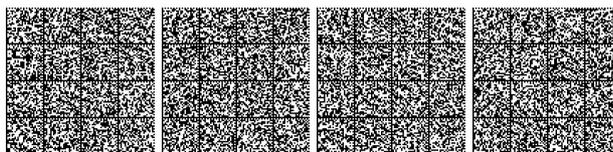
Tale motivazione sulla non manifesta infondatezza è lacunosa, in quanto non esplicita in che modo il divieto di esecuzione forzata sancito dal censurato art. 1, comma 800, della legge n. 208 del 2015 allunghi irragionevolmente la durata del processo esecutivo e ne comporti un appesantimento. Da tanto discende l'inammissibilità della questione (*ex multis*, sentenza n. 181 del 2021), senza che, stante il principio di autosufficienza dell'ordinanza di rimessione, al fine di colmare la lacuna, possa farsi ricorso alle integrazioni al riguardo ricavabili dalle memorie delle parti costituite (sentenza n. 239 del 2019). Pur comprendendosi le difficoltà da queste ultime denunciate, correlate all'emersione in concreto del vincolo d'impignorabilità che discende dalla disposizione censurata, questa Corte non può non rammentare il proprio orientamento, secondo cui l'ordinanza di rimessione deve contenere un'«autonoma illustrazione delle ragioni per le quali la normativa censurata integrerebbe una violazione del parametro costituzionale evocato» (*ex plurimis*, sentenza n. 54 del 2020).

7.- Nel merito, le residue questioni di legittimità costituzionale non sono fondate.

7.1.- Anzitutto, quanto alla dedotta violazione dell'art. 3 Cost., per la disparità di trattamento che la disposizione determinerebbe tra i creditori del Ministero della salute e quelli degli altri ministeri, occorre rilevare come la disposizione medesima preveda che «i fondi depositati sulle contabilità speciali di cui all'articolo 1, comma 671, della predetta legge 23 dicembre 2014, n. 190, a disposizione delle Amministrazioni centrali dello Stato e delle agenzie dalle stesse vigilate, non sono soggetti ad esecuzione forzata».

L'art. 1 del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 30 maggio 2014 (Apertura di contabilità speciali di tesoreria intestate alle Amministrazioni centrali dello Stato per la gestione degli interventi cofinanziati dall'Unione europea e degli interventi complementari alla programmazione comunitaria) ha acceso presso la tesoreria statale - ossia, la Banca d'Italia, che esercita il servizio in virtù dell'art. 6 del decreto legislativo 5 dicembre 1997, n. 430 (Unificazione dei Ministeri del tesoro e del bilancio e della programmazione economica e riordino delle competenze del CIPE, a norma dell'articolo 7 della L. 3 aprile 1997, n. 94), dell'art. 4, comma 1, della legge 28 marzo 1991, n. 104 (Proroga della gestione del servizio di tesoreria provinciale dello Stato), e delle convenzioni con essa intercorse - tali specifiche contabilità speciali intestate alle amministrazioni centrali dello Stato indicate nella Tabella allegata al decreto, titolari degli interventi cofinanziati dall'Unione europea. Ciò al fine di effettuare i relativi pagamenti (art. 1, comma 671, della legge n. 190 del 2014).

L'esclusione dell'esecuzione forzata prescritta dalla disposizione censurata riguarda dunque tutte le contabilità speciali sopra menzionate, a qualunque amministrazione centrale esse siano intestate, con la conseguenza che non sussiste la dedotta discriminazione a discapito dei creditori del Ministero della salute.



7.2.- Quanto alla violazione degli artt. 24 e 111 Cost., quest'ultimo sotto il profilo della parità delle parti, si deve anzitutto rammentare come anche alla pubblica amministrazione si applichi la regola generale per cui il debitore risponde dell'adempimento delle obbligazioni con tutti i suoi beni presenti e futuri (art. 2740 del codice civile) ed è soggetto all'espropriazione forzata se non esegue spontaneamente il comando contenuto nella sentenza di condanna (art. 2910 cod. civ.) (sentenze n. 223 del 2020 e n. 138 del 1981).

Tuttavia, se, di fronte alla sentenza di condanna al pagamento di somme di denaro, la posizione dell'amministrazione non è, in via di principio, diversa da quella di ogni altro debitore, sicché anche nei suoi confronti è esperibile l'esecuzione forzata per espropriazione, si deve considerare che: *a)* limiti di pignorabilità dei beni patrimoniali possono essere individuati concretamente in relazione alla natura o alla destinazione degli specifici beni dei quali di volta in volta si chiede l'espropriazione; *b)* l'iscrizione nel bilancio preventivo dello Stato o dell'ente pubblico di somme o di crediti non può valere a paralizzare l'azione esecutiva, non potendo da essa desumersi un vincolo di destinazione in senso tecnico - stante il principio di unità del bilancio (sentenza n. 192 del 2012) - idoneo a far ricomprendere tali somme o crediti nell'ambito del patrimonio indisponibile; *c)* rimane salva l'ipotesi che determinate somme o crediti siano vincolati al soddisfacimento di specifiche finalità pubbliche (sentenza n. 138 del 1981), «quando una espressa disposizione di legge o un provvedimento amministrativo dia loro una univoca, precisa e concreta destinazione» (sentenza n. 622 del 1988).

In secondo luogo, limiti all'esecuzione forzata sono stati avallati da questa Corte anche in ragione dell'esistenza di vie alternative alla soddisfazione delle situazioni sostanziali sottostanti al titolo esecutivo, attraverso modalità sostitutive (sentenze n. 186 del 2013, n. 350 del 1998 e n. 155 del 1994; ordinanza n. 83 del 2003).

Tanto rammentato, già la disciplina generale delle contabilità speciali depone nel senso della sussistenza di un vincolo di destinazione in senso tecnico, idoneo a far confluire le risorse ivi depositate nel patrimonio indisponibile dello Stato. Infatti, ai sensi dell'art. 10, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 20 aprile 1994, n. 367 (Regolamento recante semplificazione e accelerazione delle procedure di spesa e contabili), il versamento di fondi nelle contabilità speciali può essere autorizzato nei casi in cui essi debbano essere accreditati per essere «destinati a specifici interventi, programmi e progetti».

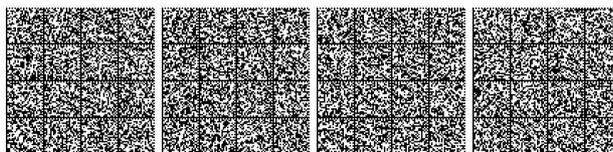
In secondo luogo, con specifico riferimento alla fattispecie, nelle contabilità speciali in esame sono destinate a confluire le risorse europee e nazionali di cofinanziamento degli interventi rientranti nella politica dell'Unione europea per ridurre le disparità di sviluppo fra le Regioni degli Stati membri e per rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale, secondo il quadro strategico tracciato dall'accordo di partenariato intercorso con il singolo Stato membro, i programmi operativi da quest'ultimo elaborati e la programmazione a essi complementare. Il vincolo di destinazione, in particolare, emerge dall'art. 132 del regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio; disposizione che specificamente mira a garantire che i beneficiari di interventi cofinanziati ricevano per intero gli importi per la realizzazione dei progetti presentati.

Quanto precede concorre a delineare la ragione giustificatrice del divieto di esecuzione forzata sancito dalla disposizione censurata.

Al contempo, occorre considerare che, quantunque essa, non unica nel panorama normativo, rappresenti un oggettivo ostacolo alla soddisfazione coattiva in sede civile delle ragioni creditorie vantate nei confronti della pubblica amministrazione in virtù di un provvedimento giurisdizionale di condanna pecuniaria, è identificabile una valida ed efficace alternativa, utile al medesimo fine.

Infatti, ove l'amministrazione sia restata inerte di fronte a una pronuncia giurisdizionale di condanna al pagamento di una somma di denaro, in alternativa al procedimento di esecuzione forzata civile, è possibile ricorrere al giudizio di ottemperanza di cui agli articoli da 112 a 115 dell'Allegato 1 del 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).

Se, da un lato, esso presuppone la stabilità propria del giudicato in ordine al provvedimento del giudice ordinario, dall'altro consente l'accesso a tecniche di esecuzione incisive, quali la possibilità d'irrogazione di penali di mora (Consiglio di Stato, adunanza plenaria, sentenza 25 giugno 2014, n. 15) e la nomina di un commissario ad acta che, nella persistente inerzia dell'amministrazione dello Stato, proceda al reperimento materiale delle risorse necessarie al pagamento e vi provveda anche in caso d'indisponibilità sul pertinente capitolo di bilancio, mediante l'emissione di uno speciale ordine di pagamento (SOP), da regolare in conto sospeso, rivolto alla Banca d'Italia (art. 14, comma 2,



del decreto-legge 31 dicembre 1996, n. 669, recante «Disposizioni urgenti in materia tributaria, finanziaria e contabile a completamento della manovra di finanza pubblica per l'anno 1997», convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 1997, n. 30), per effetto del quale essa anticipi al creditore quanto dovuto, salva successiva regolarizzazione contabile (art. 7 del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 24 giugno 2015, recante «Modalità di emissione e caratteristiche dello speciale ordine di pagamento informatico rivolto al tesoriere per il pagamento di somme dovute in esecuzione di provvedimenti giurisdizionali e di lodi arbitrali aventi efficacia esecutiva»).

Peraltro, tale ultima procedura, diretta a contemperare le esigenze di finanza pubblica con il diritto del creditore, consente a quest'ultimo, ove ne sussistano i presupposti, di sollecitare direttamente e preventivamente il dirigente responsabile della spesa a disporre il pagamento mediante emissione del SOP, senza la necessità di attendere la formazione del giudicato onde ricorrere all'ottemperanza.

Tanto considerato, alla luce degli orientamenti espressi da questa Corte e della coerenza con essi della normativa precedentemente richiamata, emerge come ai fondi depositati sulle richiamate contabilità speciali sia impresso un vincolo di destinazione in senso tecnico che connota di ragionevolezza il regime di esclusione dall'esecuzione forzata sancito dalla norma censurata, senza comprimere ingiustificatamente l'esercizio del diritto del creditore volto a ottenere altrimenti l'attuazione, anche coattiva, delle decisioni di giustizia, nel bilanciamento dei valori in conflitto.

Ne consegue che non sussiste la violazione della garanzia di poter agire in giudizio per la tutela dei propri diritti (art. 24 Cost.) né si profila un'irragionevole alterazione delle posizioni in gioco (art. 111 Cost.).

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 800, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», nella parte in cui prevede che «i fondi depositati sulle contabilità speciali di cui all'articolo 1, comma 671, della predetta legge 23 dicembre 2014, n. 190, a disposizione delle Amministrazioni centrali dello Stato e delle agenzie dalle stesse vigilate, non sono soggetti ad esecuzione forzata», sollevata, in riferimento all'art. 111 della Costituzione, sotto il profilo della ragionevole durata del processo, dal Tribunale ordinario di Roma, in funzione di giudice dell'esecuzione, con l'ordinanza indicata in epigrafe;*

*2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 800, della legge n. 208 del 2015, nella parte in cui prevede che «i fondi depositati sulle contabilità speciali di cui all'articolo 1, comma 671, della predetta legge 23 dicembre 2014, n. 190, a disposizione delle Amministrazioni centrali dello Stato e delle agenzie dalle stesse vigilate, non sono soggetti ad esecuzione forzata», sollevate, in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 Cost., quest'ultimo sotto il profilo della parità delle parti, dal Tribunale ordinario di Roma, in funzione di giudice dell'esecuzione, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 ottobre 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

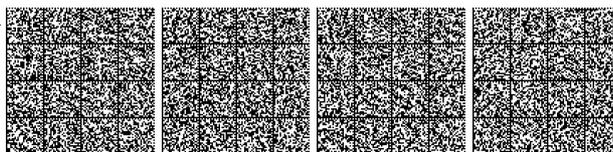
Angelo BUSCEMA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 7 dicembre 2021.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



N. 238

*Sentenza 20 ottobre - 7 dicembre 2021*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Esecuzione penale - Sospensione dell'esecuzione delle pene detentive - Divieto nei confronti dei condannati per delitto di contrabbando di tabacchi lavorati esteri aggravato - Denunciata disparità di trattamento, irragionevolezza e violazione del principio del necessario finalismo rieducativo della pena - Non fondatezza delle questioni.**

- Codice di procedura penale, art. 656, comma 9, lettera *a*).
- Costituzione, artt. 3, primo comma, e 27, terzo comma.

### 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

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 656, comma 9, lettera *a*), del codice di procedura penale, promosso dal Tribunale ordinario di Napoli, nel procedimento penale a carico di G. R., con ordinanza del 19 marzo 2020, iscritta al n. 189 del registro ordinanze 2020 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 1, 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 Stefano Petitti;

deliberato nella camera di consiglio del 20 ottobre 2021.

### *Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 19 marzo 2020 (reg. ord. n. 189 del 2020), il Tribunale ordinario di Napoli ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 656, comma 9, lettera *a*), del codice di procedura penale, nella parte in cui stabilisce che la sospensione dell'esecuzione di cui al comma 5 della medesima norma non può essere disposta nei confronti dei condannati per i delitti di cui all'art. 4-*bis* della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), con riferimento al delitto di cui all'art. 291-*ter*, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43 (Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale), per contrasto con gli artt. 3 (*recte*: art. 3, primo comma) e 27 (*recte*: art. 27, terzo comma), della Costituzione.



1.1.- Il giudice *a quo* premette che il procedimento attiene all'istanza di revoca dell'ordine di esecuzione della pena di anni uno e mesi quattro di reclusione, irrogata per il delitto di trasporto di tabacchi lavorati esteri del peso di chilogrammi 195,2, occultati all'interno di un autoveicolo, con l'aggravante di aver adoperato mezzi di trasporto appartenenti a persone estranee al reato e con recidiva reiterata specifica.

Il rimettente ricorda che il difensore, subordinatamente all'istanza di revoca dell'ordine di carcerazione, ha eccepito l'illegittimità costituzionale dell'art. 656, comma 9, lettera *a*), cod. proc. pen., richiamando il parere favorevole reso dal medesimo ufficio del pubblico ministero in altro procedimento di esecuzione. Il giudice *a quo* osserva che l'accoglimento dell'istanza di revoca è precluso da tale norma, la quale vieta di disporre la sospensione dell'esecuzione della pena detentiva nei confronti dei condannati per i delitti di cui all'art. 4-*bis* ordin. penit., tra i quali è compreso il delitto di contrabbando di tabacchi lavorati esteri aggravato.

La norma censurata comporta, infatti, un più grave trattamento in tema di esecuzione della detenzione non superiore a quattro anni, nonostante il titolo di reato e la pena breve irrogata, ed impedisce al condannato di accedere "da libero", come previsto dall'art. 656, comma 5, cod. proc. pen., alle misure alternative, salve le valutazioni di merito del tribunale di sorveglianza.

1.2.- Il giudice *a quo* dubita, quindi, della compatibilità dell'art. 656, comma 9, lettera *a*), cod. proc. pen. con gli artt. 3, primo comma, e 27, terzo comma, Cost. In particolare, l'ipotesi aggravata del delitto di contrabbando di tabacchi lavorati esteri, indicata dal comma 1 dell'art. 291-*ter* del d.P.R. n. 43 del 1973, dovrebbe differenziarsi nelle modalità di esecuzione della pena dalle ipotesi invece contemplate nel comma 2 dello stesso articolo, che costituiscono aggravanti ad effetto speciale, ricollegate all'uso di armi, alla presenza di più persone e agli ostacoli o violenza opposta agli organi di polizia giudiziaria, nonché al collegamento con reati contro la fede pubblica o contro la pubblica amministrazione o a circuiti finanziari e societari dediti al riciclaggio.

Stante la diversità delle condotte e del correlato allarme sociale dei reati di contrabbando, il giudice *a quo* evidenzia che il delitto di cui all'art. 291-*ter*, comma 1, del d.P.R. n. 43 del 1973 non richiede necessariamente l'esistenza di una stabile organizzazione criminale, ma può essere realizzato anche con condotte estemporanee, di limitato impatto ed è ben diverso da quei reati che sacrificano il patrimonio, la libertà e la vita delle vittime, pure ricompresi nella "seconda fascia" dell'art. 4-*bis* ordin. penit.

La norma censurata determinerebbe altresì un ingiustificato deterioramento tra le diverse fattispecie di detenzione e trasporto di tabacchi lavorati esteri di contrabbando, nonché rispetto ad altre più gravi fattispecie, come la detenzione e lo spaccio di droghe pesanti, non interessate dal divieto (se non aggravate dall'ingente quantità ex art. 80, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, recante «Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza»), o i delitti di rapina ed estorsione, parimenti non interessati - nelle forme non aggravate - dal divieto di sospensione dell'esecuzione.

Il Tribunale di Napoli richiama le sentenze n. 253 del 2019 e n. 125 del 2016 di questa Corte e sostiene che la disposizione censurata si fonderebbe, appunto, su di una «aprioristica presunzione di pericolosità, oltrepassando il limite della non manifesta irragionevolezza delle scelte legislative», colpendo anche chi abbia commesso un reato di modesta gravità e abbia riportato condanna a una pena detentiva breve, come il condannato nel giudizio *a quo*.

Nella specie, la presunzione del collegamento con organizzazioni criminali rimarrebbe viepiù esclusa, giacché l'aggravante generica è stata elisa dal giudice del merito in sede di bilanciamento con l'attenuante di cui all'art. 62-*bis* del codice penale.

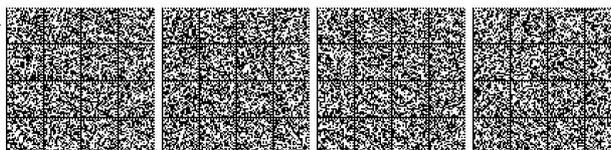
1.3.- La disposizione in parola violerebbe anche l'art 27, terzo comma, Cost., poiché sarebbe irragionevole applicare la modalità intramuraria di esecuzione della pena a prescindere da ogni valutazione in concreto del percorso di emenda intrapreso.

Del resto, nel caso di specie, il giudice di merito ha irrogato la pena considerando l'entità della condotta, valutando condizioni soggettive e oggettive, nel mentre la prognosi di pericolosità di recidiva era stata già compiuta nella fase cautelare mediante l'applicazione della misura dell'obbligo di presentazione alla polizia giudiziaria.

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

La scelta di ricomprendere il delitto di cui all'art. 291-*ter*, comma 1, del d.P.R. n. 43 del 1973 nel novero dei reati ostativi alla concessione della sospensione dell'esecuzione della pena, in quanto rientrante nella "seconda fascia" dell'art. 4-*bis* ordin. penit., non rivelerebbe i vizi lamentati dal Tribunale di Napoli, in considerazione dell'ipotesi aggravata di contrabbando.

L'atto di intervento richiama la sentenza n. 216 del 2019 di questa Corte.



*Considerato in diritto*

1.- Il Tribunale ordinario di Napoli, con ordinanza del 19 marzo 2020 (reg. ord. n. 189 del 2020), ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 656, comma 9, lettera *a*), del codice di procedura penale, nella parte in cui stabilisce che la sospensione dell'esecuzione di cui al comma 5 della medesima norma non può essere disposta nei confronti dei condannati per i delitti di cui all'art. 4-*bis* della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), con riferimento al delitto di cui all'art. 291-*ter*, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43 (Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale), per contrasto con gli artt. 3 (*recte*: art. 3, primo comma) e 27 (*recte*: art. 27, terzo comma) della Costituzione.

1.1.- Il procedimento *a quo* concerne l'istanza di revoca dell'ordine di esecuzione della pena di anni uno e mesi quattro di reclusione, irrogata per il delitto di trasporto di tabacchi lavorati esteri del peso di chilogrammi 195,2, occultati all'interno di un autoveicolo, con l'aggravante di aver adoperato mezzi di trasporto appartenenti a persone estranee al reato e con recidiva reiterata specifica. L'accoglimento di detta istanza di revoca sarebbe precluso dalla norma censurata, la quale vieta di disporre la sospensione dell'esecuzione della pena detentiva nei confronti dei condannati per i delitti di cui all'art. 4-*bis* ordin. penit., tra i quali è compreso il delitto di contrabbando di tabacchi lavorati esteri aggravato.

Secondo l'ordinanza di rimessione, l'art. 656, comma 9, lettera *a*), cod. proc. pen. comporterebbe un più grave trattamento esecutivo della pena della reclusione non superiore a quattro anni e impedirebbe al condannato di accedere "da libero", come previsto dall'art. 656, comma 5, cod. proc. pen., alle misure alternative, salve le valutazioni di merito del tribunale di sorveglianza.

Il Tribunale di Napoli dubita, quindi, della compatibilità dell'art. 656, comma 9, lettera *a*), cod. proc. pen. con gli artt. 3, primo comma, e 27, terzo comma, Cost.

1.2.- Ad avviso del rimettente, l'ipotesi aggravata del delitto di contrabbando di tabacchi lavorati esteri, prevista dal comma 1 dell'art. 291-*ter* del d.P.R. n. 43 del 1973, dovrebbe differenziarsi nelle modalità di esecuzione della pena dalle ipotesi contemplate nel comma 2 dello stesso articolo, che costituiscono aggravanti ad effetto speciale, riferite all'uso di armi, alla presenza di più persone e agli ostacoli o violenza opposta agli organi di polizia giudiziaria, nonché al collegamento con reati contro la fede pubblica o contro la pubblica amministrazione o a circuiti finanziari e societari dediti al riciclaggio.

Tenuto conto della diversità delle condotte e del correlato allarme sociale dei reati di contrabbando, il giudice *a quo* evidenzia che il delitto di cui all'art. 291-*ter*, comma 1, del d.P.R. n. 43 del 1973 non richiede necessariamente l'esistenza di una stabile organizzazione criminale, ma può essere realizzato anche con condotte estemporanee, di limitato impatto, ed è ben diverso da quei reati che sacrificano il patrimonio, la libertà e la vita delle vittime, pure ricompresi nella "seconda fascia" dell'art. 4-*bis* ordin. penit.

La norma censurata determinerebbe altresì un ingiustificato deterioro trattamento tra le diverse fattispecie di detenzione e trasporto di tabacchi lavorati esteri di contrabbando, nonché rispetto ad altre più gravi fattispecie, quali la detenzione e lo spaccio di droghe pesanti, non interessate dal divieto (se non aggravate dall'ingente quantità ex art. 80, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, recante «Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza»), o i delitti di rapina ed estorsione, parimenti non interessati - nelle forme non aggravate - dal divieto di sospensione dell'esecuzione.

Il Tribunale di Napoli sostiene che la norma censurata si fonderebbe su di una aprioristica presunzione di pericolosità, oltrepassando il limite della non manifesta irragionevolezza delle scelte legislative, giacché colpisce anche chi abbia commesso un reato di modesta gravità e abbia riportato condanna a una pena detentiva breve, come il soggetto condannato nel giudizio *a quo*. Nella specie, la presunzione del collegamento con organizzazioni criminali dovrebbe ritenersi esclusa in quanto l'aggravante comune è stata elisa dal giudice del merito in sede di bilanciamento con le attenuanti generiche.

1.3.- Secondo l'ordinanza di rimessione, la disposizione in parola violerebbe anche l'art. 27, terzo comma, Cost., poiché sarebbe irragionevole applicare la modalità esecutiva carceraria a prescindere da ogni valutazione in concreto del percorso di emenda intrapreso, dovendosi tener presente che il giudice di merito ha irrogato la pena considerando l'entità della condotta e valutando condizioni soggettive e oggettive; la prognosi di pericolosità di recidiva, del resto, era stata già compiuta nella fase cautelare con l'applicazione della misura dell'obbligo di presentazione alla polizia giudiziaria.

2.- Le questioni non sono fondate.

3.- L'art. 656, comma 9, lettera *a*), cod. proc. pen. ha già in più occasioni formato oggetto di esame da parte di questa Corte.



3.1.- L'ordinanza n. 166 del 2010 ha rilevato che la disposizione, nella parte in cui prevede che la sospensione dell'esecuzione delle pene detentive brevi, secondo la regola fissata dal comma 5 del medesimo art. 656, non possa essere disposta «nei confronti dei condannati per i delitti di cui all'art. 4-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni», costituisce un vincolo per l'attività del pubblico ministero, posto «in funzione della presunzione di pericolosità che concerne i condannati per i delitti compresi nel catalogo appena citato». La medesima ordinanza ha tuttavia precisato che spetta poi al tribunale di sorveglianza «la valutazione delle istanze di condannati, i quali, dopo l'ordine di carcerazione e l'eventuale provvedimento sospensivo che può accompagnarlo, chiedano l'accesso a forme alternative di esecuzione della pena».

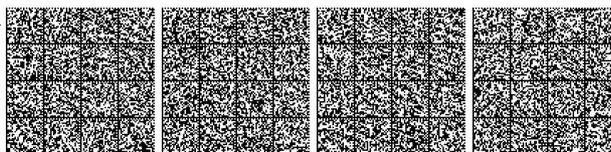
3.2.- Con la sentenza n. 125 del 2016 è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 3 Cost. (restando assorbita la censura relativa all'art. 27, terzo comma, Cost.), dell'art. 656, comma 9, lettera a), cod. proc. pen., nella parte in cui stabilisce che non può essere disposta la sospensione dell'esecuzione nei confronti delle persone condannate per il delitto di furto con strappo, attesa la ingiustificata disparità di trattamento con la rapina. Ribadendo che tale disposizione, nel prevedere il divieto della sospensione dell'esecuzione prevista dal comma 5 dello stesso articolo, si fonda su una «presunzione di pericolosità» dei condannati per i delitti compresi nel catalogo dei reati di cui all'art. 4-bis ordin. penit., questa sentenza ha condiviso la censura del giudice rimettente, secondo cui gli indici di pericolosità che possono ravvisarsi nel furto con strappo si rinvengono, incrementati, anche nella rapina (non inserita nel citato catalogo). La denunciata disparità di trattamento, si è osservato, non trova giustificazione, in quanto le caratteristiche dei due reati posti in comparazione non consentono di assegnare all'autore di un furto con strappo una pericolosità maggiore di quella riscontrabile nell'autore di una rapina attuata mediante violenza alla persona.

3.3.- La sentenza n. 216 del 2019 ha, invece, dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale - sollevate in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 27, terzo comma, Cost. - dell'art. 656, comma 9, lettera a), cod. proc. pen., nella parte in cui stabilisce che la sospensione dell'esecuzione di cui al comma 5 del medesimo articolo non può essere disposta nei confronti dei condannati per il delitto di furto in abitazione. Dopo aver escluso la irragionevolezza del differente trattamento previsto per i condannati per furto in abitazione rispetto a chi sia stato condannato per rapina semplice o per furto con strappo, ovvero per altre ipotesi di furto aggravato o pluriaggravato, la citata sentenza n. 216 del 2019, quanto alla dedotta violazione del principio del necessario finalismo rieducativo della pena sancito dall'art. 27, terzo comma, Cost., ha evidenziato che l'art. 656, comma 9, lettera a), cod. proc. pen. non esclude la valutazione individualizzata del condannato, in relazione alla possibilità di concedergli i benefici previsti dall'ordinamento penitenziario. Tale valutazione resta, infatti, demandata al tribunale di sorveglianza in sede di esame dell'apposita istanza, che il medesimo condannato può comunque presentare una volta passata in giudicato la sentenza che lo riguarda. Se, allora, è indubbio che il meccanismo di sospensione automatica dell'ordine di esecuzione di cui all'art. 656, comma 5, cod. proc. pen. sia anche funzionale a evitare l'inutile ingresso nel sistema penitenziario di condannati che potrebbero essere ammessi a misure alternative sin dall'inizio dell'esecuzione della pena, non può d'altra parte negarsi un «margine di discrezionalità del legislatore, sempre entro i limiti segnati dalla non manifesta irragionevolezza, nella definizione delle categorie di detenuti che di tale meccanismo possono beneficiare».

Non di meno, nella sentenza n. 216 del 2019 questa Corte ha ritenuto necessario segnalare al legislatore «l'incorruenza cui può dar luogo il difetto di coordinamento attualmente esistente tra la disciplina processuale e quella sostanziale relativa ai presupposti per accedere alle misure alternative alla detenzione, in relazione alla situazione dei condannati nei cui confronti non è prevista la sospensione dell'ordine di carcerazione ai sensi dell'art. 656, comma 5, cod. proc. pen., ai quali - tuttavia - la vigente disciplina sostanziale riconosce la possibilità di accedere a talune misure alternative sin dall'inizio dell'esecuzione della pena: come, per l'appunto, i condannati per i reati elencati dall'art. 656, comma 9, lettera a), cod. proc. pen., diversi da quelli di cui all'art. 4-bis ordin. penit. (per i quali l'accesso ai benefici penitenziari è invece subordinato a specifiche stringenti condizioni). Ciò, in particolare, in relazione al rischio - specialmente accentuato nel caso di pene detentive di breve durata, peraltro indicative di solito di una minore pericolosità sociale del condannato - che la decisione del tribunale di sorveglianza intervenga dopo che il soggetto abbia ormai interamente o quasi scontato la propria pena».

Tali conclusioni si trovano ribadite nell'ordinanza n. 67 del 2020, con la quale sono state dichiarate manifestamente infondate questioni identiche a quelle esaminate nella sentenza n. 216 del 2019.

3.4.- Di particolare rilievo è, poi, nella ricognizione della giurisprudenza di questa Corte in materia di sospensione dell'esecuzione della pena, la sentenza n. 41 del 2018, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 656, comma 5, cod. proc. pen., nella parte in cui prevede che il pubblico ministero sospende l'esecuzione della pena detentiva, anche se costituente residuo di maggiore pena, non superiore a tre anni, anziché a quattro anni. In tale decisione si è osservato che, se il tendenziale collegamento della sospensione dell'ordine di esecuzione con i casi di accesso alle misure alternative costituisce un punto di equilibrio ottimale, appartiene pur sempre alla discrezionalità legislativa selezionare ipotesi di cesura, quando ragioni ostative appaiano prevalenti.



Resta pertanto possibile che peculiari situazioni suggeriscano al legislatore di imporre un periodo di carcerazione in attesa che l'organo competente decida sull'istanza di affidamento in prova. Ciò può dipendere, ad esempio, dalla particolare pericolosità di cui, secondo il legislatore, sono indice determinati reati, pericolosità alla quale si intende rispondere inizialmente con il carcere, secondo la *ratio* cui si ispira l'art. 656, comma 9, lettera *a*), cod. proc. pen., nell'indicare specifici delitti per i quali è esclusa la sospensione dell'ordine di esecuzione della pena.

Il legislatore può anche prendere atto che l'accesso alla misura alternativa è soggetto a condizioni così stringenti da rendere questa eventualità meramente residuale, sicché appare tollerabile che venga sottoposto all'esecuzione carceraria chi all'esito del giudizio relativo alla misura alternativa potrà con estrema difficoltà sottrarsi alla detenzione: è quanto (oltre che per la gravità dei reati) accade, appunto, per i delitti elencati dall'art. 4-*bis* della legge n. 354 del 1975, che l'art. 656, comma 9, lettera *a*), cod. proc. pen. esclude dal beneficio della sospensione dell'ordine di esecuzione della pena.

4.- Tanto premesso, deve escludersi la denunciata manifesta irragionevolezza del trattamento stabilito, quanto alla esclusione dalla possibilità di sospensione dell'ordine di esecuzione, per chi commette fatti di contrabbando di tabacchi lavorati esteri adoperando mezzi di trasporto appartenenti a persone estranee al reato.

4.1.- Nella sentenza n. 233 del 2018, questa Corte, nel dichiarare non fondate le questioni di legittimità costituzionale - sollevate in riferimento agli artt. 3 e 27, primo e terzo comma, Cost. - dell'art. 291-*bis*, comma 1, del d.P.R. n. 43 del 1973, in tema di trattamento sanzionatorio del reato di contrabbando di tabacchi lavorati esteri, ha considerato che il maggior rigore del trattamento sanzionatorio riservato dal legislatore a questo delitto, rispetto a quanto previsto per le altre violazioni doganali, trova giustificazione nel diverso disvalore di dette condotte e nel maggiore allarme sociale che tale forma di contrabbando suscita.

Si è, infatti, osservato nella citata sentenza che: «[i]l contrabbando di t.l.e. è [...] fenomeno criminale che - come del resto testualmente si ricavava in considerazione del tenore letterale dell'art. 1, comma 1, della legge n. 50 del 1994 - interseca gli interessi della criminalità organizzata, allettata dagli ingenti profitti che tale iniziativa illecita garantisce immediatamente. Profitti, questi, che risultano acquisiti secondo percorsi analoghi a quelli propri di altri traffici transnazionali (inerenti agli stupefacenti, alle armi, all'immigrazione clandestina), notoriamente dominati dalle organizzazioni criminali; e che costituiscono, a loro volta, l'utile provvista da reimpiegare in altre iniziative, non necessariamente illecite, secondo tecniche sempre più sofisticate».

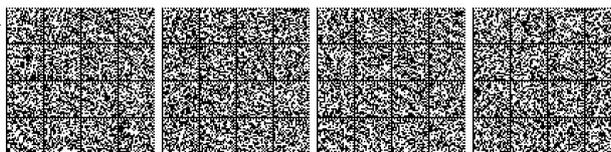
Quindi, sul rilievo che le condotte sanzionate dal citato art. 291-*bis* sono «destinate a ledere l'ordine e la sicurezza pubblica, ben più di quanto possa ritenersi per le altre violazioni doganali», in quanto «sono causa di significativi danni nei confronti dello Stato, non esclusivamente limitati al profilo finanziario delle entrate non percepite», la medesima sentenza ha osservato che quell'intervento normativo «abbraccia sempre più l'esigenza di reprimere adeguatamente un fenomeno criminale caratterizzato [...] da una crescente recrudescenza alla luce dell'ancora più marcato coinvolgimento delle organizzazioni criminali, anche sul piano internazionale, capaci di movimentare ingenti capitali e di realizzare profitti elevati su vasta scala».

5.- In questa prospettiva, l'aggravante ex art. 291-*ter*, comma 1, del d.P.R. n. 43 del 1973 intende reagire alla prassi dei contrabbandieri volta all'impiego di mezzi non propri (ad esempio presi a noleggio). L'autore del delitto di contrabbando che utilizza un mezzo di trasporto appartenente ad un terzo estraneo al reato, e cioè a persona che risulti non aver avuto alcun collegamento, né diretto né indiretto, con la commissione del contrabbando, dimostra maggiore pericolosità, tenuto conto che al terzo è consentito di sottrarre il veicolo alla confisca ove dimostri di non averne potuto prevedere l'illecito impiego anche occasionale e di non essere incorso in un difetto di vigilanza (art. 301, comma 3, del d.P.R. n. 43 del 1973).

In tal senso, l'art. 291-*ter* del d.P.R. n. 43 del 1973 tratta in modo ragionevolmente differenziato la condotta di chi commette i fatti previsti dall'art. 291-*bis* adoperando mezzi di trasporto appartenenti a persone estranee al reato, che il comma 1 delinea come aggravante comune, e le condotte contemplate nel comma 2, le quali costituiscono circostanze aggravanti ad effetto speciale, che comportano una pena pecuniaria in misura fissa per ogni grammo convenzionale di prodotto e la reclusione da tre a sette anni. Il comma 3 dell'art. 291-*ter* detta altresì una regola legale per il giudizio di bilanciamento, escludendo che le attenuanti generiche possano essere ritenute prevalenti o equivalenti rispetto alle aggravanti di cui alle lettere *a*) e *d*) del comma 2.

L'unificazione delle condotte aggravate di cui all'art. 291-*ter* del d.P.R. n. 43 del 1973 si riscontra, piuttosto, nel comma 1 dell'art. 4-*bis* della legge n. 354 del 1975, come modificato dall'art. 6, comma 1, della legge 19 marzo 2001, n. 92 (Modifiche alla normativa concernente la repressione del contrabbando di tabacchi lavorati) e dunque per effetto della ricomprensione dello stesso tra i reati della cosiddetta "seconda fascia" dell'art. 4-*bis*, per i quali il legislatore subordina la possibile concessione dei benefici penitenziari al presupposto dell'inesistenza di collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva, da accertare con peculiari e tipizzate modalità.

La ricomprensione del citato art. 291-*ter* tra i reati della cosiddetta "seconda fascia" dell'art. 4-*bis* ordin. penit. risulta, dunque, coerente con il particolare rigore sanzionatorio che l'ordinamento italiano riserva al contrabbando di tabacchi lavorati esteri nell'ambito dei reati doganali, allo scopo di garantire un più efficace contrasto a tale fenomeno delittuoso, ritenuto particolarmente allarmante, tanto da indurre il legislatore ad apprestare un sistema repressivo analogo a quello predisposto per i più gravi reati di criminalità organizzata.



È poi il censurato comma 9, lettera *a*), dell'art. 656 cod. proc. pen. che include in primo luogo i reati di cui all'art. 4-*bis* ordin. penit. tra quelli per i quali non opera la sospensione degli adempimenti esecutivi stabiliti per le pene brevi, in vista dell'eventuale applicazione di misure alternative alla detenzione.

5.1.- La presunzione di pericolosità inerente a tutte le ipotesi previste dall'art. 291-*ter* del d.P.R. n. 43 del 1973, che è a fondamento del loro inserimento tra le fattispecie incriminatrici ostative alla sospensione dell'esecuzione della pena, ai sensi dell'art. 656, comma 9, lettera *a*), cod. proc. pen., trova giustificazione nella comparazione delle diverse caratteristiche delle condotte di contrabbando di tabacchi lavorati esteri semplice o aggravate.

In questa prospettiva, non può ritenersi manifestamente irragionevole la scelta del legislatore di considerare attratte in un unico regime - quanto alla inclusione nel catalogo dei reati di cui all'art. 4-*bis*, comma 1-*ter*, ordin. penit. - le ipotesi aggravate del reato di cui all'art. 291-*bis* del d.P.R. n. 43 del 1973. In particolare, la condotta descritta dall'art. 291-*ter*, comma 1, e quindi l'ipotesi di contrabbando di tabacchi lavorati esteri aggravata dall'uso del mezzo altrui, pur se non accompagnata dalla predisposizione di ostacoli all'attività della polizia, e pur se non caratterizzata dalla presenza di specifici pericoli per l'incolumità pubblica (fattispecie, queste, integranti aggravanti ad effetto speciale), appare comunque assimilabile, per il *quid pluris* che qualifica la condotta, alle altre ipotesi aggravate, piuttosto che all'ipotesi semplice.

6.- Il divieto di sospensione dell'ordine di esecuzione della condanna per il delitto di contrabbando di tabacchi lavorati esteri commesso adoperando mezzi di trasporto appartenenti a persone estranee al reato trova, dunque, la propria *ratio* nella discrezionale, e non manifestamente irragionevole, presunzione del legislatore relativa alla particolare gravità del fatto e alla speciale pericolosità soggettiva manifestata dall'autore.

Non è riscontrabile un aprioristico automatismo legislativo, in quanto con il censurato comma 9, lettera *a*), dell'art. 656 cod. proc. pen., che si riferisce ai reati di cui all'art. 4-*bis* ordin. penit., e perciò anche all'art. 291-*ter* del d.P.R. n. 43 del 1973, il legislatore, in ragione della particolare pericolosità che denota l'autore del delitto di contrabbando, il quale utilizza un mezzo di trasporto appartenente ad un terzo estraneo al reato, ha inteso - indipendentemente dalla gravità della condotta posta in essere e dall'entità della pena irrogata - negare in via generale al condannato il beneficio della sospensione dell'ordine di carcerazione, in attesa della valutazione caso per caso, da parte del tribunale di sorveglianza.

Seguendo le direttrici indicate nella sentenza n. 41 del 2018 di questa Corte, la ragionevolezza del divieto di sospensione dell'esecuzione della condanna detentiva per i delitti elencati dall'art. 4-*bis* della legge n. 354 del 1975 sta già nella considerazione che riguardo ad essi l'accesso alla misura alternativa è soggetto a condizioni così stringenti da rendere questa eventualità meramente residuale.

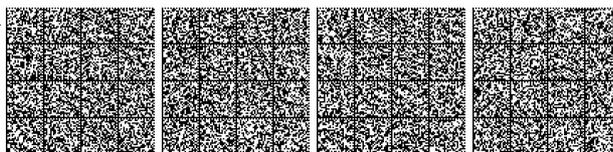
Né la presunzione di pericolosità, correlata all'inserimento dell'art. 291-*ter* del d.P.R. n. 43 del 1973 tra i delitti elencati dall'art. 4-*bis* della legge n. 354 del 1975, può dirsi nella specie superata, come prospetta il Tribunale di Napoli, visto che l'aggravante è stata bilanciata dal giudice del merito con le attenuanti generiche, dovendosi piuttosto ribadire quanto da questa Corte affermato nella sentenza n. 52 del 2020, e cioè che «la previsione di attenuanti [...] consente di adeguare la pena al caso concreto, ma non riguarda necessariamente l'oggettiva pericolosità del comportamento descritto dalla fattispecie astratta», sicché la concessione dell'attenuante può dirsi rilevante ai soli fini della determinazione della pena proporzionata al caso concreto, mentre, nella logica dell'attuale art. 4-*bis*, comma 1-*ter*, ordin. penit., essa non risulta idonea a incidere, di per sé sola, sulla coerenza della scelta legislativa di ricollegare a quel determinato delitto un trattamento più rigoroso in fase di esecuzione, quale che sia la misura della pena inflitta nella sentenza di condanna.

7.- Non sussiste neppure l'ipotizzata violazione del principio del necessario finalismo rieducativo della pena sancito dall'art. 27, terzo comma, Cost., in quanto il comma 9, lettera *a*), dell'art. 656 cod. proc. pen. non esclude la valutazione individualizzata del condannato, in relazione alla possibilità di concedergli i benefici previsti dall'ordinamento penitenziario, valutazione che resta demandata al tribunale di sorveglianza in sede di esame dell'apposita istanza.

8.- Per le considerazioni che precedono, le sollevate questioni di legittimità costituzionale devono essere dichiarate non fondate.

9.- Ciò ovviamente non esclude che il legislatore possa diversamente modulare le cause di esclusione della sospensione dell'ordine di esecuzione delle pene detentive.

In questa prospettiva, invero, sembra porsi l'art. 1, comma 17, della legge 27 settembre 2021, n. 134 (Delega al Governo per l'efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari), il quale detta principi e criteri direttivi per procedere ad una revisione organica della disciplina delle sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi, con innalzamento del limite della pena detentiva sostituibile e con agevolazione delle richieste di accesso alle misure alternative alla detenzione, proponibili già nel giudizio di cognizione.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 656, comma 9, lettera a), del codice di procedura penale, sollevate, in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 27, terzo comma, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Napoli 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*

Stefano PETITTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 7 dicembre 2021.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_210238

N. 239

*Sentenza 9 novembre - 7 dicembre 2021*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Energia - Attività di distribuzione del gas naturale - Procedura di gara - Previsione, mediante norma di interpretazione autentica, dell'obbligo, per il gestore uscente, oltre che alla prosecuzione della gestione del servizio fino alla data di decorrenza del nuovo affidamento, al pagamento del canone di concessione previsto dal contratto - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza, di certezza del diritto, di legittimo affidamento e di buon andamento dell'amministrazione - Inammissibilità delle questioni.**

- Legge 11 dicembre 2016, n. 232, art. 1, comma 453.
- Costituzione, artt. 3 e 97.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giancarlo CORAGGIO;

*Giudici :* Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, 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, comma 453, 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), promosso dal Collegio arbitrale presso la Camera arbitrale dell'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), nel procedimento vertente tra Centria srl e i Comuni di Figline e Incisa Valdarno, Cavriglia e Montevarchi, con ordinanza del 16 dicembre 2019, iscritta al n. 105 del registro ordinanze 2020 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 37, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visti gli atti di costituzione di Centria srl e dei Comuni di Figline e Incisa Valdarno, di Cavriglia e di Montevarchi, nonché gli atti d'intervento del Presidente del Consiglio di ministri e del Comune di Ugnano, e quelli, fuori termine, dei Comuni di Inveruno, di San Giorgio su Legnano e altri e del Comune di Nerviano, della IGAS Imprese gas, della Assogas - Associazione nazionale industriali privati gas e servizi energetici, dell'Utilitalia - Federazione delle imprese ambientali, energetiche ed idriche, della società Sei - Servizi energetici integrati srl (già Tea Sei srl) e della 2i Rete Gas spa;

udito nell'udienza pubblica del 9 novembre 2021 il Giudice relatore Giuliano Amato;

uditi l'avvocato Gianfranco Marchesi per il Comune di Ugnano, Andrea Manzi e Stefano Ferla per Centria srl, Giovanni Calugi per i Comuni di Figline e Incisa Valdarno, di Cavriglia e di Montevarchi e l'avvocato dello Stato Francesco Sclafani per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 9 novembre 2021.

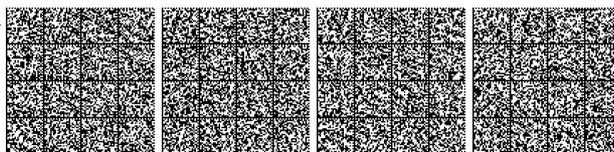
*Ritenuto in fatto*

1.- Il Collegio arbitrale presso la Camera arbitrale dell'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), con ordinanza del 16 dicembre 2019 (reg. ord. n. 105 del 2020), ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 453, 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).

La disposizione censurata prevede che «[l]articolo 14, comma 7, del decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164, si interpreta nel senso che il gestore uscente resta obbligato al pagamento del canone di concessione previsto dal contratto. Le risorse derivanti dall'applicazione della presente disposizione concorrono al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica da parte degli enti locali».

1.1.- Premette il rimettente che le questioni traggono origine dall'atto introduttivo di arbitrato del 23 febbraio 2018, promosso da Centria srl ai sensi della clausola compromissoria (da intendersi per arbitrato rituale) contenuta nell'art. 23 del contratto del 17 settembre 2002, stipulato con i Comuni di Montevarchi, di Cavriglia e di Figline e Incisa Valdarno, avente ad oggetto l'affidamento in concessione del servizio di distribuzione del gas naturale. La società concessionaria, in particolare, chiedeva in via principale di accertare di non dover riconoscere ai Comuni convenuti il canone di concessione previsto all'art. 6 del contratto dopo la scadenza (avvenuta il 30 settembre 2014) o, al più tardi, trascorso un anno dalla predetta scadenza. In via subordinata, la società chiedeva di accertare e dichiarare il diritto a vedersi rideterminato il canone di cui all'art. 6 del citato contratto, con decorrenza dalla scadenza o, al più tardi, con decorrenza da un anno oltre la scadenza e con riferimento alla fase di gestione *ope legis* del servizio ex art. 14, comma 7, del decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164 (Attuazione della direttiva 98/30/CE recante norme comuni per il mercato interno del gas naturale, a norma dell'articolo 41 della legge 17 maggio 1999, n. 144); ciò al fine di rispettare l'equilibrio economico-giuridico complessivo con gli enti locali convenuti, in coerenza con il regime gestionale *ope legis*, limitato alla ordinaria amministrazione, e con quanto stabilito, in aderenza ai principi generali e di settore, dall'art. 5, comma 5, del contratto tipo approvato con decreto del Ministro dello sviluppo economico 5 febbraio 2013 (Approvazione dello schema di contratto tipo relativo all'attività di distribuzione del gas naturale). Infine, ove fosse impossibile interpretare l'art. 1, comma 453, della legge n. 232 del 2016 in conformità al diritto comunitario e alle norme costituzionali, chiedeva altresì la disapplicazione di tale disposizione per illegittimità comunitaria e la rimessione della questione di legittimità costituzionale della medesima disposizione.

La pretesa di Centria srl trovava la sua fonte nell'accordo contrattuale sottoscritto dalle parti in data 14 novembre 2014. Ai sensi dell'art. 3 di tale accordo, la società s'impegnava a continuare la gestione del pubblico servizio di distribuzione del gas nei territori comunali - come imposto dall'art. 14, comma 7, del d.lgs. n. 164 del 2000, secondo cui «il gestore uscente resta comunque obbligato a proseguire la gestione del servizio limitatamente all'ordinaria ammi-



nistrazione, fino alla data di decorrenza del nuovo affidamento» - adempiendo a tutti gli obblighi dell'impresa di distribuzione previsti dalla normativa di settore e mantenendo in essere le medesime obbligazioni e garanzie di cui alla concessione originaria. Il patto, intervenuto prima della censurata norma di interpretazione autentica, ne avrebbe anticipato il contenuto chiarificatore nell'ambito del rapporto tra le parti, essendo evidente che tra le medesime obbligazioni non potrebbe non rientrare il pagamento del canone originario pattuito.

Il patto contrattuale, pertanto, superava la durata annuale della proroga già prevista dal contratto di concessione all'art. 18, disciplinando il rapporto in termini espliciti anche sulla questione dubbia del canone, alle stesse condizioni dettate dal contratto originariamente stipulato (per il principio che la proroga deve necessariamente intervenire alle medesime condizioni originarie, per cui è richiamata la pronuncia del Consiglio di Stato, sezione terza, sentenza 5 marzo 2018, n. 1337).

1.2.- Secondo il Collegio arbitrale l'inequivocabile portata letterale della disposizione censurata impedirebbe di ritenere, come asserito da Centria srl, che la proroga *ope legis* non possa comunque eccedere un anno dalla scadenza del contratto. Sarebbero invece rilevanti e non manifestamente infondati i prospettati dubbi di legittimità costituzionale concernenti la durata potenzialmente illimitata della gestione *ex lege* del servizio, con particolare riferimento alla violazione degli artt. 3 e 97 Cost. Dubbi riguardo a cui risulterebbe necessario sollevare la questione innanzi a questa Corte, poiché, come precisato dalla più recente giurisprudenza costituzionale, in caso di doppio contrasto di una disposizione nazionale con i principi costituzionali e con le norme di diritto europeo, la questione, sostiene il Collegio rimettente, «deve essere rimessa in primo ordine dinanzi alla Corte nazionale» (è richiamata la sentenza n. 269 del 2017).

La natura pattizia delle obbligazioni assunte da Centria srl, peraltro in epoca precedente di circa due anni rispetto all'entrata in vigore della disposizione di interpretazione autentica, renderebbe irrilevanti, ai fini della decisione circa la sussistenza dell'obbligo di corrispondere il canone per i primi cinque anni, le eccezioni d'illegittimità costituzionale mosse nei confronti dell'art. 1, comma 453, della legge n. 232 del 2016, assumendo invece rilevanza quanto al periodo successivo alla vigenza quinquennale dell'accordo del 14 novembre 2014.

1.3.- L'art. 1, comma 453, della legge n. 232 del 2016, pertanto, contrasterebbe con i principi di ragionevolezza e di certezza del diritto, nonché di legittimo affidamento del gestore del servizio, alla luce della considerazione che l'impresa non avrebbe potuto prevedere di dover corrispondere il medesimo canone anche una volta scaduto il termine quinquennale di proroga pattizia.

1.3.1.- Con riferimento alla violazione del principio di ragionevolezza, che avrebbe assunto un connotato conformativo rispetto a ogni parametro costituzionale, la disposizione censurata sembrerebbe essere incongrua e inadeguata anche rispetto al fine che intenderebbe perseguire (è richiamata la sentenza di questa Corte n. 43 del 1997), rinvenibile nella prosecuzione della gestione del servizio per il tempo strettamente necessario all'espletamento della nuova procedura ad evidenza pubblica.

Infatti, l'impresa resterebbe obbligata a un'illimitata gestione del servizio non più per sua scelta volontaria, ma per il protrarsi oltre ogni ragionevole previsione della situazione di stallo sul fronte delle nuove procedure di affidamento. La gestione *ex lege* risulterebbe, peraltro, espressamente limitata all'ordinaria amministrazione e come tale sarebbe, almeno potenzialmente, meno vantaggiosa per il gestore.

La dilatazione degli impegni assunti oltre il termine pattizio andrebbe ben al di là di quanto era possibile prevedere, non solo al momento di formulazione dell'offerta, ma anche al momento della sottoscrizione dell'accordo del 14 novembre 2014.

1.3.2.- In riferimento ai profili d'illegittimità costituzionale per violazione dei principi di certezza del diritto e di tutela del legittimo affidamento, rilevarebbe anche la giurisprudenza di questa Corte sull'ammissibilità delle leggi d'interpretazione autentica, che possono dirsi costituzionalmente legittime soltanto qualora abbiano lo scopo di chiarire «situazioni di oggettiva incertezza del dato normativo», in ragione di «un dibattito giurisprudenziale irrisolto», o di «ristabilire un'interpretazione più aderente alla originaria volontà del legislatore [...] a tutela della certezza del diritto e dell'eguaglianza dei cittadini, cioè di principi di preminente interesse costituzionale» (viene richiamata la sentenza n. 78 del 2012). Tali disposizioni, tuttavia, devono rispettare una serie di limiti «attinenti alla salvaguardia, oltre che dei principi costituzionali, anche di altri fondamentali valori di civiltà giuridica, posti a tutela dei destinatari della norma e dello stesso ordinamento, tra i quali vanno ricompresi il rispetto del principio generale di ragionevolezza [...]; la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto; la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico; il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario (sentenza n. 209 del 2010)» (viene citata la sentenza n. 308 del 2013).

Secondo l'orientamento costante di questa Corte, prosegue il rimettente, non sarebbe decisivo verificare se la norma censurata abbia carattere effettivamente interpretativo (e sia perciò retroattiva) ovvero sia innovativa con efficacia retroattiva, quanto piuttosto accertare se la retroattività della legge «trovi adeguata giustificazione sul piano della



ragionevolezza, di tutela del legittimo affidamento e di certezza delle situazioni giuridiche, atteso che essa si limita ad assegnare alla disposizione interpretata un significato riconoscibile come una delle possibili letture del testo originario» (sono richiamate le sentenze n. 78 del 2012 e n. 93 del 2011). Con riferimento ai rapporti di durata, come quello oggetto del giudizio, la nuova disciplina dovrebbe essere valutata sotto il profilo della razionalità, in modo che non sia leso l'affidamento del privato nella certezza giuridica (è richiamata la sentenza n. 525 del 2000).

A ben vedere, l'art. 1, comma 453, della legge n. 232 del 2016, nella parte in cui non prevede un termine di durata dello svolgimento del servizio, comporterebbe il rischio di una sua protrazione illimitata agli stessi patti e condizioni originari, che l'impresa avrebbe ritenuto di poter rispettare soltanto per un periodo limitato, ancorché da essa stessa consapevolmente prorogato per cinque anni.

La protrazione potenzialmente illimitata della proroga sarebbe appunto conseguenza dell'interpretazione autentica operata da una disposizione che, non prevedendo neppure, come talvolta accade, il richiamo alla formula del "termine ragionevole", o della "ragionevole durata" per lo svolgimento ultrattivo del servizio, contrasterebbe con l'affidamento legittimo degli operatori economici e le esigenze di certezza dei rapporti giuridici.

1.3.3.- L'inerzia della pubblica amministrazione o comunque i ritardi e le inadempienze che non hanno consentito ancora di bandire la gara non potrebbero del resto ragionevolmente essere scaricati sull'imprenditore aggiudicatario del servizio in una epoca diversa e con condizioni diverse, né tantomeno sugli operatori economici che, nonostante sia ormai decorso il termine quinquennale di proroga, attendono l'indizione di una nuova procedura di gara per l'affidamento del servizio.

Sotto questo ultimo profilo, la disposizione censurata sembrerebbe porsi in contrasto anche con l'art. 97 Cost., in tema di buon andamento nell'organizzazione e nell'attività amministrativa.

2.- Con atto depositato il 5 ottobre 2021 si è costituita in giudizio la società Centria srl, chiedendo - ove ritenuta non praticabile un'interpretazione costituzionalmente orientata che escluda la proroga automatica sine die del canone previsto nel contratto scaduto - la declaratoria d'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 453, della legge n. 232 del 2016.

2.1.- Secondo la difesa della parte privata tale disposizione, in primo luogo, lederebbe l'art. 3, primo comma, Cost., ai sensi del costante orientamento della giurisprudenza costituzionale secondo cui è costituzionalmente illegittima la norma di interpretazione autentica che in realtà attribuisce alla disposizione interpretata elementi a essa estranei, non assegnandole un significato riconoscibile come una delle possibili letture del testo originario (sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 15 del 2012 e n. 234 del 2007).

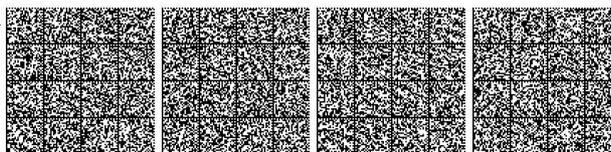
L'art. 14, comma 7, del d.lgs. n. 164 del 2000, oggetto dell'asserita norma d'interpretazione autentica, infatti, mirerebbe a escludere, ovvero a ridurre al minimo, la durata della fase che intercorre tra la scadenza naturale della concessione e la decorrenza del nuovo affidamento, prevedendo anche l'intervento sostitutivo regionale. Lungi dal legittimare una proroga della concessione (e del canone ivi previsto), dunque, esso presupporrebbe l'intervenuta scadenza della concessione stessa. Per tale ragione, il contratto di concessione non sarebbe più applicabile e il legislatore avrebbe previsto una disciplina di contenuto minimo al fine di garantire la continuità del servizio, nell'ipotesi straordinaria che l'ente concedente non faccia in tempo a insediare il nuovo concessionario prima della scadenza del precedente affidamento.

Ritenere tale disposizione, così come interpretata dalla disposizione censurata, quale recante una proroga *ex lege* della concessione sino al nuovo affidamento equivarrebbe a sposare una tesi ermeneutica estranea rispetto all'ambito dei possibili significati della disposizione, sovvertendone, anzi, l'impianto logico.

2.2.- In secondo luogo, alla disposizione oggetto d'interpretazione autentica sarebbe attribuito un significato incompatibile con il diritto comunitario, con riferimento agli artt. 49, 56 e 106 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130, lesivo, pertanto, dell'art. 117, primo comma, Cost.

La proroga di una concessione scaduta equivarrebbe, infatti, a nuovo affidamento senza gara (è richiamata Consiglio di Stato, sezione quinta, decisione 8 luglio 2008, n. 3391), in contrasto con i principi di diritto comunitario (è richiamata la seguente giurisprudenza comunitaria: Corte di giustizia delle Comunità europee, sezione sesta, sentenza 7 dicembre 2000, in causa C-324/98 e, con riferimento specifico al settore della distribuzione del gas naturale, Corte di giustizia delle Comunità europee, sezione seconda, sentenza 17 luglio 2008, in causa C-347/06), ormai pienamente recepiti anche nell'ordinamento interno (nel settore in esame proprio dall'art. 14 del d.lgs. n. 164 del 2000).

Come inoltre affermato dalla giurisprudenza amministrativa, la proroga dei contratti pubblici sarebbe compatibile con il diritto euro-unitario solo in due ben circoscritte ipotesi (si richiama la pronuncia del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione II-*quater*, sentenza 4 settembre 2017, n. 9531): quando la relativa clausola venga già



inserita nel bando quale opzione da esercitarsi da parte della stazione appaltante in favore dell'operatore economico aggiudicatario della selezione, alle condizioni fissate fin dall'inizio nella lex specialis di gara (proroga "tecnica"); o se, una volta scaduta l'efficacia di un contratto e avviate concretamente e formalmente le procedure per l'espletamento della nuova selezione pubblica, si renda necessario garantire la prosecuzione del servizio o della fornitura per tutto il tempo utile al completamento delle procedure selettive e alla stipula del nuovo contratto con il nuovo affidatario (proroga "ponte").

Nel caso specifico la norma sub iudice legittimerebbe, invece, una proroga di durata indeterminata, che opererebbe a prescindere dalla previsione contrattuale di una proroga tecnica e dal fatto che la gara risulti già indetta alla scadenza.

2.3.- Altresì violati sarebbero i principi di certezza del diritto e di tutela del legittimo affidamento, rilevanti, oltre che sotto il profilo comunitario, anche in riferimento agli artt. 3 e 41 Cost., specie in relazione al sindacato di ragionevolezza a cui sono soggette le leggi retroattive (*ex multis*, sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 132 del 2016, n. 150 e n. 146 del 2015, n. 170 del 2013, n. 264 del 2012, n. 302 del 2010, n. 236 del 2009, n. 390 del 1995 e n. 822 del 1988).

L'art. 1, comma 453, della legge n. 232 del 2016, ove interpretato nel senso della proroga automatica dello stesso canone previsto dal contratto scaduto, sarebbe chiaramente lesivo dei suddetti principi.

Infatti, al momento della formulazione della sua offerta di canone, la società non avrebbe potuto certamente prevedere di dover pagare quello stesso canone per altri anni dopo la scadenza della concessione, a fronte di una gestione obbligatoria del servizio indipendente dalla sua volontà e che, essendo limitata all'ordinaria amministrazione, sarebbe caratterizzata da condizioni economiche più svantaggiose.

Non sarebbe ammissibile che una norma del 2016, sotto le spoglie di norma di interpretazione autentica, abbia dilatato gli impegni assunti in gara dal distributore uscente, ben al di là di quanto ragionevole prevedere al momento della formulazione dell'offerta (sul punto si richiama la pronuncia del Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenza 5 dicembre 2017, n. 5736).

2.4.- La disposizione censurata violerebbe anche gli artt. 3, primo comma, 41, primo comma, 42 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 16 e 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, all'art. 6 del Trattato sull'Unione europea (TUE), firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007 ed entrato in vigore il 1° dicembre 2009, e ai già ricordati artt. 49, 56 e 106 TFUE.

La norma *de qua*, infatti, imporrebbe forzosamente al concessionario non solo di continuare a gestire il servizio, ma anche di pagare, in modo automatico, lo stesso canone previsto da un contratto scaduto anche per tutto il periodo indefinito, successivo alla scadenza e precedente il nuovo affidamento del servizio; obbligo, questo, chiaramente aggiuntivo e non previsto dalla norma originaria, che si porrebbe in contrasto con i suddetti parametri di legittimità costituzionale e comunitaria.

Ciò sarebbe causa di gestioni potenzialmente in perdita, con inaccettabili rischi per la regolarità, la sicurezza e la qualità del pubblico servizio; nessuno garantirebbe, infatti, che il piano economico-finanziario alla base dell'offerta, in equilibrio alla data di scadenza prevista nel contratto, continui a esserlo anche per il periodo successivo (neppure contemplato nel piano stesso), allorché resterebbero invariati costi per il gestore (in termini di corrispettivo da versare al Comune), mentre diminuirebbe la redditività della gestione, limitata all'ordinaria amministrazione.

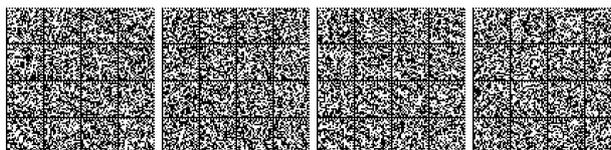
Pertanto, la disposizione censurata non inciderebbe su rapporti contrattuali nel ragionevole perseguimento di un interesse pubblico meritevole di tutela, ma, alterando il significato della norma interpretata, produrrebbe uno squilibrio incontrollato nei rapporti tra concedente e concessionario.

2.5.- Da ultimo, sussisterebbe una violazione anche del principio del buon andamento e dell'imparzialità della pubblica amministrazione ex art. 97 Cost.

Se le amministrazioni comunali avessero il diritto di continuare a pretendere sine die lo stesso canone previsto dalle concessioni scadute, infatti, esse perderebbero qualunque interesse a svolgere rapidamente le procedure di gara, in tutti i casi nei quali il corrispettivo massimo che potrebbero ottenere fosse inferiore rispetto a quello derivante dal contratto scaduto.

Nel caso specifico, il canone preteso dai Comuni in forza del contratto scaduto sarebbe significativamente superiore al canone massimo ottenibile successivamente alla gara ai sensi del contratto-tipo approvato con il d.m. 5 febbraio 2013.

La norma in questione, quindi, paradossalmente incentiverebbe i Comuni a ritardare le gare, a fortiori in considerazione del fatto che sarebbero state cancellate le sanzioni in prima battuta previste in caso di superamento dei termini per le gare medesime, di cui all'art. 4, comma 5, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, in legge 9 agosto 2013, n. 98, successivamente abrogato.



3.- Con atto depositato il 4 agosto 2020 si sono costituiti in giudizio i Comuni di Figline e Incisa Valdarno, di Cavriglia e di Montevarchi, chiedendo che le questioni di legittimità costituzionale siano dichiarate inammissibili e comunque non fondate.

3.1.- I Comuni costituiti premettono che, con concessione del 17 settembre 2002, avevano affidato a Coingas spa, a cui è successivamente subentrata Centria srl, la gestione del servizio pubblico di distribuzione del gas.

L'art 18 del contratto di concessione stabilisce che, alla scadenza dell'affidamento, su richiesta dell'affidante, l'esercente è comunque tenuto a proseguire la gestione del servizio alle medesime condizioni, fino a che l'affidante stesso non sia in grado di provvedervi direttamente o a mezzo di altra impresa e comunque per un periodo non superiore a un anno. Dopo la scadenza, il rapporto è continuato in forza del comma 7 dell'art. 14 del d.lgs. n. 164 del 2000, ma la gara non è stata bandita, non essendo stati individuati gli ambiti territoriali minimi ai sensi dell'art. 46-bis, comma 2, del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159 (Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale), convertito, con modificazioni, in legge 29 novembre 2007, n. 222. Con l'accordo del 14 novembre 2014 Comuni e Centria srl hanno così disciplinato i reciproci rapporti nella fase intercorrente tra la scadenza della concessione e il nuovo affidamento, prevedendo la prosecuzione della gestione per cinque anni alle medesime obbligazioni e garanzie indicate nella concessione originaria.

Successivamente il concessionario sarebbe rimasto inadempiente all'obbligo di pagare la quota variabile del canone per il 2016 e l'intero corrispettivo per il 2017, non fornendo altresì i dati per il calcolo della quota variabile del canone relativo al 2017 e al 2018.

3.2.- Le questioni di legittimità costituzionale sarebbero, in via preliminare, inammissibili.

3.2.1.- In primo luogo, nel giudizio *a quo* non si discuterebbe dell'obbligo di Centria srl di continuare la gestione del servizio dopo la scadenza della concessione, non avendo il concessionario contestato tale obbligo, mentre l'unica pretesa azionata in giudizio sarebbe quella di non dover corrispondere il canone previsto nel contratto.

La soluzione delle questioni, pertanto, non inciderebbe sull'esito del giudizio *a quo*, ma metterebbe a disposizione della società concessionaria un bene della vita (la liberazione dal rapporto concessorio) che la controparte non avrebbe domandato.

Da qui l'inammissibilità delle questioni per difetto di rilevanza.

3.2.2.- In secondo luogo, le questioni sarebbero inammissibili per inesatta individuazione della norma censurata.

Se la norma d'interpretazione autentica recata dal comma 453 dell'art. 1 della legge n. 232 del 2016 venisse eliminata dall'ordinamento, infatti, rimarrebbe vigente l'art. 14, comma 7, del d.lgs. n. 164 del 2000 e, quindi, il concessionario dovrebbe comunque continuare ad assicurare la gestione del servizio pubblico e a corrispondere il canone previsto nel contratto.

3.2.3.- Le questioni sarebbero inammissibili anche per difetto di motivazione.

Il Collegio arbitrale, infatti, si sarebbe limitato a richiamare i condivisibili principi espressi dalla giurisprudenza costituzionale in punto di ragionevolezza della norma, certezza del diritto e tutela del legittimo affidamento, ma avrebbe argomentato in modo generico e astratto la loro asserita violazione da parte della disposizione censurata.

L'ordinanza di remissione, infatti, non conterrebbe alcun concreto riferimento alle asserite conseguenze negative che Centria srl subirebbe a causa dell'adempimento dell'obbligo di pagare il corrispettivo previsto nel contratto scaduto, anche durante il periodo di gestione *ope legis*, e mancherebbe qualsiasi valutazione in ordine alla convenienza per la società concessionaria, sotto il profilo economico e finanziario, di continuare la gestione alle stesse condizioni.

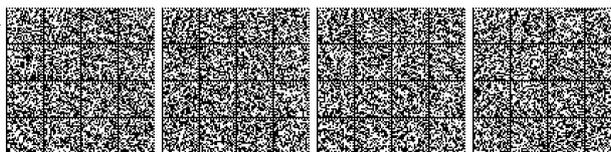
3.3.- Le questioni sarebbero, in ogni caso, non fondate.

3.3.1.- L'art. 14, comma 7, del d.lgs. n. 164 del 2000 è in vigore dal 21 giugno 2000. Quando i Comuni hanno sottoscritto il contratto del 2002 con il concessionario, quest'ultimo sarebbe stato, quindi, pienamente consapevole di essere tenuto a proseguire nella gestione del servizio dopo la scadenza del rapporto, fino al subentro del nuovo concessionario.

Un essenziale servizio pubblico, qual è quello della distribuzione del gas, d'altronde, non potrebbe essere interrotto; la previsione normativa in questione, pertanto, tutelerebbe l'interesse della collettività e non pregiudicherebbe quello del concessionario.

L'art. 1, comma 453, della legge n. 232 del 2016 sarebbe così una vera norma di interpretazione autentica, limitandosi a confermare che la portata generale dell'art. 14, comma 7, del d.lgs. n. 164 del 2000 comprende l'obbligo di pagamento del canone di concessione previsto dal contratto.

Com'è noto, una legge d'interpretazione autentica non può dirsi costituzionalmente illegittima qualora si limiti ad assegnare alla disposizione interpretata un significato già in essa contenuto, riconoscibile come una delle possibili letture del testo originario (*ex plurimis*, sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 271 e n. 257 del 2011, n. 209



del 2010 e n. 24 del 2009). In tal caso, infatti, la legge interpretativa ha lo scopo di chiarire «situazion[i] di oggettiva incertezza del dato normativo», in ragione di «un dibattito giurisprudenziale irrisolto» o di «ristabilire un'interpretazione più aderente alla originaria volontà del legislatore» (così la sentenza n. 311 del 2009), «a tutela della certezza del diritto e dell'eguaglianza dei cittadini, cioè di principi di preminente interesse costituzionale» (è richiamata la sentenza n. 78 del 2012). Dunque, quando il legislatore assegna alle disposizioni interpretate un significato in esse già contenuto, riconoscibile come una delle loro possibili varianti di senso, ciò influisce sul positivo apprezzamento, sia della ragionevolezza della norma d'interpretazione autentica, sia sulla non configurabilità di una lesione dell'affidamento dei soggetti destinatari (si richiama la sentenza n. 73 del 2017).

La disposizione censurata non solo non introdurrebbe nell'ordinamento una nuova previsione, ma neppure inciderebbe negativamente sul sinallagma del rapporto concessorio.

Non a caso, già prima della norma di interpretazione autentica, l'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico - AEEGSI (oggi Autorità di regolazione per energia reti e ambiente - ARERA), nel comunicato del 19 maggio 2016 (Chiarimenti in relazione alla sussistenza dell'obbligo di pagamento del canone per il servizio di distribuzione del gas naturale da parte del concessionario del servizio nel periodo di prosecuzione del servizio), aveva affermato l'applicazione delle regole previgenti in relazione al rapporto tra gestore e utenti nel periodo di prosecuzione.

3.3.2.- Per quanto concerne l'asserita violazione dell'art. 97 Cost., le censure sarebbero generiche e non coinvolgerebbero il contenuto della norma censurata, ma il ritardo della pubblica amministrazione nell'avvio delle nuove gare.

Dovrebbe altresì considerarsi che il citato art. 14, comma 7, del d.lgs. n. 164 del 2000 prevede che, qualora l'ente locale non provveda a indire una nuova gara, la Regione, anche attraverso la nomina di un commissario ad acta, avvia la procedura di gara. Centria srl non si sarebbe avvalsa di tale facoltà, in maniera coerente, si sostiene, con il suo interesse a continuare la gestione del servizio.

4.- Con atto depositato il 24 settembre 2020 è intervenuto nel presente giudizio il Comune di Urgnano, argomentando l'inammissibilità o comunque la non fondatezza delle questioni.

4.1.- In punto di ammissibilità dell'intervento il Comune sottolinea di aver stipulato con la società 2i rete Gas spa un contratto-convenzione di durata trentennale, su cui sono sorti contrasti interpretativi in merito alle obbligazioni facenti capo alle parti a seguito della normativa introdotta con l'art. 14, comma 7, del d.lgs. n. 164 del 2000, con particolare riferimento all'obbligo per il concessionario di corrispondere il canone convenuto anche per il periodo successivo al 31 dicembre 2012, data da cui ha avuto inizio il periodo di prorogatio *ex lege* della concessione. Su tale contenzioso si sono pronunciati il Tribunale ordinario di Bergamo, con la sentenza 22 febbraio 2017, n. 452, e la Corte d'appello di Brescia, con la sentenza 28 aprile 2020, n. 402, confermando la sussistenza dell'obbligo di pagare il canone e rigettando l'eccezione d'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 453, della legge n. 232 del 2016. Tale eccezione, nondimeno, è stata riproposta innanzi alla Corte di cassazione, ove pende il giudizio.

Sussisterebbe, pertanto, un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato il rapporto dedotto in giudizio tale da rendere ammissibile l'intervento, potendo l'ente locale essere pregiudicato da un'eventuale declaratoria d'illegittimità costituzionale nell'ambito del giudizio radicatosi avanti la Corte di cassazione.

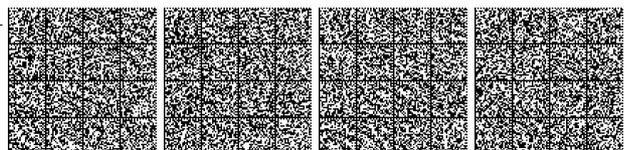
5.- Con atto depositato il 5 ottobre 2020 è intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili e comunque non fondate.

5.1.- In primo luogo, le questioni sarebbero inammissibili sotto un duplice profilo, concernente il difetto di motivazione sulla rilevanza.

5.1.1.- Nella specie, non sarebbero chiare le ragioni che renderebbero rilevanti le questioni nonostante il giudizio riguardi un'obbligazione di fonte negoziale prevista dalle parti ben due anni prima dell'entrata in vigore della norma interpretativa.

Il generico riferimento a un non meglio precisato periodo di cinque anni di proroga negoziale non consentirebbe di verificare la correttezza del suddetto ragionamento, perché il Collegio arbitrale non indicherebbe né la data di decorrenza, né quella di scadenza della proroga negoziale del contratto, né infine preciserebbe il periodo temporale oggetto della richiesta di pagamento del canone avanzata dai Comuni. Tale elemento sarebbe essenziale ai fini della rilevanza, perché il giudizio *a quo* riguarderebbe l'azione di accertamento negativo di un credito, che sarebbe ammissibile sotto il profilo dell'interesse ad agire solo nei limiti in cui coincide con l'altrui rivendicazione del credito oggetto di contestazione, non potendo tale azione essere proposta per uno scopo meramente astratto e preventivo.

Il fatto che la società istante abbia chiesto l'accertamento negativo anche con riguardo al tempo successivo al periodo della proroga pattizia non basterebbe per affermare la rilevanza delle questioni, perché non sarebbe dato sapere se tale domanda di accertamento corrisponda a una rivendicazione per il medesimo periodo.



5.1.2.- Ulteriore profilo di inammissibilità deriverebbe da una non corretta lettura della citata sentenza n. 269 del 2017. Ivi, infatti, sarebbe stata affermata la prevalenza della pregiudiziale costituzionale su quella eurounitaria, delineandosi solo un'eccezione ai principi consolidati a partire dalla sentenza n. 170 del 1984, nell'ipotesi in cui il contrasto della norma nazionale con il diritto eurounitario si sostanzia nella lesione dei diritti garantiti nella CDFUE, che intersecano in larga misura i diritti enunciati nella Costituzione italiana, facendo così sorgere la necessità di un intervento erga omnes di questa Corte.

Nella fattispecie, il rimettente da un lato non spenderebbe nessuna considerazione in merito alla violazione di un diritto previsto dalla CDFUE; dall'altro non compirebbe alcuna delibazione per valutare l'applicabilità della norma censurata nel giudizio posto al suo esame, nonostante la parte abbia eccepito la sua contrarietà col diritto dell'Unione europea e ne abbia chiesto la disapplicazione.

Pertanto, ricorrerebbe la stessa situazione che ha indotto la citata sentenza n. 269 del 2017 a dichiarare inammissibili le questioni per difetto di motivazione sulla rilevanza.

5.2.- Le questioni sarebbero in ogni caso non fondate.

5.2.1.- L'art. 14, comma 7, del d.lgs. n. 164 del 2000, oggetto d'interpretazione autentica, sarebbe formulato in modo tale da non consentire la protrazione a tempo indeterminato del rapporto concessorio, perché non solo porrebbe una precisa cadenza temporale obbligatoria per l'avvio della procedura di gara, ma contemplerebbe un'esecuzione in forma specifica di tale obbligo attraverso l'intervento della Regione, anche con la nomina di un commissario ad acta, per rimediare all'eventuale inerzia degli enti locali. Qualora il suddetto rimedio non dovesse andare a buon fine, il gestore in prorogatio non sarebbe tenuto a continuare a pagare il canone originario e ben potrebbe ottenere lo scioglimento dal vincolo contrattuale, oltre al risarcimento del danno subito in conseguenza dell'inerzia della pubblica amministrazione nella conclusione della nuova gara.

Si tratterebbe, quindi, di una disposizione che non solo non prevedrebbe una proroga a tempo indeterminato degli impegni contrattuali, ma neppure la consentirebbe, sancendo un preciso obbligo a carico degli enti locali di non procrastinare la prorogatio sine die e apprestando un rimedio stringente per garantirne l'adempimento.

Il giudice rimettente non avrebbe tenuto minimamente conto di tale disciplina della successione nella gestione del servizio, la quale corrisponderebbe a una scelta legislativa del tutto ragionevole, che si collocherebbe in un punto di equilibrio tra l'interesse pubblico alla continuità del servizio di distribuzione del gas e l'interesse del gestore uscente a non subire un'illimitata prorogatio dei suoi obblighi contrattuali.

6.- Sono stati depositati ulteriori atti d'intervento, tuttavia oltre il termine previsto dall'art. 4, comma 4, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, pari a venti giorni dalla pubblicazione dell'ordinanza di rimessione, avvenuta nella *Gazzetta Ufficiale* del 9 settembre 2020, n. 37.

6.1.- In particolare, con atto depositato il 30 aprile 2021, sono intervenuti in giudizio, ad opponendum, i Comuni di Inveruno di San Giorgio su Legnano, di Bernate Ticino, di Cuggiono, di Marcallo con Casone, di Busto Garolfo, di Peschiera Borromeo e il Comune di Nerviano.

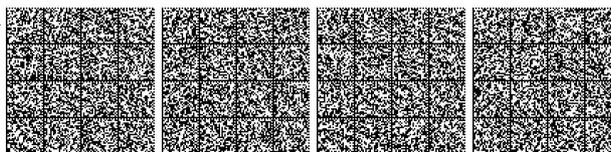
6.2.- Con atti depositati rispettivamente il 18 e il 19 ottobre 2021, inoltre, sono intervenute in giudizio, ad adiuvandum, l'IGAS Imprese gas, l'Assogas - Associazione nazionale industriali privati gas e servizi energetici, l'Utilitalia - Federazione delle imprese ambientali, energetiche ed idriche, la società Sei - Servizi energetici integrati srl (già Tea Sei srl) e la società 2i rete GAS spa.

7.- In prossimità dell'udienza sono state depositate numerose memorie.

7.1.- In primo luogo, l'Avvocatura generale dello Stato insiste sull'eccezione d'inammissibilità per aberratio ictus, in quanto le censure avrebbero dovuto essere rivolte contro la norma oggetto di interpretazione autentica (l'art. 14, comma 7, del d.lgs. n. 164 del 2000) e non contro la norma interpretativa (l'art. 1, comma 453, della legge n. 232 del 2016).

7.1.1.- Nel merito, lo Stato sottolinea che, come più volte affermato da questa Corte (sono richiamate le sentenze n. 103 del 2013, n. 74 del 2008, n. 234 del 2007, n. 274 del 2006, n. 282 del 2005, n. 374 e n. 29 del 2002, n. 525 del 2000, n. 229 del 1999 e n. 397 del 1994), sarebbe sostanzialmente sotto il profilo della ragionevolezza che bisognerebbe valutare l'idoneità di una norma a disciplinare anche situazioni pregresse.

L'obbligo di pagamento del canone di concessione da parte del gestore del servizio risponderebbe proprio a un criterio di ragionevolezza, che consisterebbe nel conservare, anche durante il periodo di proroga, il preesistente rapporto sinallagmatico voluto dalle parti, considerato che anche in tale periodo il gestore uscente continuerebbe a percepire gli introiti contrattualmente previsti e quindi non vi sarebbe ragione di modificare i rapporti economici tra le parti a tutto vantaggio dell'impresa.



Né ci si troverebbe innanzi a una proroga potenzialmente illimitata, in quanto la norma oggetto di interpretazione autentica porrebbe una perentoria cadenza temporale per l'avvio della procedura di gara, il cui rispetto sarebbe garantito da una sorta di esecuzione in forma specifica di tale obbligo, attraverso l'intervento della Regione, anche con la nomina di un commissario ad acta, per rimediare all'eventuale inerzia degli enti locali.

Si tratterebbe, quindi, di una scelta legislativa che bilancerebbe in modo equilibrato e ragionevole l'interesse pubblico alla continuità di un servizio essenziale per la collettività e l'interesse imprenditoriale del gestore uscente.

7.2.- In secondo luogo, il Comune di Ugnano ha depositato una memoria ribadendo la propria legittimazione a intervenire nel giudizio, nonché le ragioni d'inammissibilità e non fondatezza delle questioni.

7.3.- I Comuni di Montevarchi, di Cavriglia e di Figline e Incisa Valdarno, nelle proprie memorie, ricostruiscono in modo più dettagliato il quadro normativo.

7.3.1.- Ai sensi dell'art. 46-*bis*, comma 2, del d.l. n. 159 del 2007, come convertito, le gare per l'affidamento del servizio devono avvenire per ambiti territoriali minimi (Atem), individuati dai Ministri dello sviluppo economico e per gli affari regionali e le autonomie locali, su proposta dell'AEEGSI e sentita la Conferenza unificata.

Sono così stati individuati dall'art. 1 del decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro per i rapporti con le Regioni e la coesione territoriale, 19 gennaio 2011 (Determinazione degli ambiti territoriali nel settore della distribuzione del gas naturale) 177 Atem e l'art. 1 del decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro per i rapporti con le Regioni e la coesione territoriale, 18 ottobre 2011 (Determinazione dei Comuni appartenenti a ciascun ambito territoriale del settore della distribuzione del gas naturale) ha inserito i Comuni di Montevarchi e di Cavriglia nell'Atem Arezzo e il Comune di Figline e Incisa Valdarno nell'Atem Firenze 2.

Il decreto del Ministro dello sviluppo economico 12 novembre 2011, n. 226 (Regolamento per i criteri di gara e per la valutazione dell'offerta per l'affidamento del servizio della distribuzione del gas naturale, in attuazione dell'articolo 46-*bis* del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 2007, n. 222) ha poi stabilito le modalità d'individuazione, per ciascun Atem, del soggetto incaricato, quale stazione appaltante, di predisporre gli atti di gara, compresa la sua aggiudicazione, sulla base di criteri nuovi ed uniformi per l'intero territorio nazionale.

L'art. 24, comma 4, ultimo periodo, del decreto legislativo 1° giugno 2011, n. 93 (Attuazione delle direttive 2009/72/CE, 2009/73/CE e 2008/92/CE relative a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica, del gas naturale e ad una procedura comunitaria sulla trasparenza dei prezzi al consumatore finale industriale di gas e di energia elettrica, nonché abrogazione delle direttive 2003/54/CE e 2003/55/CE), inoltre, ha escluso la selezione del gestore a livello comunale, stabilendo che le gare possono essere effettuate unicamente per ambiti territoriali.

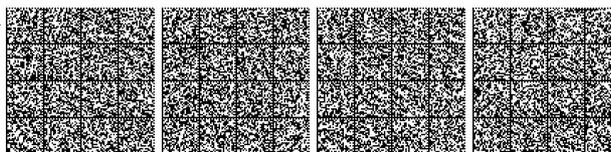
I termini entro i quali gli Atem Arezzo e Firenze 2 avrebbero dovuto pubblicare il bando di gara sono stati poi prorogati dal legislatore, prima dall'art. 1, comma 16, del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 145 (Interventi urgenti di avvio del piano "Destinazione Italia", per il contenimento delle tariffe elettriche e del gas, per l'internazionalizzazione, lo sviluppo e la digitalizzazione delle imprese, nonché misure per la realizzazione di opere pubbliche ed EXPO 2015), convertito, con modificazioni, in legge 21 febbraio 2014, n. 9, poi dall'art. 3 del decreto-legge 30 dicembre 2015, n. 210 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito, con modificazioni, in legge 25 febbraio 2016, n. 21, e sono successivamente scaduti.

Con il comma 2 dell'art. 4 del d.l. n. 69 del 2013, come convertito, - modificato dall'art. 3, comma 2-*ter*, lettera a), del d.l. n. 210 del 2015, come convertito - il legislatore ha stabilito che i termini fissati dal d.m. n. 226 del 2011 per l'avvio delle procedure di gara hanno natura perentoria. Scaduti tali termini, la Regione competente sull'ambito assegna ulteriori sei mesi per adempiere, decorsi i quali avvia la procedura di gara attraverso la nomina di un commissario ad acta. Decorsi due mesi dalla scadenza di tale ultimo termine senza che la Regione competente abbia proceduto alla nomina del commissario, il Ministro dello sviluppo economico, sentita la stessa Regione, interviene per dare avvio alla gara nominando un commissario ad acta.

A seguito di tale evoluzione del quadro normativo, alcuni dei concessionari in regime di proroga *ex lege* ai sensi dell'art. 14, comma 7, del d.lgs. n. 164 del 2000 hanno avviato iniziative giudiziarie, pretendendo di essere liberati dall'obbligo di pagare il canone previsto dai contratti scaduti.

Vista la non uniformità della giurisprudenza sul punto, è intervenuto l'art. 1, comma 453, della legge n. 232 del 2016, oggetto di censura, chiarendo la necessità di corrispondere il canone previsto dal contratto anche nella fase di transizione al nuovo affidamento.

7.3.2.- Ciò premesso, la memoria ribadisce l'inammissibilità delle questioni per difetto di rilevanza, poiché la disposizione censurata non inciderebbe sulla durata della proroga del rapporto e, pertanto, se anche fosse eliminata dall'ordinamento, rimarrebbe vigente l'art. 14, comma 7, del d.lgs. n. 164 del 2000 (tra le altre, sono richiamate: Corte d'appello di Brescia, sentenza n. 402 del 2020, e Corte d'appello di Milano, sezione prima, sentenza 18 giugno 2019, n. 2695).



Ulteriore ragione d'inammissibilità deriverebbe dalla insufficienza della motivazione dell'ordinanza di rimesione, non venendo argomentate le conseguenze negative che la gestione *ex lege* determinerebbe sul concessionario, né si terrebbe conto della disciplina dei rimedi a disposizione del gestore uscente per superare l'inerzia dell'amministrazione nell'individuazione del nuovo concessionario.

7.3.3.- Nel merito le questioni sarebbero in ogni caso non fondate.

7.3.3.1.- La disposizione censurata avrebbe, infatti, natura interpretativa secondo quanto statuito da costante giurisprudenza costituzionale (sono richiamate le sentenze n. 39 del 2021, n. 108 del 2019, n. 73 del 2017 e n. 170 del 2008), confermando anche quelle posizioni della giurisprudenza di merito, antecedenti all'art. 1, comma 453, della legge n. 232 del 2016, secondo cui l'art. 14, comma 7, del d.l.gs. n. 164 del 2000 comporterebbe nella fase di proroga l'applicazione dell'intera disciplina contrattuale (tra le altre, si richiama Tribunale ordinario di Milano, sezione settima, sentenza 18 ottobre 2012).

Il regime della prosecuzione del rapporto individuerebbe un ragionevole punto di equilibrio tra l'interesse della collettività a evitare una soluzione di continuità nella gestione di un essenziale servizio pubblico, quale quello della distribuzione del gas, e l'interesse del concessionario a non essere vincolato a un'illimitata gestione del servizio, venendo assicurati allo stesso i rimedi contro l'inerzia della pubblica amministrazione nel bandire le gare per i nuovi affidamenti.

La situazione di cui i concessionari si lamentano non sarebbe conseguenza, quindi, di una sopravvenienza normativa, ma del tempo necessario agli Atem (e non al singolo Comune concedente) per lo svolgimento delle procedure di selezione del nuovo gestore.

Si tratterebbe, pertanto, al più di un mero inconveniente di fatto.

7.3.3.2.- Né potrebbe dirsi che la proroga dell'attività del gestore, poiché limitata all'ordinaria amministrazione incida sull'equilibrio contrattuale.

Le eventuali attività di estensione della rete, infatti, avrebbero potuto essere realizzate dal gestore solo in esecuzione di un piano d'intervento approvato dai Comuni interessati ai lavori; l'asserita maggiore remunerazione del capitale a tal fine investito sarebbe, dunque, una componente dei ricavi soltanto eventuale; si tratterebbe di una (indimostrata) contrazione dei guadagni, in relazione ai quali Centria srl non avrebbe potuto maturare alcun legittimo affidamento in considerazione della disciplina contrattuale.

Pertanto, la società non cercherebbe di evitare un danno, ma perseguirebbe lo scopo di rimanere in una situazione di vantaggio (prosecuzione della gestione del servizio), lucrando l'ulteriore beneficio che le deriverebbe dalla liberazione dall'obbligo di pagare il canone ovvero dall'arbitraria determinazione di un canone inferiore a quello contrattualmente stabilito dalle parti.

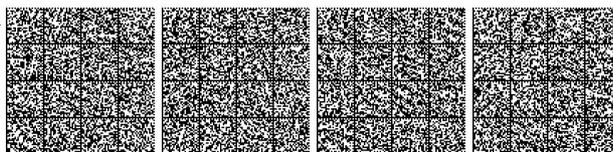
In tal modo, però, non si avrebbe una proroga del rapporto concessorio scaduto, ma un nuovo affidamento a condizioni diverse da quelle scaturite dalla gara aggiudicata nel 2002, con violazione delle norme che impongono l'affidamento delle concessioni tramite gara.

7.4.- Infine, anche la società Centria srl ha depositato una memoria.

7.4.1.- In punto di rilevanza, la parte costituita replica alle eccezioni d'inammissibilità delle questioni sollevate dall'Avvocatura generale dello Stato.

7.4.1.1.- In primo luogo, con riferimento al difetto di motivazione, la società ricorda che, per pacifica giurisprudenza costituzionale, il riscontro dell'interesse ad agire e la verifica della legittimazione delle parti sarebbero rimessi alla valutazione del giudice rimettente, non rientrando tra i poteri di questa Corte sindacare la validità dei presupposti di esistenza del giudizio *a quo*, a meno che questi non risultino manifestamente e incontrovertibilmente carenti, essendo sufficiente che l'ordinanza di rimessione argomenti non implausibilmente la rilevanza della questione (sono richiamate le sentenze n. 224 del 2020, n. 126 e n. 99 del 2018, n. 200 del 2014, n. 61 del 2012 e n. 270 del 2010). Inoltre, con riferimento alle domande di mero accertamento, «[i]l fatto costitutivo che giustifica l'interesse ad agire è [...] ragionevolmente individuabile nella disciplina legislativa già entrata in vigore», in quanto, a mente della pacifica giurisprudenza di legittimità, anche la rimozione di una incertezza «rappresenta [...] un risultato utile, giuridicamente rilevante e non conseguibile se non attraverso l'intervento del giudice» (sentenza n. 35 del 2017).

Come chiarito anche dalla giurisprudenza della Corte di cassazione, inoltre, l'interesse ad agire in un'azione di mero accertamento non implicherebbe necessariamente l'attualità della lesione di un diritto, essendo sufficiente uno stato di incertezza oggettiva che non sia superabile se non con l'intervento del giudice (sono richiamate le seguenti pronunce: sezioni unite civili, sentenza 7 luglio-18 settembre 2020, n. 19597; sezione lavoro, sentenza 11-marzo-31 luglio 2015, n. 16262; sezione prima civile, sentenza 4 dicembre 2013-19 febbraio 2014, n. 3885; sezione seconda civile, sentenza 14 novembre 2002, n. 16022).



Nel caso di specie, il Collegio arbitrale avrebbe inteso distinguere espressamente il periodo coperto dall'accordo del 2014 dal periodo successivo, decorrente dal 1° ottobre 2019, dunque già in corso al momento della rimessione delle questioni innanzi a questa Corte; in tale momento già sussisteva, pertanto, uno stato di incertezza, configurabile comunque sin dalla proposizione dell'azione nel giudizio *a quo*, a conferma dell'attualità della lesione del diritto.

7.4.1.2.- In secondo luogo, in relazione all'eccezione d'inammissibilità per mancata considerazione in via preliminare dei profili di contrasto con il diritto eurounitario, negli atti depositati da Centria srl sarebbero stati sollevati profili di contrasto con norme di diritto comunitario contenute, sia nei trattati, sia nella CDFUE, ma il Collegio arbitrale avrebbe ritenuto di far riferimento, in via assorbente, agli artt. 3 e 97 Cost., in particolare in relazione alla ragionevolezza e ai limiti delle leggi di interpretazione autentica (sono richiamate le sentenze n. 308 del 2013, n. 78 del 2012 e n. 209 del 2010). Limiti che sarebbero espressione di valori costituzionali e principi fondamentali (ragionevolezza, uguaglianza, legittimo affidamento, certezza del diritto), in evidente sovrapposizione con la CDFUE.

7.4.2.- Nel merito Centria srl ribadisce le ragioni a favore dell'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 453, della legge n. 232 del 2016.

7.4.2.1.- Nel citato comunicato del 19 maggio 2016 l'AEEGSI (oggi ARERA) avrebbe precisato soltanto che nella fase transitoria il gestore del servizio di distribuzione non è di per sé esonerato dal dover corrispondere un canone, pur con una formulazione testuale infelice («il gestore uscente resta obbligato al pagamento del canone di concessione previsto dal contratto»), che sembrerebbe far pensare a una automatica e vincolante proroga del medesimo canone anche per tutta la fase transitoria.

Una tale lettura sarebbe però costituzionalmente illegittima, poiché esisterebbe un criterio-limite per la determinazione del canone che i Comuni possono esigere dal gestore e, quindi, porre a base di gara. Ogni superamento di questo limite potrebbe giustificarsi unicamente in virtù di una offerta volontaria del gestore stesso.

L'Autorità di settore avrebbe esplicitato detto limite già nell'ambito dei chiarimenti resi in sede giudiziale in data 31 luglio 2003 (i cui contenuti sarebbe poi stati recepiti dal d.m. n. 226 del 2011), in riferimento al sistema tariffario allora vigente, il quale, peraltro in modo sostanzialmente analogo a quello attuale, riservava una componente della tariffa (allora denominata "CGD") alla copertura dei costi operativi (gestione ordinaria) e una (denominata "CCD") alla copertura dei costi di capitale (investimenti). L'Autorità avrebbe precisato, anzitutto, che la componente CGD dovesse essere necessariamente riconosciuta al soggetto che svolgeva tale servizio, mentre la componente CCD si divideva in due voci: una destinata a finanziare le opere di manutenzione straordinaria dell'impianto (voce "s"), l'altra destinata a remunerare il capitale investito (voce "rd"); qualora l'impianto fosse di proprietà dell'ente locale, il canone non poteva comunque intaccare la componente "s" del "CCD", pari mediamente al 30-35 per cento e, quindi, poteva giungere a coprire sino al 65-70 per cento del medesimo "CCD" (sempre e solo nel caso del Comune proprietario dell'impianto).

Il contratto-tipo approvato con il d.m. 5 febbraio 2013 recepirebbe in toto tale approccio. Esso (art. 5, comma 5.5), non a caso, per la fase di gestione successiva alla scadenza dell'affidamento, sino alla decorrenza del nuovo affidamento, escluderebbe l'applicazione di tutti gli articoli che recepiscano condizioni volontariamente offerte o accettate dal concessionario e non derivino da obblighi legislativi o regolatori, in particolare del successivo art. 28, ove si prevede il corrispettivo offerto a favore dell'ente locale. Il gestore sarebbe invece tenuto a continuare a retrocedere all'ente solo la remunerazione tariffaria del capitale investito dall'ente stesso per la realizzazione della parte di impianto di sua proprietà, ossia il corrispettivo dovuto per l'utilizzo della rete o porzione di rete di proprietà dello stesso ente locale (di cui all'art. 27 del medesimo contratto-tipo).

Orbene, il canone offerto da Centria srl per la sola durata pattizia del rapporto concessorio supererebbe nettamente la quota della tariffa che il Comune potrebbe esigere, in assenza di una espressa volontà negoziale del concessionario, assorbendo circa il 94 per cento dell'intero ricavo tariffario di località. Se, in costanza del periodo contrattuale, un tale canone avrebbe potuto trovare giustificazione nell'offerta volontariamente formulata dalla concessionaria, analoga giustificazione non potrebbe permanere dopo la scadenza, se non accettando una manifesta alterazione del sinallagma contrattuale.

Inoltre, il pregiudizio per il gestore sarebbe aggravato dalla limitazione della gestione, nella fase transitoria, all'ordinaria amministrazione, con l'esclusione degli investimenti e della correlata remunerazione, il che determinerebbe l'ineluttabile continua diminuzione del ricavo tariffario di località.

7.4.2.2.- Il vulnus al sinallagma contrattuale non sarebbe poi risolvibile dagli istituti previsti dall'ordinamento per tali casi.

La proroga legale del contratto, infatti, su un piano puramente astratto renderebbe applicabili gli istituti in materia di contratti pubblici previsti già dall'art. 19, comma 2-*bis*, della legge 11 febbraio 1994, n. 109 (Legge quadro in materia di lavori pubblici), poi dall'art. 143, comma 8, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE) e infine dall'art. 165, comma 6, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici).



Ai sensi di tali disposizioni la tutela sinallagmatica scatterebbe quando si siano verificati, nel corso del rapporto, sopravvenienze non imputabili al concessionario, tali da modificare l'equilibrio del piano economicofinanziario posto alla base della concessione; in presenza di questi presupposti, il concessionario può richiedere la revisione del piano e, in mancanza di tale revisione, ha il diritto di recedere dal contratto.

Nel caso di specie, però, il principale fattore di squilibrio non sarebbe costituito da modifiche in peius (di fatto o di diritto) intervenute nel corso del rapporto, bensì dall'obbligo di pagare un canone di entità decisamente superiore rispetto allo standard di congruità definito in sede regolatoria, ben oltre la scadenza del suo impegno negoziale e senza limiti di tempo definiti ex ante. Tra l'altro, tale forma di tutela, ove le parti non trovino un accordo sulla revisione delle condizioni del rapporto, si risolve nel diritto di recesso del concessionario; recesso che non potrebbe comunque intervenire, in quanto l'art. 14, comma 7, del d.lgs. n. 164 del 2000 impone al distributore uscente di garantire la continuità del pubblico servizio sino al subentro del nuovo concessionario d'ambito.

Discorso analogo potrebbe farsi per l'istituto generale dell'eccessiva onerosità sopravvenuta ex art. 1467 del codice civile. Anche qui la norma codicistica appresterebbe tutela a fronte di sopravvenienze verificabili nel corso del rapporto contrattuale, non già rispetto alla scelta legale di dilatare senza limiti definiti la durata di tale rapporto.

Qualora, invece, si ritenesse che la proroga riguardi la sola gestione *ope legis*, le conseguenze potrebbero essere le medesime, se la formulazione della disposizione impugnata fosse intesa nel senso di escludere una riconduzione del canone nei limiti di congruità posti dalla regolazione, laddove non vi sia un impegno volontario dell'operatore economico ad erogare importi superiori.

Tali conseguenze sarebbero superabili solo dando una più ragionevole interpretazione del disposto normativo, in conformità anche alla giurisprudenza della Corte di cassazione sulla clausola generale di correttezza e buona fede (sono richiamate: sezione terza civile, sentenza 30 settembre-10 novembre 2010, n. 22819; sezione prima civile, sentenza 16 dicembre 2008-22 gennaio 2009, n. 1618; sezioni unite civili, sentenza 11-25 novembre 2008, n. 28056; sezione prima civile, sentenza 20 giugno-6 agosto 2008, n. 21250; sezione prima civile, sentenza 11 luglio-27 ottobre 2006, n. 23273).

7.4.2.3.- Nella giurisprudenza di merito sarebbero riscontrabili, sul punto, tre posizioni.

In primo luogo, quella espressa dall'ordinanza di rimessione che, interpretando la norma nel senso della proroga cogente e incondizionata, per un tempo indeterminabile ex ante, dell'obbligo di pagamento del canone previsto nel contratto scaduto, conclude per la sua illegittimità costituzionale.

In secondo luogo, l'indirizzo che esclude l'ipotesi della proroga *ex lege* del contratto di concessione e, in particolare, afferma il diritto del concessionario alla determinazione di un canone equo secondo i principi generali e le norme di settore (si richiama la pronuncia del Tribunale ordinario di Lucca, sentenza n. 1374 del 2019).

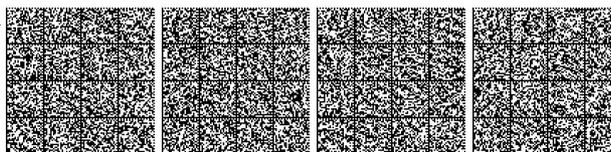
Da ultimo, il filone giurisprudenziale formatasi in misura crescente dopo l'entrata in vigore della disposizione censurata (richiamato dalle altre parti costituite), che riconosce la proroga *ex lege* del contratto di concessione. Filone che sembrerebbe limitarsi a prendere in esame l'alternativa tra l'estinzione dell'obbligo di pagamento del canone durante la fase transitoria e l'invarianza pura e semplice del canone contrattuale durante tale fase, scegliendo la seconda alternativa. Interpretazione che non potrebbe superare il sindacato di ragionevolezza ex art. 3, primo comma, Cost., come correttamente affermato dal giudice *a quo*.

7.4.2.4.- Infine, la difesa di Centria srl aggiunge che la mera possibilità per il gestore uscente di sollecitare l'indizione della gara, chiedendo anche l'attivazione dell'intervento sostitutivo regionale, con la nomina di un commissario ad acta, non costituirebbe affatto un rimedio idoneo a tutelare effettivamente la sua posizione giuridica e a evitare la violazione degli evocati parametri costituzionali.

L'ente competente a indire la gara, infatti, sarebbe tenuto ad attivarsi d'ufficio, così come le autorità investite *ex lege* dei poteri d'intervento sostitutivo. La colpevole inerzia della pubblica amministrazione, anzi, farebbe persino venire meno i presupposti per l'applicazione della proroga tecnica, posto che una delle condizioni di ammissibilità della stessa sarebbe che il ritardo nell'indizione della gara non sia imputabile alla pubblica amministrazione, ma dipenda da ragioni oggettive (sul punto è richiamata la deliberazione dell'ANAC 28 luglio 2021, n. 591).

In ogni caso, anche ove fossero attivati i ricordati rimedi, permarrrebbe per il gestore l'obbligo di continuare ad applicare le gravose condizioni economiche previste dal contratto scaduto per un tempo comunque incerto, la cui durata resterebbe al di fuori della sua sfera di controllo e, soprattutto, in presenza di una situazione che in alcun modo deriverebbe da proprie negligenze o dall'inadempimento dei propri obblighi (contrattuali e normativi).

Nel caso specifico, come già evidenziato in atti, il canone preteso dai Comuni in forza del contratto scaduto sarebbe significativamente superiore al canone massimo ottenibile post gara ai sensi del contratto-tipo, costituito dalla remunerazione del capitale investito dall'ente concedente per l'impianto di sua proprietà, a cui si potrebbe aggiungere,



al massimo, se l'operatore economico lo offre in gara, un ulteriore corrispettivo non superiore al 10 per cento delle componenti tariffarie relative ai costi di capitale, ferma restando l'intangibilità delle componenti tariffarie destinate a coprire i costi operativi per la gestione ordinaria.

La norma in questione, in tal modo, incentiverebbe i Comuni a ritardare le gare, contraddicendo anche il principio di buon andamento dell'amministrazione di cui all'art. 97 Cost.

### *Considerato in diritto*

1.- Il Collegio arbitrale presso la Camera arbitrale dell'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), con ordinanza iscritta al n. 105 del registro ordinanze 2020, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 453, 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).

2.- La disposizione censurata, concernente l'attività di distribuzione del gas naturale, prevede che «[l]'articolo 14, comma 7, del decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164, si interpreta nel senso che il gestore uscente resta obbligato al pagamento del canone di concessione previsto dal contratto. Le risorse derivanti dall'applicazione della presente disposizione concorrono al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica da parte degli enti locali».

L'art. 14, comma 7, del decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164 (Attuazione della direttiva 98/30/CE recante norme comuni per il mercato interno del gas naturale, a norma dell'articolo 41 della legge 17 maggio 1999, n. 144), oggetto d'interpretazione autentica, prevede a sua volta che «[g]li enti locali avviano la procedura di gara non oltre un anno prima della scadenza dell'affidamento, in modo da evitare soluzioni di continuità nella gestione del servizio. Il gestore uscente resta comunque obbligato a proseguire la gestione del servizio, limitatamente all'ordinaria amministrazione, fino alla data di decorrenza del nuovo affidamento. Ove l'ente locale non provveda entro il termine indicato, la regione, anche attraverso la nomina di un commissario ad acta, avvia la procedura di gara».

2.1.- Secondo il rimettente la disposizione censurata violerebbe l'art. 3 Cost., in relazione ai principi di ragionevolezza e di certezza del diritto, nonché di legittimo affidamento, poiché introdurrebbe una proroga sine die per lo svolgimento del servizio di distribuzione del gas naturale, non prevedibile dall'impresa affidataria, nelle more di una nuova gara per il suo affidamento, con un'estensione potenzialmente illimitata delle condizioni originarie previste dal contratto-concessione.

2.2.- Altresì violato sarebbe l'art. 97 Cost., in riferimento al principio di buon andamento dell'amministrazione, poiché l'inerzia della pubblica amministrazione, o comunque i ritardi e le inadempienze, nel bandire la gara per l'affidamento del servizio, non dovrebbero essere «scaricati» sull'imprenditore aggiudicatario del servizio in una epoca diversa e con condizioni diverse, né tantomeno sugli operatori economici che attendono l'indizione di una nuova procedura di gara per l'affidamento del servizio.

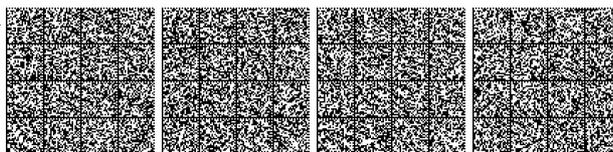
3.- In primis deve essere confermata l'ordinanza dibattimentale, allegata alla presente sentenza, con cui è stato dichiarato inammissibile l'intervento del Comune di Urgnano.

4.- Altresì inammissibili, in quanto tardivi ex art. 4, comma, delle Norme integrative per i giudizi davanti la Corte costituzionale (tra le più recenti, sentenze n. 78 del 2019 e n. 99 del 2018 l'ordinanza n. 24 del 2021), sono gli interventi dei Comuni di Inveruno, di San Giorgio su Legnano, di Bernate Ticino, di Cuggiono, di Marcallo con Casone, di Busto Garolfo, di Peschiera Borromeo e del Comune di Nerviano, dell'IGAS Imprese gas, dell'Assogas - Associazione nazionale industriali privati gas e servizi energetici, dell'Utilitalia - Federazione delle imprese ambientali, energetiche ed idriche, della società Sei - Servizi energetici integrati srl (già Tea Sei srl) e della società 2i rete GAS spa.

5.- In via preliminare debbono essere esaminate le numerose eccezioni d'inammissibilità delle questioni proposte.

5.1.- In primo luogo, i Comuni costituiti eccepiscono il difetto di rilevanza delle questioni, poiché nel giudizio *a quo* non si discuterebbe dell'obbligo di Centria srl di continuare la gestione del servizio dopo la scadenza della concessione, non avendo il concessionario contestato tale obbligo, bensì quello di corrispondere il canone previsto nel contratto; inoltre, come eccepito anche dall'Avvocatura generale dello Stato, sarebbe inesatta l'individuazione della norma censurata, in quanto le doglianze avrebbero dovuto essere rivolte contro la norma oggetto di interpretazione autentica (l'art. 14, comma 7, del d.lgs. n. 164 del 2000) e non (o perlomeno non soltanto) contro la norma interpretativa (l'art. 1, comma 453, della legge n. 232 del 2016).

5.1.1.- L'eccezione non è fondata.



Dall'ordinanza di rimessione, infatti, risulta sufficientemente chiaro che l'asserita lesione dei parametri costituzionali evocati è imputata alla previsione della corresponsione del canone contrattuale anche dopo la scadenza del contratto. Sarebbe ciò, secondo il rimettente, a rendere la gestione *ope legis* una vera e propria proroga a tempo indeterminato, lesiva dell'equilibrio contrattuale e del legittimo affidamento del concessionario, che si troverebbe costretto a corrispondere un canone sulla base di un contratto scaduto e per un periodo potenzialmente illimitato.

5.2.- In secondo luogo, sempre in relazione alla rilevanza, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, eccepisce il difetto di motivazione, poiché l'azione sarebbe stata proposta da Centria srl non per contestare la proroga illimitata del rapporto concessorio, bensì l'accertamento del diritto a non corrispondere il canone o a corrispondere un canone rideterminato per le annualità coperte dall'accordo quinquennale del 14 novembre 2014.

5.2.1.- L'eccezione non è fondata, tenuto conto anche dei limiti del sindacato di questa Corte sull'ordinanza di rimessione e sui presupposti del giudizio *a quo* (tra le tante, si vedano le sentenze n. 224 del 2020, n. 126 e n. 99 del 2018, n. 35 del 2017 e n. 270 del 2010),

Sebbene l'ordinanza di rimessione risulti piuttosto succinta sul punto, infatti, essa dà conto della richiesta di accertamento effettuata dalla società Centria srl del suo diritto a non corrispondere il canone per tutta la durata del periodo transitorio, sino al nuovo affidamento, prescindendo dunque dalle annualità oggetto di contestazione.

5.3.- Secondo i Comuni costituiti le questioni sarebbero poi inammissibili per difetto di motivazione, poiché l'ordinanza non conterrebbe alcun concreto riferimento alle asserite conseguenze negative che la società concessionaria dovrebbe sopportare in virtù della proroga *ex lege* e mancherebbe qualsiasi valutazione in ordine alla convenienza per la stessa a continuare la gestione alle stesse condizioni.

5.3.1.- Seppure anche sotto tale profilo l'ordinanza sia piuttosto sintetica, essa non può ritenersi priva di una adeguata e autonoma illustrazione delle ragioni per le quali la normativa censurata integrerebbe una violazione del parametro costituzionale evocato (*ex plurimis*, si vedano le sentenze n. 240 del 2017, n. 219 del 2016, n. 120 del 2015 e n. 236 del 2011).

Il Collegio rimettente, infatti, argomenta la modificazione del sinallagma contrattuale dovuto alla proroga, asserita *sine die*, sottolineando come la protrazione degli impegni contrattuali confligga con la valutazione che la società avrebbe potuto fare al momento della sottoscrizione del contratto. Inoltre, sarebbe la stessa limitazione del servizio all'ordinaria amministrazione a far presumere un minor vantaggio economico per il concessionario.

Da qui la non fondatezza dell'eccezione.

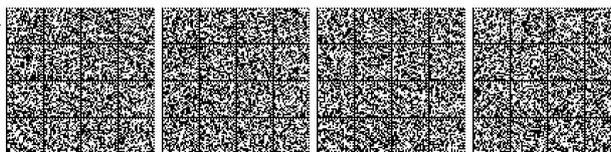
5.4.- Un ulteriore profilo d'inammissibilità, eccepito dall'Avvocatura generale dello Stato, deriverebbe dal mancato esame da parte del rimettente delle eccezioni di Centria srl relative al contrasto della disposizione censurata con il diritto dell'Unione europea.

5.4.1.- Pur nella laconicità della motivazione dell'ordinanza di rimessione sul punto, l'eccezione deve essere rigettata.

La società concessionaria, in effetti, ha eccepito nel giudizio *a quo* il contrasto della disposizione impugnata con le norme poste a tutela della libertà d'impresa dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130 (artt. 49, 56 e 106) e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007 (artt. 16 e 17), oltre che dagli artt. 41 e 42 Cost., nonché la lesione dei principi di certezza del diritto e di tutela del legittimo affidamento, garantiti, sia dal diritto europeo - in particolare in virtù dell'art. 6 del Trattato sull'Unione europea (TUE), firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007 ed entrato in vigore il 1° dicembre 2009 - sia dagli artt. 3 e 41 Cost.

Il Collegio arbitrale, nondimeno, ha ritenuto di prendere in considerazione solo la questione relativa alla violazione dei limiti costituzionali alla retroattività della legge (oltre che del principio di buon andamento dell'amministrazione); ed è solo in relazione a tali limiti, sebbene essi si incontrino anche nel diritto europeo, che è richiesta una pronuncia di questa Corte.

5.5.- Senz'altro inammissibili, invece, sono le questioni sollevate da Centria srl in riferimento agli artt. 41, primo comma, 42 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 16 e 17 CDFUE, all'art. 6 TUE e agli artt. 49, 56 e 106 TFUE.



5.5.1.- Com'è noto, infatti, l'oggetto del giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale è limitato alle disposizioni e ai parametri indicati nell'ordinanza di rimessione, con esclusione della possibilità di ampliare il *thema decidendum* proposto dal rimettente, fino a ricomprendervi questioni formulate dalle parti, che tuttavia egli non abbia ritenuto di fare proprie (*ex plurimis*, sentenze n. 49 del 2021, n. 27 del 2019, n. 14 del 2018, n. 29 del 2017 e n. 96 del 2016).

6.- Ciò premesso, una non superabile ragione d'inammissibilità delle questioni sollevate dal Collegio arbitrale rimettente emerge, invece, da una più completa ricostruzione del quadro normativo, che risulta assai più articolato di quanto prospettato dall'ordinanza di rimessione.

6.1.- Il censurato art. 1, comma 453, della legge n. 232 del 2016 interviene in materia di affidamento dell'attività di distribuzione di gas naturale, oggetto di numerosi interventi normativi, che si sono succeduti nel tempo in modo non sempre ordinato e con vari ritardi nell'attuazione dei processi di riforma; ritardi che motivano almeno in parte le doglianze alla base delle questioni di legittimità costituzionale oggetto d'esame.

6.1.1.- L'art. 14 del d.lgs. n. 164 del 2000 definisce l'attività di distribuzione di gas naturale quale attività di servizio pubblico, stabilendo che il servizio venga affidato esclusivamente mediante gara dagli enti locali, anche in forma aggregata, per periodi non superiori a dodici anni (comma 1). Tali gare devono essere avviate entro un anno prima della scadenza dell'affidamento e nelle more il gestore uscente resta obbligato a proseguire la gestione del servizio, limitatamente all'ordinaria amministrazione. Ove l'ente locale non provveda entro il termine indicato, la Regione, anche attraverso la nomina di un commissario ad acta, avvia la relativa procedura (comma 7).

L'intervento legislativo ha lo scopo di superare il sistema all'epoca vigente, spesso basato sull'affidamento diretto, introducendo un meccanismo di affidamento mediante gara e fissando altresì termini precisi per la cessazione delle concessioni già in corso (art. 15), che sono stati oggetto di successive proroghe.

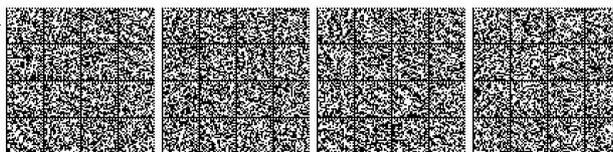
Sulla materia è poi intervenuto l'art. 46-*bis*, comma 2, del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159 (Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale), convertito, con modificazioni, in legge 29 novembre 2007, n. 222, ove si è previsto che le suddette gare vengano bandite per ambiti territoriali minimi (Atem), con l'identificazione di bacini ottimali di utenza, individuati dai Ministri dello sviluppo economico e per gli affari regionali e le autonomie locali, su proposta dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas e sentita la Conferenza unificata.

Si è passati, pertanto, a un sistema di gare per ambiti territoriali, mediante l'individuazione di apposite stazioni appaltanti da parte dei Comuni. Tale regime, inizialmente concorrente con quello previgente, è poi divenuto il regime obbligatorio per l'affidamento del servizio in virtù dell'art. 24, comma 4, del decreto legislativo 1° giugno 2011, n. 93 (Attuazione delle direttive 2009/72/CE, 2009/73/CE e 2008/92/CE relative a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica, del gas naturale e ad una procedura comunitaria sulla trasparenza dei prezzi al consumatore finale industriale di gas e di energia elettrica, nonché abrogazione delle direttive 2003/54/CE e 2003/55/CE).

La riforma non ha avuto immediata attuazione, in particolare perché non sono stati tempestivamente individuati gli Atem, con conseguente stallo delle procedure di gara.

Successivamente, l'art. 1 del decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro per i rapporti con le Regioni e la coesione territoriale, 19 gennaio 2011 (Determinazione degli ambiti territoriali nel settore della distribuzione del gas naturale) ha individuato 177 Atem. In seguito, l'art. 1 del decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro per i rapporti con le Regioni e la coesione territoriale, 18 ottobre 2011 (Determinazione dei Comuni appartenenti a ciascun ambito territoriale del settore della distribuzione del gas naturale) ha definito i confini degli ambiti (inserendo i Comuni di Montevarchi e di Cavriglia nell'Atem Arezzo e il Comune di Figline e Incisa Valdarno nell'Atem Firenze 2 - Provincia). Ancora, il decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro per i rapporti con le Regioni e la coesione territoriale, 12 novembre 2011, n. 226 (Regolamento per i criteri di gara e per la valutazione dell'offerta per l'affidamento del servizio della distribuzione del gas naturale, in attuazione dell'articolo 46-*bis* del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 2007, n. 222), all'art. 3, ha fissato i termini per l'individuazione della stazione appaltante da parte degli enti locali concedenti, nonché per la pubblicazione del bando di gara, in mancanza del quale si attiva il già ricordato potere sostitutivo regionale. Infine, il decreto del Ministro dello sviluppo economico 5 febbraio 2013 (Approvazione dello schema di contratto tipo relativo all'attività di distribuzione del gas naturale) ha adottato lo schema di contratto-tipo per l'affidamento del servizio, in attuazione del citato d.m. n. 226 del 2011.

Nondimeno, i termini per avviare le gare sono stati oggetto di numerose proroghe, a partire dal decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, in legge 9 agosto 2013, n. 98, che all'art. 4, commi 2 e 4, ha chiarito la natura perentoria dei termini di cui al



d.m. n. 226 del 2011 e aveva previsto una nuova disciplina del potere sostitutivo ex art. 14, comma 7, del d.lgs. n. 164 del 2000. In particolare, si era previsto che, decorsi quattro mesi dalla scadenza dei suddetti termini, in caso d'inerzia anche della Regione, il Ministero dello sviluppo economico, sentita la stessa Regione, interviene per dare avvio alla gara nominando un commissario ad acta. All'art. 4, comma 5, si era introdotto anche un regime sanzionatorio per gli enti locali, nei casi di mancato rispetto da parte degli stessi dei termini per la scelta della stazione appaltante, disponendo che il 20 per cento degli oneri di cui all'art. 8, comma 4, del d.m. n. 226 del 2011, corrisposti annualmente dal gestore come quota parte della remunerazione del capitale fosse versato dal concessionario subentrante, con modalità stabilite dall'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico - AEEGSI (oggi Autorità di regolazione per energia reti e ambiente - ARERA), in uno specifico capitolo della cassa per i servizi energetici ed ambientali, destinato alla riduzione delle tariffe di distribuzione dell'ambito corrispondente.

Il decreto del Ministro dello sviluppo economico 20 maggio 2015, n. 106 (Regolamento recante modifica al decreto 12 novembre 2011, n. 226, concernente i criteri di gara per l'affidamento del servizio di distribuzione del gas naturale) ha quindi modificato il d.m. n. 226 del 2011, al fine di allinearli al ricordato intervento legislativo.

L'art. 3, comma 2-ter, lettera a), del decreto-legge 30 dicembre 2015, n. 210 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito, con modificazioni, in legge 25 febbraio 2016, n. 21 - che ha sostituito l'art. 4, comma 2, secondo periodo, del d.l. n. 69 del 2013, come convertito - ha ulteriormente prorogato i termini per l'avvio delle gare, ha eliminato il citato regime sanzionatorio e ha modificato nuovamente la disciplina del potere sostitutivo. Pertanto, scaduti i termini previsti dal d.m. n. 226 del 2011 (come prorogati), la Regione competente sull'ambito assegna ulteriori sei mesi per adempiere, decorsi i quali avvia la procedura di gara attraverso la nomina di un commissario ad acta. Decorsi due mesi dalla scadenza di tale termine senza che la Regione competente abbia proceduto alla nomina del commissario, il Ministero dello sviluppo economico, sentita la Regione, interviene per dare avvio alla gara nominando un commissario ad acta.

Successivi provvedimenti legislativi, infine, hanno nuovamente prorogato i termini per l'effettuazione delle gare.

6.1.2.- Risulta evidente che tale progressivo differimento delle gare ha portato, di fatto, a una dilatazione della fase di gestione *ope legis* del servizio, facendo emergere i problemi connessi alla regolamentazione di tale fase, da cui il contenzioso legato all'obbligo di corresponsione del canone originario.

Anche per tali ragioni l'AEEGSI, con il comunicato del 19 maggio 2016 (Chiarimenti in relazione alla sussistenza dell'obbligo di pagamento del canone per il servizio di distribuzione del gas naturale da parte del concessionario del servizio nel periodo di prosecuzione del servizio), ha precisato come il silenzio dell'art. 14, comma 7, del d.lgs. n. 164 del 2000 in punto di canone per l'affidamento non sia di per sé sufficiente a escludere l'obbligo di pagamento dello stesso. Mentre, in assenza di previsioni specifiche o contrarie, la gestione del servizio deve continuare a essere disciplinata come in precedenza e, quindi, secondo le previsioni della concessione scaduta. Ciò anche in base alla facoltà per i Comuni di aumentare il canone sino al 10 per cento nelle more delle nuove gare, di cui all'art. 46-bis, comma 4, del d.l. n. 159 del 2007, come convertito; la possibilità d'intervenire sul canone concessorio, infatti, confermerebbe la necessità di corrispondere lo stesso anche nel periodo di prosecuzione del rapporto *ex lege*, non escluso dall'ambito di applicazione del citato comma 4.

La censurata disposizione interpretativa di cui all'art. 1, comma 453, della legge n. 232 del 2016, in tal senso, si è allineata a siffatto parere, precisando che nella fase di gestione *ope legis* resta dovuto il canone di concessione previsto dal contratto.

6.2.- Da tale ricostruzione emerge senz'altro un'anomalia nell'effettuazione delle gare per l'affidamento del servizio di distribuzione del gas, con un percorso di riforma ancora non attuato a più di quindici anni dalla sua entrata in vigore e a dieci dall'adozione dei provvedimenti attuativi. Anomalia che l'ARERA non ha mancato di segnalare, stigmatizzandola, nelle sue relazioni annuali.

Ragioni per cui la proroga *ex lege*, ricorrendo determinate circostanze, potrebbe effettivamente determinare un irragionevole squilibrio delle prestazioni contrattuali.

Ebbene, per ovviare a tali possibili conseguenze negative l'ordinamento prevede appositi strumenti, generali e specifici.

Così è, quando ne ricorrano i presupposti, per i ricordati poteri sostitutivi, già previsti dall'art. 14, comma 7, del d.lgs. n. 164 del 2000 e successivamente riformulati dall'art. 46-bis del d.l. n. 159 del 2007, come convertito. Così anche per i rimedi ex artt. 30 e 31 del 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) avverso il silenzio e l'inerzia della pubblica amministrazione, che possono portare anche a una condanna della stessa e al risarcimento del danno patito dal concessionario.

L'ordinanza di rimessione, che non ricostruisce in modo dettagliato il quadro normativo in materia di gare per l'affidamento dell'attività di distribuzione del gas naturale, non si sofferma sui poteri sostitutivi e non dà conto, pertanto, della possibilità che gli eventuali effetti negativi imputati alla disposizione impugnata trovino un rimedio attraverso gli strumenti predisposti dal legislatore per garantire l'avvio delle procedure di gara. Né vi è alcun cenno ai ricordevoli istituti previsti dal d.lgs. n. 104 del 2010, restando irrisolto il dubbio se non sia in tale sede che debba trovare tutela la pretesa del concessionario.

Per tali aspetti, pertanto, il quadro normativo non è stato pienamente esaminato dal Collegio rimettente, anche al solo fine di ritenere inadeguati gli strumenti predisposti dal legislatore, come sostenuto, invece, dalla difesa di Centria srl.

6.3.- Va ricordato, inoltre, che le concessioni per la distribuzione del gas rientrano tra le concessioni di servizi, definite dall'art. 3, comma 1, lettera v), del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici) come contratti pubblici aventi ad oggetto la fornitura e la gestione di servizi diversi dall'esecuzione di lavori, disciplinate nello specifico ai successivi articoli da 164 a 178.

In particolare, l'art. 165, comma 1, cod. contratti pubblici precisa che, pur trasferendosi in capo al concessionario il rischio operativo, debba pur sempre essere salvaguardato l'equilibrio economico-finanziario nel rapporto regolato dalla concessione (ossia la contemporanea presenza delle condizioni di convenienza economica e sostenibilità finanziaria). A tal fine, il comma 6 del medesimo articolo - riprendendo quanto già previsto dall'art. 19, comma 2-bis, della legge 11 febbraio 1994, n. 109 (Legge quadro in materia di lavori pubblici) e dall'art. 143, comma 8, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE) - stabilisce che «[i]l verificarsi di fatti non riconducibili al concessionario che incidono sull'equilibrio del piano economico finanziario può comportare la sua revisione da attuare mediante la rideterminazione delle condizioni di equilibrio. La revisione deve consentire la permanenza dei rischi trasferiti in capo all'operatore economico e delle condizioni di equilibrio economico finanziario relative al contratto» e «[i]n caso di mancato accordo sul riequilibrio del piano economico finanziario, le parti possono recedere dal contratto».

Va considerato, inoltre, che ai sensi dell'art. 216, comma 27-quinquies, cod. contratti pubblici alle procedure di aggiudicazione dei contratti di concessione del servizio di distribuzione del gas naturale si applicano le disposizioni di cui al d.lgs. n. 164 del 2000, all'art. 46-bis del d.l. n. 159 del 2007, come convertito, e all'art. 4 del d.l. n. 69 del 2013, come convertito, in quanto compatibili con la Parte III dello stesso codice dei contratti pubblici (in cui rientra, appunto, l'art. 165).

In tal senso, la proroga del rapporto limitatamente all'ordinaria amministrazione, ivi compresa l'obbligazione del canone concessorio previsto dal contratto, non escluderebbe la possibilità per le parti di ottenere una revisione degli obblighi contrattuali, compatibilmente con il vincolo per le stesse parti di non poter recedere dal rapporto sino al nuovo affidamento, che resterebbe fermo in forza della previsione di legge speciale di cui all'art. 14, comma 7, del d.lgs. n. 164 del 2000.

Il giudice *a quo*, nondimeno, non svolge alcuna valutazione, neppure al fine di escluderla, riguardo alla possibilità di qualificare i ritardi nell'avvio delle gare quali «fatti non riconducibili al concessionario che incidono sull'equilibrio del piano economico finanziario» di cui all'art. 165, comma 6, cod. contratti pubblici. La qual cosa, ove ovviamente sia dimostrato dal concessionario un sopravvenuto squilibrio contrattuale, potrebbe legittimare una richiesta di revisione dello stesso piano; richiesta che, in caso di mancata o negativa risposta dell'amministrazione, potrebbe anche essere fatta valere nelle competenti sedi giurisdizionali.

D'altronde, anche quella giurisprudenza di merito che ha escluso un'incompatibilità con la Costituzione della disposizione censurata non ha negato, in via generale, la possibilità di esperire i rimedi previsti dall'ordinamento, ivi compresi quelli civilistici, compatibilmente con la disciplina di settore.

6.4.- In conclusione, il Collegio arbitrale rimettente non solo non ha preso in considerazione gli strumenti legislativi verso l'inerzia della pubblica amministrazione, ma neppure ha tenuto conto della possibilità di applicare gli istituti posti a presidio dell'equilibrio contrattuale nelle concessioni.

Alla luce di tali carenze dell'ordinanza di rimessione in punto di adeguata ricostruzione del quadro normativo, pertanto, deve essere dichiarata l'inammissibilità delle questioni (sentenze n. 123 e n. 114 del 2021 e n. 102 del 2019).



PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibili gli interventi dei Comuni di Inveruno, di San Giorgio su Legnano, di Bernate Ticino, di Cuggiono, di Marcallo con Casone, di Busto Garolfo, di Peschiera Borromeo e del Comune di Nerviano, della IGAS Imprese gas, della Assogas - Associazione nazionale industriali privati gas e servizi energetici, dell'Utilitalia - Federazione delle imprese ambientali, energetiche ed idriche, della società Sei - Servizi energetici integrati srl (già Tea Sei srl) e della 2i Rete Gas spa;

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 453, 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), sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, dal Collegio arbitrale costituito presso la Camera arbitrale dell'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*Giuliano AMATO, *Redattore*Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 7 dicembre 2021.

*Il Direttore della Cancelleria*

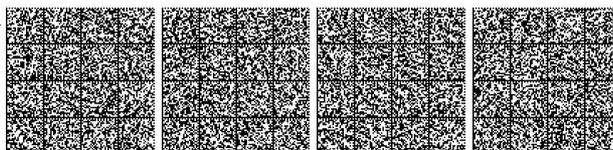
F.to: Roberto MILANA

ALLEGATO:

Ordinanza letta all'udienza del 9 novembre 2021

## ORDINANZA

Ritenuto che nel giudizio di legittimità costituzionale promosso dal Collegio arbitrale costituito presso la Camera arbitrale dell'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) con ordinanza del 16 dicembre 2019 (reg. ord. n. 105 del 2020) è intervenuto il Comune di Ugnano; che tale Comune è parte contraente di un contratto-convenzione con la società 2i Rete Gas s.p.a., riguardo a cui è tuttora pendente un giudizio innanzi alla Corte di cassazione, relativo all'obbligo per il concessionario di corrispondere il canone convenuto anche per il periodo di gestione *ex lege* ai sensi dell'art. 14, comma 7, del decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164 (Attuazione della direttiva 98/30/CE recante norme comuni per il mercato interno del gas naturale, a norma dell'articolo 41 della L. 17 maggio 1999, n. 144), come interpretato dall'art. 1, comma 463, 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), disposizione censurata nella predetta ordinanza; che secondo l'interveniente ciò delineerebbe un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato il rapporto dedotto in giudizio, tale da rendere ammissibile l'intervento, potendo l'ente locale essere pregiudicato da un'eventuale declaratoria d'illegittimità costituzionale nell'ambito del giudizio radicatosi avanti alla Corte di cassazione. 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, com'è noto, tale disposizione ha recepito la costante giurisprudenza costituzionale secondo cui coloro che non sono parti del giudizio *a quo* possono intervenire nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale solo ove siano titolari di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio, e non di un interesse semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma oggetto di censura (*ex plurimis*, ordinanza n. 24 del 2021; sentenze n. 158 del 2020, n. 180 del 2018 e n. 16 del 2017); che, nel caso in esame, il Comune di Urgnano, oltre a non essere parte del giudizio principale, non vanta una posizione giuridica suscettibile di essere pregiudicata immediatamente e irrimediabilmente dall'esito del giudizio incidentale, bensì un interesse riflesso al rigetto delle questioni, in quanto assoggettato alla norma censurata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile l'intervento del Comune di Urgnano.

F.to: Giancarlo Coraggio, *Presidente*

T\_210239

N. 240

*Sentenza 11 novembre - 7 dicembre 2021*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Comuni, Province e Città metropolitane - Liberi consorzi comunali e Città metropolitane - Meccanismo di identificazione *ratione officii* tra il sindaco del Comune capoluogo e il sindaco della Città metropolitana - Denunciata violazione dei principi di democrazia e di uguaglianza dei cittadini, con particolare riferimento all'uguaglianza del diritto di voto e al sistema delle autonomie locali - Inammissibilità delle questioni - Sollecito al legislatore affinché l'ente metropolitano funzioni conformemente ai canoni costituzionali.**

- Legge della Regione Siciliana 4 agosto 2015, n. 15, artt. 13, comma 1, e 14, come rispettivamente sostituiti dall'art. 4, commi 1 e 2, della legge della Regione Siciliana 29 novembre 2018, n. 23; legge 7 aprile 2014, n. 56, art. 1, comma 19.
- Costituzione, artt. 1, 2, 3, 5, 48, 97 e 114.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giancarlo CORAGGIO;

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

ha pronunciato la seguente



## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 13, comma 1, e 14 della legge della Regione Siciliana 4 agosto 2015, n. 15 (Disposizioni in materia di liberi Consorzi comunali e Città metropolitane), come rispettivamente sostituiti dall'art. 4, commi 1 e 2, della legge della Regione Siciliana 29 novembre 2018, n. 23 (Norme in materia di Enti di area vasta), e dell'art. 1, comma 19, della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni), promosso dalla Corte d'appello di Catania nel procedimento vertente tra F.M. D. e Città metropolitana di Catania, con ordinanza del 27 maggio 2020, iscritta al n. 30 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 11, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visti l'atto di costituzione di F.M. D., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri e del Presidente della Regione Siciliana;

udito nell'udienza pubblica del 9 novembre 2021 il Giudice relatore Stefano Petitti;

uditi l'avvocato Agatino Cariola per F.M. D., in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 18 maggio 2021, e l'avvocato dello Stato Gianna Galluzzo per il Presidente del Consiglio dei ministri e per il Presidente della Regione Siciliana;

deliberato nella camera di consiglio dell'11 novembre 2021.

*Ritenuto in fatto*

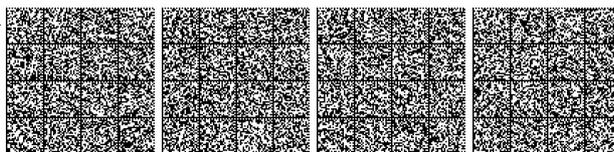
1.- La Corte d'appello di Catania, con ordinanza del 27 maggio 2020, iscritta al n. 30 del registro ordinanze 2021, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 13, comma 1, e 14 della legge della Regione Siciliana 4 agosto 2015, n. 15 (Disposizioni in materia di liberi Consorzi comunali e Città metropolitane), come rispettivamente sostituiti dall'art. 4, commi 1 e 2, della legge della Regione Siciliana 29 novembre 2018, n. 23 (Norme in materia di Enti di area vasta), e dell'art. 1, comma 19, della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni), in riferimento, complessivamente, agli artt. 1, 2, 3 e 48, 5, 97 e 114 della Costituzione.

1.1.- Il rimettente premette di essere investito del gravame avverso l'ordinanza con cui il Tribunale ordinario di Catania ha dichiarato inammissibile il ricorso promosso da F.M. D., con il quale questi, agendo ai sensi dell'art. 702-bis del codice di procedura civile, chiedeva venisse accertato il suo diritto «a che l'amministrazione dell'ente locale di secondo livello (in Sicilia cd città metropolitana) sia conformata anche a mezzo della sua scelta elettorale e sia responsabile nei confronti di tutti gli elettori». A seguito dell'approvazione della legge n. 56 del 2014, cui ha fatto seguito la legge reg. Siciliana n. 15 del 2015, la Città metropolitana, lì dove istituita, è subentrata alle precedenti Province, succedendo in tutti i rapporti attivi e passivi e esercitando le relative funzioni. L'appellante nel giudizio *a quo*, iscritto nelle liste elettorali del Comune di Aci Castello, ricompreso nella Città metropolitana di Catania, si duole nei confronti di quest'ultima (costituita nel giudizio *a quo*) e del Sindaco metropolitano di Catania del fatto che le norme censurate, stabilendo che il sindaco metropolitano sia di diritto il sindaco del Comune capoluogo, non gli consentano di partecipare, neanche in via indiretta, all'elezione del sindaco metropolitano.

2.- Ad avviso della Corte d'appello rimettente, contrariamente a quanto ritenuto dal giudice di prime cure, la questione di legittimità costituzionale promossa dall'appellante presenterebbe il carattere dell'incidentalità e sarebbe, quindi, da ritenersi ammissibile.

Dopo aver ripercorso gli argomenti con cui questa Corte, a partire dalla sentenza n. 1 del 2014, ha dichiarato talora ammissibili questioni aventi ad oggetto leggi di natura elettorale promananti da giudizi volti all'accertamento del diritto fondamentale di voto dei cittadini (sono richiamate anche le sentenze n. 35 del 2017 e n. 110 del 2015), il rimettente osserva come, nel caso in esame, l'estromissione di F.M. D. dall'elettorato attivo per l'elezione del sindaco metropolitano non deriverebbe da «leggi elettorali», ma da una preclusione all'esercizio del suo diritto di voto discendente direttamente dalla legge, alla cui rimozione sarebbe preordinata l'azione di accertamento, che questi potrebbe far valere «in qualsiasi momento ed a prescindere dagli strumenti impugnatori tipici e, quindi, dall'esistenza di un determinato procedimento elettorale».

Peraltro, che non sia necessaria, ai fini della sussistenza del carattere dell'incidentalità, la presenza di un giudizio impugnatorio si può desumere, secondo il rimettente, non solo dalla già richiamata giurisprudenza di questa Corte, ma anche dalla circostanza che, nel caso di specie, il ricorrente non avrebbe un atto da impugnare in via autonoma perché non vi sarebbe, ancora prima, «un esito elettorale da gravare e contro cui ricorrere, se non appunto la designazione automatica che deriva dalla scelta legislativa» (è citata la sentenza n. 110 del 2015).



Alla luce di ciò, sussistendo anche i requisiti della giurisdizione, dell'interesse ad agire, della rilevanza della questione e della valida instaurazione del contraddittorio, le questioni sollevate sarebbero da ritenersi ammissibili.

3.- Le questioni sarebbero anche non manifestamente infondate.

Gli artt. 13, comma 1, e 14 della legge reg. Siciliana n. 15 del 2015, per il fatto di individuare nel sindaco del Comune capoluogo il sindaco della Città metropolitana e di condizionare la conservazione di quest'ultima carica alla permanenza della prima, si porrebbero in contrasto con plurimi principi costituzionali. Premesso, infatti, che il sistema delle autonomie locali è imperniato sul principio di rappresentanza, la limitazione ad una sola parte degli amministrati del potere di esprimere, con il proprio voto, «l'organo rappresentativo ed a competenza innumerata» dell'ente intermedio Città metropolitana contraddirebbe il principio democratico e di uguaglianza dei cittadini, con particolare riferimento all'eguaglianza del voto di cui all'art. 48, secondo comma, Cost., «atteso che mentre i cittadini iscritti nelle liste elettorali del capoluogo della Città metropolitana, con il loro voto, eleggono sia l'organo rappresentativo del Comune che quello dell'ente intermedio, il voto amministrativo degli altri cittadini, parimenti soggetti all'amministrazione dello stesso ente intermedio, è del tutto irrilevante ai fini dell'elezione del sindaco metropolitano».

La diversità di trattamento appare ancora più evidente, secondo il rimettente, ove si consideri che i cittadini che si trovano nelle medesime condizioni dell'appellante non subiscono la stessa privazione dei diritti politici nel caso in cui l'ente di area vasta cui afferisce il loro Comune non sia la Città metropolitana, ma la Provincia (o, nel caso della Sicilia, i liberi Consorzi comunali). In tal caso, infatti, il voto dei cittadini non subirebbe alcuna menomazione, perché tutti gli organi della Provincia (compreso il presidente) sono eletti «con un meccanismo elettivo di secondo grado», cui partecipano i sindaci e i consiglieri comunali di tutti i Comuni del territorio di riferimento.

3.1.- Non sarebbero di ostacolo alla sollevazione delle questioni di legittimità costituzionale le sentenze con cui questa Corte si è finora pronunciata sulle norme oggetto di esame. La sentenza n. 50 del 2015, con cui è stata respinta la questione avente ad oggetto diverse disposizioni della legge n. 56 del 2014, tra cui quella di cui all'art. 1, comma 19, non rilevarebbe nel caso di specie, perché con essa la Corte «si è limitata a verificare la compatibilità costituzionale del modello di governo di secondo grado che le stesse prevedono per la Città metropolitana, senza occuparsi, specificamente, della loro costituzionalità con riferimento alle criticità afferenti l'eguaglianza dei cittadini e del loro diritto di voto su cui, invece, si impernia la questione che viene oggi sollevata». Ancora meno rilevante sarebbe poi la sentenza n. 168 del 2018, poiché con essa è stato ribadito il carattere vincolante, per il legislatore siciliano, del modello di governo di secondo grado di cui alla legge n. 56 del 2014, in quanto riconducibile a norme fondamentali di riforma economico-sociale.

Tale ultima circostanza renderebbe tuttavia ragione della necessità che i dubbi di legittimità costituzionale, oltre che gli artt. 13, comma 1, e 14 della legge reg. Siciliana n. 15 del 2015, investano anche l'art. 1, comma 19, della legge n. 56 del 2014, a cui «va ricondotta la scelta dell'assetto da impartire al modello di governo della Città metropolitana sotto il profilo, che viene qui in rilievo, della attribuzione al sindaco del capoluogo della carica di sindaco metropolitano».

4.- Sono intervenuti in giudizio, con unico atto, il Presidente del Consiglio dei ministri e il Presidente della Regione Siciliana, entrambi rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili e comunque manifestamente infondate.

Le questioni sarebbero, in primo luogo, inammissibili per difetto di rilevanza. Richiamando la sentenza n. 110 del 2015 di questa Corte, l'Avvocatura ritiene che dove «non è prevista alcuna forma di autodichia», come quella che sovrintende al procedimento per le elezioni politiche nazionali, e ogni esigenza di tutela è pertanto rimessa, come nel caso di specie, alla giurisdizione del giudice ordinario «nell'ambito di giudizi che ben possono essere promossi a tutela del diritto di voto, passivo o attivo», non vi sarebbe ragione «di forzare l'interpretazione del requisito processuale della rilevanza» dando ingresso, nel giudizio di legittimità costituzionale, a «un'atipica azione di accertamento costitutivo di singoli cittadini elettori».

Nel merito, le questioni sarebbero comunque non fondate, perché, contrariamente a quanto assume la Corte d'appello, quella di sindaco metropolitano non è una carica elettiva «per precisa e consapevole scelta del legislatore». La preposizione automatica a tale ruolo del sindaco del Comune capoluogo sarebbe, infatti, l'effetto di un automatismo «ontologicamente incompatibile con la nozione di "elezione"». Ciò conduce a ritenere che neanche i cittadini del Comune capoluogo esercitano, al riguardo, alcun diritto di voto, «in quanto non è consentito loro di optare, eventualmente, per un candidato diverso dal sindaco del capoluogo». Tale conclusione si trarrebbe anche dalle richiamate sentenze di questa Corte n. 168 del 2018 e n. 50 del 2015, che avrebbero rinvenuto nel meccanismo di designazione del sindaco metropolitano un adeguato bilanciamento tra l'interesse alla semplificazione e al risparmio dei costi, perseguito dal legislatore nazionale, e «gli altri valori costituzionalmente rilevanti invocati dal giudice rimettente».



5.- Con memoria di costituzione depositata il 2 aprile 2021, si è costituito in giudizio F.M. D., appellante nel giudizio *a quo*, chiedendo l'accoglimento delle questioni.

5.1.- Premessa un'ampia ricostruzione normativa e giurisprudenziale della materia in esame, la difesa della parte privata adduce ulteriori ragioni, innanzi tutto, a sostegno dell'ammissibilità delle questioni. In particolare, evidenzia come, per effetto del succedersi della normativa regionale sugli enti di area vasta e del ripetuto commissariamento dei relativi organi, dal 2012 in Sicilia non si svolgono elezioni per il rinnovo di alcuno di essi, sicché F.M. D., in qualità di cittadino elettore residente nella Città metropolitana di Catania, non ha mai potuto impugnare alcun atto del procedimento elettorale preparatorio, né ha potuto gravare un esito elettorale. Ciò fa sì che alla sua situazione soggettiva sia pertanto applicabile il portato essenziale di quanto questa Corte ha ritenuto, ai fini dell'ammissibilità delle relative questioni, con le sentenze n. 35 del 2017 e n. 1 del 2014, e cioè che l'attivazione dell'incidente di costituzionalità sia un rimedio esperibile, quale *extrema ratio*, «per le volte in cui sia impossibile adire diversamente il giudice delle leggi, considerando altresì l'esigenza di assicurare effettività alla tutela giurisdizionale». Ai fini dell'ammissibilità delle questioni, pertanto, rileverebbe la circostanza che F.M. D. faccia valere, in sede di accertamento, la menomazione di un suo diritto costituzionalmente garantito, e che il giudizio di fronte al giudice ordinario, provvisto di giurisdizione in materia elettorale (è richiamata Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 20 ottobre 2016, n. 21262), sia qualificato dalla sussistenza dell'interesse ad agire e dalle altre condizioni processuali che lo rendono validamente instaurato.

5.2.- A sostegno della fondatezza delle questioni, la difesa della parte privata osserva come, nella legislazione siciliana, il sindaco metropolitano è l'organo dell'ente di area vasta a competenza innumera, quello più rappresentativo sul piano politico e dotato delle maggiori competenze amministrative, ragion per cui il legislatore non potrebbe distinguere, al fine dell'esercizio del diritto di elettorato attivo, i cittadini residenti nel Comune capoluogo da quelli residenti negli altri Comuni, a meno di determinare una «forte ed ingiustificata disparità di trattamento». Tale disparità si ripercuoterebbe anche sul principio di uguaglianza del voto di cui all'art. 48 Cost. e, più in generale, in una menomazione dell'assetto democratico, per il venir meno della responsabilità politica del sindaco metropolitano, che è fondata sull'art. 1 Cost., «giacché essa dà sostanza alla sovranità popolare», ed è presupposta quale regola di buona organizzazione dall'art. 97 Cost.

Tale esito non sarebbe smentito dalla circostanza che l'art. 1, comma 22, della legge n. 56 del 2014, richiamato dall'art. 13 della legge reg. Siciliana n. 15 del 2015, potrebbe rendere l'asserita menomazione solo transitoria, in attesa cioè che si realizzino i presupposti ivi stabiliti per dar luogo all'elezione diretta del sindaco metropolitano. In disparte la difficoltà che vengano rispettati i gravosi oneri procedurali ivi stabiliti, infatti, a rendere nella sostanza inapplicabile tale ultima previsione sarebbe il fatto che l'elezione diretta è comunque subordinata all'approvazione di una legge statale (ovvero anche regionale, nel caso della Sicilia) che disciplini il relativo sistema elettorale, che tuttavia non è ancora intervenuta.

5.2.1.- A supporto della fondatezza delle questioni, la difesa della parte privata evoca ulteriori profili di illegittimità costituzionale delle disposizioni censurate.

La compressione del diritto di voto sopra evidenziata determinerebbe un contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 25 della legge 25 ottobre 1977, n. 881 (Ratifica ed esecuzione del patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali, nonché del patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, con protocollo facoltativo, adottati e aperti alla firma a New York, rispettivamente il 16 e il 19 dicembre 1966), all'art. 3 del Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmato a Parigi il 20 marzo 1952, nonché alla direttiva 94/80/CE del Consiglio, del 19 dicembre 1994, che stabilisce le modalità di esercizio del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali per i cittadini dell'Unione europea che risiedono in uno Stato membro di cui non hanno la cittadinanza.

Inoltre, viene prospettata l'illegittimità costituzionale dell'intera legge n. 56 del 2014, per contrasto con l'art. 72 Cost., in ragione delle modalità seguite per la sua approvazione. Questa è infatti intervenuta il 26 marzo 2014, al Senato, a seguito della presentazione, da parte del Governo, di un maxiemendamento, consistente in un unico articolo con 151 commi, con contestuale posizione della questione di fiducia, ciò che violerebbe il diritto del parlamentare a esprimere la sua volontà su norme dal contenuto omogeneo (sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 32 del 2014 e n. 22 del 2012, nonché l'ordinanza n. 17 del 2019).

Infine, la «soluzione ideata» dalla legge n. 56 del 2014, e recepita in Sicilia dalle leggi regionali n. 15 del 2015 e n. 23 del 2018, violerebbe il principio dell'autonomia locale di cui agli artt. 5 e 114 Cost. e la normativa sulle variazioni territoriali degli enti locali di cui all'art. 133 Cost., nonché l'art. 15 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, perché dal complesso di queste norme si ricaverebbe un principio secondo il quale le forme di aggregazione degli enti locali dovrebbero essere promosse e avviate dagli stessi, e non imposte dall'autorità nazionale.



6.- Con memorie depositate in prossimità dell'udienza pubblica del 9 novembre 2021, sia la difesa della parte privata che l'Avvocatura hanno insistito nelle rassegnate conclusioni.

### *Considerato in diritto*

1.- La Corte d'appello di Catania, con ordinanza del 27 maggio 2020, iscritta al n. 30 del registro ordinanze 2021, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 13, comma 1, e 14 della legge della Regione Siciliana 4 agosto 2015, n. 15 (Disposizioni in materia di liberi Consorzi comunali e Città metropolitane), come rispettivamente sostituiti dall'art. 4, commi 1 e 2, della legge della Regione Siciliana 29 novembre 2018, n. 23 (Norme in materia di enti di area vasta), e dell'art. 1, comma 19, della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni), in riferimento, complessivamente, agli artt. 1, 2, 3 e 48, 5, 97 e 114 della Costituzione.

1.1.- Il giudizio *a quo* è stato promosso, con rito di cognizione sommaria instaurato ai sensi dell'art. 702-bis del codice di procedura civile, da un cittadino elettore del Comune di Aci Castello, ricompreso nel territorio della Città metropolitana di Catania, che ha convenuto in giudizio quest'ultima e il Sindaco metropolitano di Catania per l'accertamento del suo diritto a che l'amministrazione della Città metropolitana, e in particolare il Sindaco della stessa, «sia conformata anche a mezzo della sua scelta elettorale e sia responsabile nei confronti di tutti gli elettori».

Il rimettente deduce quindi l'illegittimità costituzionale del combinato disposto delle norme censurate perché esso, stabilendo un meccanismo di identificazione *ratione officii* tra il sindaco del Comune capoluogo e il sindaco della Città metropolitana, contraddirebbe il principio democratico (art. 1 Cost.), per come esso informa anche le autonomie locali (art. 5 Cost.), e tratterebbe in modo irragionevolmente diversificato i cittadini del Comune capoluogo della Città metropolitana, che, «con il loro voto, eleggono sia l'organo rappresentativo del Comune che quello dell'ente intermedio», e quelli di un Comune non capoluogo, cui invece è precluso contribuire a tale elezione, con la conseguente violazione del loro diritto di voto (artt. 3 e 48 Cost.).

In aggiunta a tale profilo, la Corte d'appello di Catania deduce l'illegittimità costituzionale delle medesime disposizioni statali e regionali, in ragione questa volta della disparità di trattamento che, quanto all'esercizio del diritto di voto, i cittadini dei Comuni non capoluogo compresi nella Città metropolitana subirebbero rispetto ai cittadini dei Comuni non capoluogo compresi in un ente di area vasta provinciale, i quali comunque partecipano, sia pur indirettamente attraverso i sindaci e i consiglieri municipali eletti, all'elezione del presidente della Provincia.

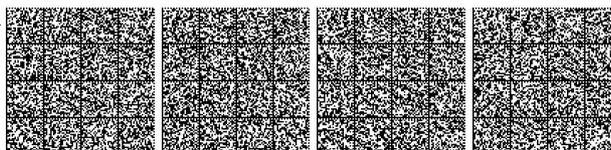
2.- L'Avvocatura generale dello Stato, che in questo giudizio rappresenta e difende congiuntamente il Presidente del Consiglio dei ministri e il Presidente della Regione Siciliana, ha eccepito l'inammissibilità delle questioni sollevate dalla Corte d'appello di Catania.

Esse, infatti, difetterebbero di rilevanza perché non sussisterebbe il requisito dell'incidentalità nei termini fissati dalla sentenza costituzionale n. 110 del 2015. In quel caso, in cui veniva in discussione la legittimità di regole elettorali relative alle elezioni del Parlamento europeo, questa Corte ha escluso l'ammissibilità di un'azione di accertamento nel presupposto che, per tali operazioni elettorali, la tutela sia demandata al giudice ordinario «nell'ambito di giudizi che ben possono essere promossi a tutela del diritto di voto, passivo o attivo, avente ad oggetto la vicenda elettorale e, in particolare, i suoi risultati».

Analogamente, non operando, nel caso in esame, un meccanismo quale quello di cui all'art. 66 Cost., che faccia venire meno l'ordinaria tutela giurisdizionale ed essendo anzi questa devoluta, in tema di elezioni comunali e locali, al giudice amministrativo, ad avviso dell'Avvocatura generale non vi sarebbe ragione di «forzare l'interpretazione del requisito processuale della rilevanza» dando ingresso nel giudizio di legittimità costituzionale a un'atipica azione di accertamento costitutivo promossa da singoli elettori.

3.- Alla luce dell'autonomia tra giudizio incidentale di legittimità costituzionale e giudizio principale, spetta al giudice rimettente il compito di stabilire la sussistenza dei presupposti del giudizio *a quo* e di accertare il nesso di rilevanza che deve avvincere i due giudizi, a meno che tali valutazioni «non risultino manifestamente e incontrovertibilmente carenti, ovvero la motivazione della loro esistenza sia manifestamente implausibile» (*ex plurimis*, sentenza n. 193 del 2015; analogamente, più di recente, sentenze n. 181, n. 32 e n. 15 del 2021, n. 267 del 2020).

Più in particolare, il controllo di questa Corte «va limitato all'adeguatezza delle motivazioni in ordine ai presupposti in base ai quali il giudizio *a quo* possa dirsi concretamente ed effettivamente instaurato, con un proprio oggetto, vale a dire un *petitum*, separato e distinto dalla questione di legittimità costituzionale, sul quale il giudice remittente sia chiamato a decidere» (tra le molte, sentenza n. 263 del 1994, richiamata dalle sentenze n. 99 del 2018, n. 110 del 2015 e n. 1 del 2014).



Un'analogia ripartizione di compiti tra autorità rimettente e Corte costituzionale si impone inoltre, e con evidenza anche maggiore, con riguardo all'apprezzamento su una specifica e distinta condizione dell'azione qual è l'interesse ad agire, rispetto al quale una motivazione sufficiente e non implausibile offerta dal giudice *a quo* esclude che, ai fini del riscontro dell'ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale da questo sollevate, la sua valutazione sia oggetto di riesame da parte di questa Corte (*ex multis*, sentenze n. 224 del 2020 e n. 35 del 2017).

3.1.- A partire dalla sentenza n. 1 del 2014, questa Corte ha ritenuto in più occasioni che tali requisiti di ammissibilità siano riscontrabili anche nel caso in cui vengano sollevate questioni di legittimità costituzionale nell'ambito di giudizi nei quali siano proposte azioni di accertamento aventi ad oggetto la conformità ai principi costituzionali «delle condizioni di esercizio del diritto fondamentale di voto nelle elezioni politiche» (sentenza n. 35 del 2017). E l'ammissibilità di siffatte questioni è stata predicata, al ricorrere delle condizioni di cui ora si dirà, sia rispetto a menomazioni derivanti da un'incertezza circa la pienezza del diritto di voto - come quella risultante dall'asserita illegittimità costituzionale delle formule elettorali (sentenza n. 35 del 2017, n. 110 del 2015 e n. 1 del 2014) -, sia in relazione a una lesione all'esistenza stessa del diritto di elettorato, in particolare di quello passivo, come nel caso dei provvedimenti di ricusazione di liste o di incandidabilità nel procedimento elettorale preparatorio delle elezioni politiche nazionali (sentenza n. 48 del 2021).

3.2.- In particolare, l'ammissibilità delle questioni sollevate in quella tipologia di giudizi è stata fatta dipendere dalla sussistenza di quattro presupposti.

In primo luogo, dalla presenza, nell'ordinanza di rimessione, di una motivazione sufficiente e non implausibile in ordine alla sussistenza dell'interesse ad agire dei ricorrenti nel giudizio principale. Tale motivazione dovrebbe fornire un'indicazione, almeno sintetica o per *relationem* su aspetti quali la «situazione soggettiva e/o oggettiva che risulterebbe, nel caso concreto» lesiva del diritto invocato (ordinanza n. 63 del 2018) e dovrebbe essere accompagnata dall'enucleazione degli usuali indici idonei a consentire a questa Corte un controllo, sia pur «esterno», sulla sussistenza di un giudizio validamente instaurato, anche con riferimento alla giurisdizione dell'autorità rimettente (sentenza n. 1 del 2014).

In secondo luogo, la richiamata giurisprudenza si è soffermata sulla peculiarità e sul rilievo costituzionale del diritto oggetto di accertamento, e segnatamente del diritto di voto, avente «come connotato essenziale il suo collegamento ad un interesse del corpo sociale nel suo insieme», la cui protezione imponeva di ammettere la questione «allo scopo di porre fine ad una situazione di incertezza sulla effettiva portata del predetto diritto determinata proprio da «una (già avvenuta) modificazione della realtà giuridica», in ipotesi frutto delle norme censurate» (sentenza n. 1 del 2014, ripresa dalla sentenza n. 110 del 2015).

In terzo luogo, è stato posto l'accento sulla necessità di scongiurare che siano «sottratte al sindacato di costituzionalità le leggi, quali quelle concernenti le elezioni della Camera e del Senato, che definiscono le regole della composizione di organi costituzionali essenziali per il funzionamento di un sistema democratico-rappresentativo e che quindi non possono essere immuni da quel sindacato» (sentenza n. 48 del 2021, che richiama testualmente la sentenza n. 1 del 2014), o comunque, più in generale, sulla «esigenza di evitare che sussistano zone sottratte al controllo di costituzionalità o di garantire la controllabilità anche di leggi che non potrebbero venire sottoposte per le vie ordinarie al sindacato di questa Corte» (sentenza n. 110 del 2015).

Infine, si è ritenuta necessaria la sussistenza degli indici rivelatori di un effettivo rapporto di pregiudizialità tra il giudizio *a quo* e quello che si svolge dinanzi a questa Corte, con particolare riguardo alla non sovrapposibilità tra gli oggetti dei due giudizi: è necessario cioè che, dopo l'eventuale accoglimento della questione, al giudice rimettente residui un margine per l'adozione di un'autonoma decisione, dovendosi egli pronunciare su un *petitum* separato e distinto dalla risoluzione del dubbio di costituzionalità.

3.3.- Nel loro complesso, tali presupposti - al cui riscontro questa Corte intende attenersi anche nel presente giudizio - vanno ricondotti all'esigenza di contemperare i caratteri indefettibili delle regole che presiedono all'accesso al giudizio di legittimità costituzionale con la necessità di scongiurare l'eventualità che, attraverso una loro declinazione formalistica, vengano irrimediabilmente sottratte al controllo di questa Corte disposizioni di legge che incidono sul diritto di voto, comprimendone la titolarità o l'esercizio.

È necessario rilevare, da ultimo, come nelle pronunce sinora richiamate, in cui sono state dichiarate ammissibili questioni di legittimità costituzionale in materia elettorale promananti da azioni di accertamento, la lesione del diritto di elettorato attivo (sentenze n. 35 del 2017 e n. 1 del 2014) o passivo (sentenza n. 48 del 2021) è stata sempre riferita a specifiche vicende elettorali. Ciò è avvenuto non solo nel caso in cui la necessità dell'accertamento è stata fatta scaturire da una situazione di incertezza sulla effettiva portata del diritto di voto, determinatasi in occasione di una tornata elet-



torale già svolta e di cui si contestavano gli esiti. Ma anche nel caso in cui è stata ritenuta ammissibile l'azione esperita «in un momento largamente anticipato rispetto alla data in cui dovranno essere indette le elezioni» (sentenza n. 48 del 2021), se non, addirittura, prima che le nuove regole elettorali fossero concretamente applicabili (sentenza n. 35 del 2017), tale esito è stato pur sempre ricondotto all'obiettivo di rimuovere un'incertezza quanto alla portata del diritto di voto e al «corollario di potenzialità lesiva» che ad essa si accompagna, finalità che «rappresenta, quindi, un risultato utile, giuridicamente rilevante e non conseguibile se non attraverso l'intervento del giudice» (sentenza n. 35 del 2017).

4.- Poste tali premesse, l'eccezione di inammissibilità avanzata dall'Avvocatura generale deve essere respinta.

4.1.- Preliminarmente, occorre evidenziare i tratti peculiari della vicenda in esame, onde poter verificare l'ammissibilità delle questioni alla luce delle coordinate giurisprudenziali richiamate.

Innanzitutto, è tutt'altro che privo di fondamento il presupposto da cui muove il rimettente, e cioè che le disposizioni censurate, nel momento in cui stabiliscono che il sindaco metropolitano sia «di diritto» il sindaco del Comune capoluogo, non siano regole elettorali propriamente intese, nel senso che esse non individuano né il presupposto o i termini di svolgimento di un procedimento elettivo, né tanto meno una determinata formula elettorale. Ciò che il rimettente assume come lesivo dei diritti del ricorrente, infatti, è la mancata previsione della natura elettiva di una carica, quella di Sindaco della Città metropolitana di Catania, pur a fronte dell'esercizio, da parte di quest'ultimo, di poteri che investono l'intera collettività residente nel territorio e non solo quella insediata nel Comune capoluogo, che pure elegge il suo sindaco.

Tale circostanza, non implausibilmente argomentata dal rimettente, dimostra quindi come, nel caso di specie, non sia propriamente in discussione la «pienezza» (sentenza n. 110 del 2015) - ossia la conformità ai principi costituzionali - delle condizioni di esercizio del diritto fondamentale di voto» (sentenza n. 35 del 2017), bensì - più in radice - la sua stessa esistenza, e proprio all'accertamento di tale radicale menomazione, e alla sua conseguente eliminazione anche per il tramite della pronuncia chiesta a questa Corte, è preordinata l'azione promossa dal ricorrente nel giudizio *a quo*.

Inoltre, l'asserita violazione dei parametri costituzionali derivante dalla mancata previsione della elettività della carica di sindaco metropolitano, non essendo riferita (come nei casi sinora decisi da questa Corte) a una specifica vicenda elettorale passata o futura, mostra con ancora maggiore evidenza un carattere permanente, nel senso che - stando alla prospettazione contenuta nell'ordinanza di rimessione - le disposizioni censurate priverebbero continuativamente i cittadini del potere di proporre alla carica, in qualsiasi modo, una figura legittimata dal voto popolare.

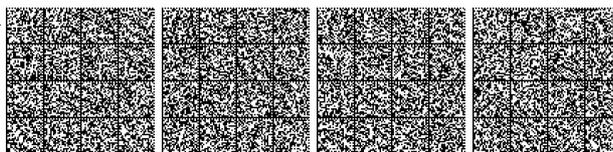
4.2.- Poste quindi le coordinate sull'ammissibilità, nel giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale, di questioni sollevate nell'ambito di giudizi concernenti azioni di accertamento in materia elettorale e messe in luce le peculiarità della vicenda odierna rispetto a quelle in precedenza prese in esame da questa Corte, è ora necessario vagliare la sussistenza dei presupposti di ammissibilità nel caso di specie.

4.2.1.- Il rimettente, in primo luogo, ha offerto una motivazione ampia e articolata sulla sussistenza dell'interesse ad agire del ricorrente e delle altre condizioni necessarie affinché siano prima facie identificabili i tratti costitutivi fondamentali del giudizio *a quo*. Lo stesso rimettente infatti ritiene, e adeguatamente motiva, che sussista sia l'interesse ad agire, poiché nel caso di specie sarebbe stato «limitato il diritto dei cittadini non residenti nel comune capoluogo a conformare, con la loro scelta elettorale, gli organi di governo dell'ente intermedio, escludendolo in relazione al sindaco metropolitano», sia la giurisdizione del giudice civile, «vertendosi in tema di diritti politici e, segnatamente [,] di elettorato attivo».

4.2.2.- In secondo luogo, quanto alla peculiarità e al rilievo del diritto costituzionalmente garantito che si assume lesa, deve rilevarsi che anche le odierne questioni hanno ad oggetto il diritto fondamentale di voto (nella proiezione dell'elettorato attivo), che il rimettente assume, con un'argomentazione non incongrua, essere stato lesa nei confronti dei cittadini non residenti nel Comune capoluogo della Città metropolitana; con la precisazione che tale lesione investe alla radice il portato di tale diritto, lamentandosi una preclusione assoluta al suo esercizio.

4.2.3.- Circa la sussistenza di una zona sottratta al controllo di legittimità costituzionale, deve osservarsi quanto segue.

L'orientamento sinora tenuto da questa Corte, nei casi in cui essa ha ravvisato la sussistenza di un vuoto di tutela giurisdizionale come condizione per l'incardinamento di questioni di legittimità costituzionale in materia elettorale sorte nell'ambito di azioni di accertamento, non può infatti ritenersi applicabile unicamente all'ipotesi di una zona franca quale quella scaturente, per le sole elezioni politiche nazionali, dall'operatività del meccanismo di cui all'art. 66 Cost.



Sino ad oggi, in più occasioni, questioni di legittimità costituzionale sollevate in via di accertamento rispetto a leggi elettorali diverse da quelle nazionali sono state giudicate inammissibili in ragione dell'esistenza, rispetto al procedimento ivi seguito e alla titolarità del relativo diritto di elettorato attivo e passivo, di un giudice competente a pronunciarsi sulle relative impugnazioni (ordinanze n. 63 del 2018 e n. 165 del 2016). Nella sentenza n. 110 del 2015, in particolare, questa Corte ha precisato che, ai fini dell'ammissibilità, occorre «che l'incertezza sulla effettiva portata del diritto di voto, derivante da una normativa elettorale in ipotesi costituzionalmente illegittima, sia destinata, altrimenti, a restare insuperabile, a causa dell'impossibilità che la relativa questione di costituzionalità venga sollevata secondo l'ordinaria via incidentale in un giudizio avente ad oggetto la vicenda elettorale».

Proprio tale rischio è quello che il giudice rimettente ritiene esistente, con motivazione non implausibile, nel caso di specie.

Al di là delle vicissitudini che hanno interessato, in Sicilia, il rinnovo degli enti di area vasta e la circostanza che gli organi delle Città metropolitane, almeno a partire dal 2018 e sino ad oggi, sono stati nominati per effetto di provvedimenti commissariali del Presidente della Regione, a rilevare nel senso dell'ammissibilità delle odierne questioni è la circostanza che la Corte d'appello rimettente ha operato una valutazione priva di evidenti incongruità allorché ha ritenuto che, rispetto al meccanismo di individuazione del sindaco metropolitano nella figura del sindaco del Comune capoluogo, non vi fosse né un atto da impugnare in via autonoma, né un esito elettorale da gravare e contro cui ricorrere, attesa la natura automatica della designazione, che deriva direttamente dalla scelta legislativa su cui si appuntano le censure del rimettente.

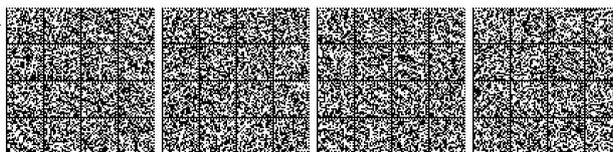
A fronte di ciò e della radicalità della violazione lamentata del diritto di elettorato attivo, deve quindi ritenersi che il giudice rimettente abbia offerto una ricostruzione plausibile del fatto che al ricorrente del giudizio *a quo* siano precluse chances effettive di ottenere tutela al di fuori dell'azione di accertamento che questi ha intentato, rendendo così evidente il rischio che, ove le odierne questioni non trovino ingresso davanti a questa Corte, al ricorrente stesso venga negato un sindacato su atti immediatamente lesivi del diritto a partecipare alle elezioni, che «rappresenta una garanzia fondamentale dei cittadini e deve svolgersi attraverso una tutela giurisdizionale piena e tempestiva» (ordinanza n. 165 del 2016, che richiama la sentenza n. 236 del 2010).

Anche per tale ragione, non è di ostacolo al radicamento delle odierne questioni dinnanzi a questa Corte la circostanza che il ricorrente nel giudizio *a quo* non abbia contestato uno specifico risultato elettorale e abbia agito in prevenzione rispetto ad un eventuale procedimento elettorale, tenuto conto che «è la natura dell'azione di accertamento a non richiedere necessariamente la previa lesione in concreto del diritto, ai fini della sussistenza dell'interesse ad agire, ben potendo tale azione essere esperita anche al fine di scongiurare una futura lesione (*ex plurimis*, Corte di cassazione, sezione terza civile, sentenza 10 novembre 2016, n. 22946; Corte di cassazione, sezione terza civile, sentenza 23 giugno 2015, n. 12893; Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 31 luglio 2015, n. 16262)» (sentenza n. 35 del 2017).

Alla luce di una tale condizione di oggettiva difficoltà di rinvenire nel sistema rimedi giurisdizionali di tipo impugnatorio, idonei a prevenire il perpetrarsi della denunciata violazione degli evocati parametri, deve pertanto ritenersi che la proposizione dell'incidente di costituzionalità, anche in vista dell'obiettivo di scongiurare «la esclusione di ogni garanzia e di ogni controllo» (sentenza n. 59 del 1957) su taluni atti legislativi, «costituisc[a] espressione del diritto di difesa, in questo caso contro le leggi incostituzionali, e de[bba] pertanto - come questa Corte ha numerose volte affermato - essere ammessa tutte le volte in cui non sussistano vie alternative per farlo valere» (sentenza n. 26 del 1999).

4.2.4.- Parimenti sussistente è anche il quarto e ultimo presupposto dianzi citato, relativo alla necessità che tra i due giudizi, quello *a quo* e quello devoluto alla cognizione di questa Corte, non vi sia una coincidenza di petitum, residuando necessariamente al giudice rimettente un margine per l'adozione di un'autonoma decisione non coincidente con quella di accoglimento eventualmente pronunciata da questa Corte.

Analogamente a quanto ritenuto nelle pronunce più volte richiamate (sentenze n. 35 del 2017 e n. 1 del 2014), nel giudizio principale il petitum consiste nella richiesta di accertare la menomazione del diritto di voto subita in relazione alla condizione del ricorrente, laddove nel giudizio costituzionale si chiede di dichiarare che il diritto di voto è pregiudicato dalla disciplina legislativa vigente. Ciò deve ritenersi sufficiente ai fini del positivo riscontro del nesso di pregiudizialità tra i due giudizi, tanto più tenuto conto che, anche in questo caso, il giudice rimettente potrebbe essere chiamato, in esito al presente giudizio, a verificare le «altre condizioni cui la legge fa dipendere il riconoscimento del diritto di voto» (sentenze n. 110 del 2015 e n. 1 del 2014).



5.- Le questioni sollevate, che vanno esaminate nei termini fissati dall'ordinanza di rimessione senza considerare ulteriori profili proposti dalle memorie di parte, sono tuttavia inammissibili per un differente ordine di ragioni.

6.- Preliminarmente, è necessario ricostruire i tratti fondamentali della normativa con cui sono state istituite le Città metropolitane, con particolare riferimento alla disciplina degli organi delle medesime e al meccanismo di designazione del sindaco metropolitano, anche in rapporto alla parallela disciplina degli organi dell'ente provinciale.

6.1.- La legge n. 56 del 2014 ha individuato nelle Città metropolitane e nelle Province i due enti territoriali destinati a costituire il livello di governo intermedio tra Comuni e Regioni, definito «di area vasta».

Tale disciplina è stata adottata, secondo quanto risulta dall'art. 1, comma 5, «[i]n attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione» e nel presupposto, richiamato nella stessa Relazione introduttiva allegata al disegno di legge presentato alla Camera dei deputati il 20 agosto 2013, di una successiva abrogazione delle Province da realizzarsi con legge di revisione costituzionale. Il disegno istituzionale sotteso alla riforma degli enti di area vasta, in particolare, mirava esplicitamente - secondo quanto emerge dalla Relazione ora richiamata - ad «anticipa[re] la visione di un ordinamento pluralistico caratterizzato da ambiti territoriali direttamente e immediatamente rappresentativi delle proprie comunità (i comuni e le regioni) e da enti a carattere associativo (come le unioni di comuni) o da enti i cui organi sono volutamente composti di sindaci e presidenti di unione (com'è per le città metropolitane). Enti tutti che hanno la funzione non di rappresentare direttamente le rispettive comunità, ma di facilitare e rendere coerente e razionale l'azione degli enti territoriali di primo livello, i comuni compresi nel loro territorio».

Con specifico riguardo alle Città metropolitane, l'art. 1, comma 2, di tale legge elenca le loro finalità istituzionali generali (attinenti primariamente alla cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano e alla promozione e gestione integrata di servizi, di infrastrutture e di reti di comunicazione), mentre l'art. 1, comma 44, individua le corrispondenti funzioni amministrative fondamentali e attribuisce loro anche la titolarità delle funzioni fondamentali spettanti alle Province ai sensi dei commi da 85 a 97 del medesimo art. 1.

Il comma 5 dell'art. 1 individua nove Città metropolitane (Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria), cui si aggiunge, ai sensi del comma 101 del medesimo art. 1, Roma capitale: «[i]l territorio della città metropolitana» - così recita l'art. 1, comma 6 - «coincide con quello della provincia omonima».

Gli organi della Città metropolitana sono il sindaco metropolitano, il consiglio metropolitano e la conferenza metropolitana, ed i relativi incarichi devono essere svolti a titolo gratuito (art. 1, comma 24).

In particolare, il sindaco metropolitano rappresenta l'ente, convoca e presiede il consiglio metropolitano e la conferenza metropolitana, sovrintende al funzionamento dei servizi e degli uffici e all'esecuzione degli atti; esercita le altre funzioni attribuite dallo statuto (art. 1, comma 8), può nominare tra i membri del consiglio metropolitano un vicesindaco «stabilendo le eventuali funzioni a lui delegate» (art. 1, comma 40). A rimarcare il nesso di immedesimazione *ratione officii* tra sindaco del Comune capoluogo e sindaco metropolitano è poi, oltre alla disposizione censurata nel presente giudizio, la previsione secondo cui «[q]ualora il sindaco metropolitano cessi dalla carica per cessazione dalla titolarità dell'incarico di sindaco del proprio comune, il vicesindaco rimane in carica fino all'insediamento del nuovo sindaco metropolitano» (art. 1, comma 40).

Il consiglio metropolitano è l'organo di indirizzo e controllo, propone alla conferenza lo statuto e le sue modifiche, approva regolamenti, piani e programmi; approva o adotta ogni altro atto ad esso sottoposto dal sindaco metropolitano (art. 1, comma 8). Esso è composto dal sindaco metropolitano e da un numero di consiglieri variabile a seconda della popolazione, eletti dai sindaci e dai consiglieri dei Comuni della Città metropolitana tra i medesimi sindaci e consiglieri in carica (art. 1, comma 25). L'elezione avviene sulla base di liste concorrenti con voto diretto, libero e segreto in un unico collegio elettorale, con un meccanismo di ponderazione idoneo ad attribuire un peso diverso ai singoli voti a seconda del numero di abitanti del Comune da cui provengono i sindaci e i consiglieri in carica (art. 1, comma 33, e Allegato A).

Anche in relazione al consiglio, la legge n. 56 del 2014 (art. 1, comma 21) stabilisce un nesso di derivazione tra consiglio del Comune capoluogo e consiglio metropolitano, prevedendo che quest'ultimo duri in carica cinque anni ma «[i]n caso di rinnovo del consiglio del comune capoluogo, si procede a nuove elezioni del consiglio metropolitano entro sessanta giorni dalla proclamazione del sindaco del comune capoluogo».

La conferenza metropolitana, infine, è competente per l'adozione dello statuto e ha poteri consultivi nel procedimento di approvazione dei bilanci (art. 1, commi 8 e 9). La conferenza è composta dal sindaco metropolitano, che la convoca e la presiede, e da tutti i sindaci dei Comuni appartenenti alla Città metropolitana (art. 1, comma 42).



Alle Città metropolitane è poi attribuito un significativo potere statutario. Allo statuto sono demandati (art. 1, comma 10) l'adozione delle norme fondamentali dell'organizzazione dell'ente. Particolarmente significativa è, a tal riguardo, la previsione contenuta nel comma 22 dell'art. 1, che demanda allo statuto la facoltà di prevedere che il sindaco e il consiglio metropolitano possano essere eletti direttamente «con il sistema elettorale che sarà determinato con legge statale». A tal fine, è però condizione necessaria che, in una data precedente alla indizione delle elezioni, il territorio del Comune capoluogo sia articolato in più Comuni, nel rispetto della procedura ivi disciplinata, secondo la quale la proposta di articolazione territoriale adottata dal Consiglio comunale deve essere sottoposta a *referendum* tra tutti i cittadini della Città metropolitana e deve essere approvata dalla maggioranza dei partecipanti al voto. Conseguentemente, la Regione deve provvedere con propria legge all'istituzione dei nuovi Comuni e alla loro denominazione ai sensi dell'art. 133 Cost. Per le sole Città metropolitane con popolazione superiore a tre milioni di abitanti, l'introduzione dell'elezione diretta può essere realizzata, in alternativa alla procedura ora descritta, a condizione di operare una ripartizione del Comune capoluogo in «zone dotate di autonomia amministrativa» (ancora il comma 22 dell'art. 1), in coerenza con lo statuto della Città metropolitana.

6.2.- In modo parzialmente diverso si è invece atteggiata la disciplina della forma di governo provinciale. Pur a fronte della presenza di tre organi con funzioni analoghe (presidente della Provincia, consiglio provinciale e assemblea dei sindaci), la differenza maggiormente significativa sta nel fatto che ad essere eletto in via indiretta, oltre che il consiglio provinciale, è anche il presidente della Provincia. Quest'ultimo viene infatti eletto in via indiretta dai sindaci e dai consiglieri dei Comuni della Provincia (art. 1, comma 58), dura in carica quattro anni (art. 1, comma 59) e si rapporta al consiglio provinciale, che dura in carica due anni (art. 1, comma 68) e rispetto al quale non è previsto alcun rinnovo in occasione della nuova elezione del consiglio del Comune capoluogo.

Possono essere eletti presidenti della Provincia i sindaci dei Comuni compresi nel territorio provinciale, il cui mandato scada non prima di diciotto mesi dalla data di svolgimento delle elezioni (art. 1, comma 60). L'elezione avviene a seguito della presentazione di candidature, sottoscritte da almeno il 15 per cento degli aventi diritto al voto e il presidente è eletto con voto diretto, libero e segreto, secondo i medesimi meccanismi di ponderazione previsti dai commi 33 e 34 in base al numero di abitanti dei Comuni del territorio (art. 1, comma 63). Il presidente della Provincia decade in caso di cessazione dalla carica di sindaco (art. 1, comma 65).

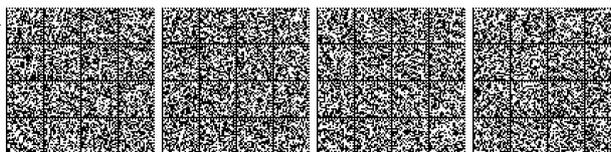
6.3.- Il quadro sinora delineato della legislazione statale, per gli aspetti che vengono in discussione nel presente giudizio, non mostra significativi scostamenti quanto alla disciplina adottata nella Regione Siciliana, il cui statuto prevede una competenza legislativa primaria della Regione in materia di «regime degli enti locali e delle circoscrizioni relative» (art. 14, primo comma, lettera o), anche alla luce di quanto stabilito dal successivo art. 15, che ha sostituito le soppresse circoscrizioni provinciali con i liberi Consorzi comunali, la cui disciplina è demandata alla competenza legislativa, anch'essa primaria, della Regione.

L'esercizio di tali competenze legislative, avvenuto con l'adozione della legge reg. Siciliana n. 15 del 2015, è da ultimo approdato, sul punto delle modalità di designazione del sindaco metropolitano (già oggetto di esame da parte di questa Corte con la sentenza n. 168 del 2018), a un risultato coerente con quanto stabilito, in via generale, dall'art. 1, comma 5, secondo periodo, della legge n. 56 del 2014, in base al quale i principi stabiliti in tale legge «valgono come principi di grande riforma economica e sociale per la disciplina di città e aree metropolitane da adottare dalla regione Sardegna, dalla Regione Siciliana e dalla regione Friuli-Venezia Giulia, in conformità ai rispettivi statuti».

Le norme regionali censurate nel presente giudizio (art. 13, comma 1, e 14 della legge reg. Siciliana n. 15 del 2015), a seguito della loro sostituzione avvenuta con l'art. 4, commi 1 e 2, della legge reg. Siciliana n. 23 del 2018, hanno infatti oggi un contenuto in tutto e per tutto coincidente, rispettivamente, con l'art. 1, comma 19, della legge n. 56 del 2014 («Il sindaco metropolitano è di diritto il sindaco del comune capoluogo») e con l'art. 1, comma 40, secondo periodo, della medesima legge («Qualora il sindaco metropolitano cessi dalla carica per cessazione dalla titolarità dell'incarico di sindaco del proprio comune, il vicesindaco rimane in carica fino all'insediamento del nuovo sindaco metropolitano»).

7.- Poste tali necessarie premesse ricostruttive, l'inammissibilità delle odierne questioni deve essere dichiarata per le ragioni che seguono.

7.1.- Con riguardo all'asserita menomazione del diritto di voto del ricorrente nel giudizio *a quo*, cittadino elettore residente in un Comune diverso dal capoluogo della Città metropolitana, e per questo impossibilitato a partecipare all'elezione del relativo sindaco, il rimettente, anche per effetto di una incompleta ricostruzione del quadro normativo di cui si è dato conto, muove innanzi tutto da un presupposto interpretativo non condivisibile, e cioè che i cittadini residenti nel Comune capoluogo, all'atto di eleggere il loro sindaco, eleggano anche il sindaco della Città metropolitana, ciò che sarebbe invece precluso ai cittadini che risiedono in un diverso Comune.



In realtà, la designazione del sindaco metropolitano, come correttamente rilevato dall'Avvocatura generale, consegue, come effetto disposto direttamente e automaticamente dalla legge, al compiersi di un diverso procedimento elettorale, quello per l'elezione del sindaco del Comune capoluogo, in sé concluso e che è l'unico rispetto al quale si assiste alla espressione del voto della collettività locale. Anche i cittadini residenti nel Comune capoluogo, infatti, non esprimono altra volontà che quella preordinata all'elezione degli organi del Comune, con la conseguenza che solo in ragione dell'esteriore consequenzialità tra i due atti si può impropriamente ritenere che il sindaco metropolitano sia eletto solo da una parte dei cittadini residenti nella Città metropolitana.

L'erroneo presupposto da cui muove l'ordinanza della Corte d'appello di Catania, ancora prima che rilevare come tale, inficia tuttavia l'ammissibilità delle odierne questioni, perché ciò che il rimettente chiede a questa Corte è che venga estesa ai cittadini residenti in Comuni non capoluogo una disciplina idonea a consentire l'elezione diretta del sindaco metropolitano, a fronte del fatto che il legislatore del 2014 ha optato, al contrario, per un modello che vede nell'individuazione *ope legis* del sindaco metropolitano il presupposto di un diverso modello di governo del territorio in assenza di elezione.

L'esito auspicato dall'ordinanza di rimessione non è quindi conseguibile perché richiede un intervento manipolativo precluso a questa Corte, coincidendo con l'introduzione di una «novità di sistema» (sentenze n. 146 e n. 103 del 2021, n. 250 del 2018 e n. 250 del 2012), vale a dire una disciplina idonea a consentire l'elezione diretta del sindaco metropolitano ad opera di tutti i cittadini residenti nel territorio della Città metropolitana, ciò che allo stato tuttavia formalmente non avviene, per le ragioni evidenziate, neanche per i cittadini del Comune capoluogo.

Trattandosi, nella sostanza, della richiesta di introduzione *ex novo* di una normativa elettorale, è pertanto evidente come l'ambito e i contorni dell'intervento richiesto fuoriescano dalle attribuzioni di questa Corte e siano demandati «soltanto al legislatore nella sua discrezionale valutazione con specifico riferimento agli aspetti anche di natura politica che connotano la materia elettorale» (sentenza n. 257 del 2010).

7.2.- Con un'ulteriore questione, la Corte d'appello di Catania deduce l'illegittimità costituzionale delle medesime disposizioni statali e regionali, in ragione della disparità di trattamento che, quanto all'esercizio del diritto di voto, i cittadini dei Comuni non capoluogo compresi nella Città metropolitana subirebbero rispetto ai cittadini dei Comuni non capoluogo compresi in un ente di area vasta provinciale, i quali comunque partecipano, sia pur indirettamente attraverso i sindaci e i consiglieri municipali eletti, all'elezione del presidente della Provincia.

Anche rispetto a tale profilo di censura, il rimettente prospetta un esito di tipo manipolativo, con cui mira a estendere alle Città metropolitane e al suo vertice esecutivo (il sindaco metropolitano) il meccanismo di elezione indiretta che la stessa legge n. 56 del 2014 prevede per il presidente della Provincia.

Nel far questo, tuttavia, per effetto anche qui di una non adeguata ricostruzione del quadro normativo di riferimento, il rimettente non si avvede del fatto che l'intervento richiesto, lungi dall'appuntarsi esclusivamente sulla natura elettiva o meno dell'organo di vertice del relativo ente di area vasta, finisce inevitabilmente per incidere su ulteriori aspetti essenziali della forma di governo metropolitana, modificandone il funzionamento complessivo e, così, prefigurando soluzioni non attingibili dalla Corte in quanto rimesse anche queste, prioritariamente, alla discrezionalità del legislatore.

Il meccanismo di individuazione del sindaco metropolitano, da un lato, e il sistema di elezione indiretta del presidente della Provincia (disciplinato dall'art. 1, commi da 58 a 66, della legge n. 56 del 2014), dall'altro lato, non possono infatti essere considerati in modo atomistico, come se fossero avulsi dal complesso di previsioni che disciplinano la forma di governo dei due enti di area vasta. Tali previsioni, nel loro insieme, costituiscono il frutto di un apprezzamento eminentemente discrezionale che il legislatore del 2014 ha operato nel presupposto di una generale diversità dei rispettivi assetti organizzativi e nella prospettiva della abolizione delle Province prevista dalla legge di riforma della Costituzione, non entrata in vigore a seguito dell'esito negativo del *referendum* costituzionale.

La forma di governo provinciale, invero, combina l'elettività in via indiretta del presidente con una durata del suo mandato doppia rispetto a quella, biennale, del consiglio provinciale. In aggiunta a ciò, si consideri che sono però eleggibili alla carica di presidente della Provincia «i sindaci della provincia, il cui mandato scada non prima di diciotto mesi dalla data di svolgimento delle elezioni» (art. 1, comma 60), ciò che rivela l'assenza di un qualsiasi nesso preordinato di continuità personale e funzionale tra il vertice provinciale e il sindaco del Comune capoluogo.

Complessivamente diverso è, invece, il modo di atteggiarsi della forma di governo della Città metropolitana. In essa, all'assenza di una durata predeterminata, ma tendenzialmente quinquennale, della carica di sindaco metropolitano (in virtù dell'immedesimazione *ratione officii* di cui si è detto), si associa non solo la durata in carica quinquennale del consiglio metropolitano, ma anche la previsione, contenuta nel medesimo art. 1, comma 21, secondo periodo, della



legge n. 56 del 2014, per cui «[i]n caso di rinnovo del consiglio del comune capoluogo, si procede a nuove elezioni del consiglio metropolitano entro sessanta giorni dalla proclamazione del sindaco del comune capoluogo». La logica sottesa a tale parallelismo è del tutto diversa da quella che caratterizza la forma di governo provinciale, e risulta evidentemente imperniata sull'esigenza di assicurare il costante allineamento tra gli organi del Comune capoluogo (sindaco e consiglio comunale) e quelli della Città metropolitana (sindaco e consiglio metropolitano). Sempre da ricondursi a una specificità caratterizzante l'organizzazione delle Città metropolitane è poi la richiamata previsione contenuta nell'art. 1, comma 22, della legge n. 56 del 2014, che ha attribuito solo a queste ultime, e non anche alle Province, in sede di esercizio della loro potestà statutaria, la facoltà di dotarsi di un sistema di elezione diretta del sindaco metropolitano, nel rispetto degli adempimenti procedurali ivi previsti e sulla base del sistema elettorale determinato da una legge statale.

A fronte di ciò, il rimettente chiede nella sostanza a questa Corte di operare una commistione tra le logiche di funzionamento delle due forme di governo, ibridandone i meccanismi operativi in materia elettorale, e di addivenire così alla introduzione, con riguardo all'elezione del sindaco metropolitano, di «moduli diversi, alternativi a quello recepito dalla disposizione censurata, la eventuale adozione dei quali è rimessa alla discrezionalità del legislatore» (sentenza n. 107 del 1996).

Per il fatto di richiedere un intervento frazionato e selettivo che conduca ad applicare al sindaco metropolitano il solo procedimento di elezione indiretta prevista per il presidente della Provincia, senza considerare la normativa di contorno cui tale procedimento si accompagna, il rimettente sollecita quindi questa Corte a giungere nuovamente a un esito ad essa in linea di principio precluso, perché conseguibile in via prioritaria solo per effetto di una riforma di sistema rimessa alla competenza del legislatore. A quest'ultimo spetta infatti, nell'esercizio della sua discrezionalità, il compito di stabilire «il nesso di complementarità e integrazione» tra forma di governo dell'ente locale e meccanismo elettorale (analogamente, con riguardo alla legislazione elettorale regionale, sentenza n. 193 del 2015), anche alla luce del fatto che «la legge elettorale deve armonizzarsi con la forma di governo, allo scopo di fornire a quest'ultima strumenti adeguati di equilibrato funzionamento» (sentenza n. 4 del 2010).

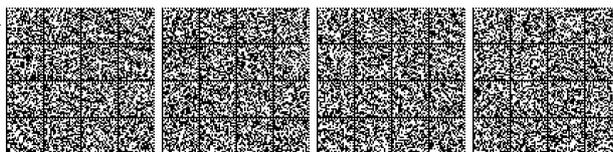
8.- Ciò detto, e decise nel senso dell'inammissibilità le questioni sollevate dalla Corte d'appello di Catania, questa Corte non può esimersi dall'osservare come il sistema attualmente previsto per la designazione del sindaco metropolitano non sia in sintonia con le coordinate ricavabili dal testo costituzionale, con riguardo tanto al contenuto essenziale dell'eguaglianza del voto, che «riflette l'eguale dignità di tutti i cittadini e [...] concorre inoltre a connotare come compiutamente corrispondente alla sovranità popolare l'investitura di chi è direttamente chiamato dal corpo elettorale a rivestire cariche pubbliche rappresentative» (sentenza n. 429 del 1995), quanto all'assenza di strumenti idonei a garantire «meccanismi di responsabilità politica e [i] relativo potere di controllo degli elettori locali» (sentenza n. 168 del 2021).

Nella sentenza n. 50 del 2015, questa Corte, chiamata a decidere, in un giudizio promosso in via d'azione da alcune Regioni, anche sulla legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 19, della legge n. 56 del 2014, ritenne che il meccanismo di individuazione del sindaco metropolitano nella figura del sindaco del Comune capoluogo non fosse di per sé in contrasto, tra gli altri, con gli artt. 3 e 48 Cost., in quanto esso «non è irragionevole in fase di prima attuazione del nuovo ente territoriale (attesi il particolare ruolo e l'importanza del Comune capoluogo intorno a cui si aggrega la Città metropolitana), e non è, comunque, irreversibile, restando demandato, come detto, allo statuto di detta città di optare per l'elezione diretta del proprio sindaco».

Se, pertanto, l'esclusione di un vulnus appariva giustificabile allora, a ridosso dell'adozione della normativa di riforma dell'organizzazione e delle funzioni degli enti di area vasta, in ragione anche della necessità di consentire l'immediata operatività di tali enti, essa potrebbe non esserlo in futuro, in considerazione del tempo trascorso e di una pluralità di ragioni legate agli sviluppi intervenuti a seguito dell'adozione della disciplina in questione.

Da un primo punto di vista, non appare più invocabile, a sostegno della non contrarietà a Costituzione del meccanismo di designazione di diritto del sindaco metropolitano, il fatto che gli statuti delle Città metropolitane possano optare per la via dell'elezione diretta di quest'ultimo. Anche a non voler considerare il complesso *iter* procedurale cui dovrebbe sottoporsi il Comune capoluogo, a rendere nella sostanza impraticabile tale eventualità, e quindi più gravosa la giustificabilità della mancata elettività del sindaco metropolitano, è la circostanza che, ad oggi, la legge statale contenente il relativo sistema elettorale non è intervenuta, né risultano incardinati, presso le Camere, disegni o proposte di legge in uno stadio avanzato di trattazione.

Da un secondo punto di vista, non può non evidenziarsi che l'attuazione della disciplina contenuta nella legge n. 56 del 2014 ha risentito, come già detto, della mancata approvazione del disegno di riforma costituzionale cui essa dichiaratamente si ricollegava. Tale circostanza, in particolare, ha privato il meccanismo di designazione prefigurato



per il sindaco metropolitano del suo necessario presupposto, vale a dire l'operare delle Città metropolitane come unici enti di area vasta, cui sarebbero stati devoluti primariamente compiti di coordinamento delle funzioni dei Comuni del territorio e di pianificazione strategica. La conseguente, perdurante, operatività delle Province e l'attribuzione ad esse di determinate funzioni fondamentali non di mero coordinamento, devolute attualmente, come detto, anche alle Città metropolitane, rende pertanto urgente un riassetto degli organi di queste ultime, risultando del tutto ingiustificato il diverso trattamento riservato agli elettori residenti nel territorio della Città metropolitana rispetto a quello delineato per gli elettori residenti nelle Province.

Ciò anche perché il territorio delle prime è stato fatto coincidere con quello delle seconde, senza quindi differenziare le comunità di riferimento secondo opportuni criteri di efficienza e funzionalità, ciò che invece sarebbe necessario, ai sensi dell'art. 114 Cost., per far sì che le Città metropolitane e le Province siano in grado di curare al meglio gli interessi emergenti dai loro territori.

Rientra evidentemente nella discrezionalità del legislatore il compito di predisporre le soluzioni normative in grado di porre rimedio al vulnus evidenziato, che rischia di compromettere, per la mancata rappresentatività dell'organo di vertice della Città metropolitana, tanto l'uguale godimento del diritto di voto dei cittadini destinatari dell'esercizio del potere di indirizzo politico-amministrativo dell'ente, quanto la necessaria responsabilità politica dei suoi organi.

La presa d'atto dell'esistenza di una pluralità di soluzioni astrattamente disponibili per porre rimedio a tale accerata situazione di incompatibilità con i richiamati parametri costituzionali (a partire dalla natura dell'elezione, diretta o indiretta, ovvero dall'introduzione di raccordi fiduciari tra organo consiliare e sindaco metropolitano), non può tuttavia esimere questa Corte dal sollecitare un intervento legislativo in grado di scongiurare che il funzionamento dell'ente metropolitano si svolga ancora a lungo in una condizione di non conformità ai richiamati canoni costituzionali di esercizio dell'attività politico-amministrativa.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 13, comma 1, e 14 della legge della Regione Siciliana 4 agosto 2015, n. 15 (Disposizioni in materia di liberi Consorzi comunali e Città metropolitane), come rispettivamente sostituiti dall'art. 4, commi 1 e 2, della legge della Regione Siciliana 29 novembre 2018, n. 23 (Norme in materia di Enti di area vasta), e dell'art. 1, comma 19, della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni), sollevate, in riferimento, complessivamente, agli artt. 1, 2, 3 e 48, 5, 97 e 114 della Costituzione, dalla Corte d'appello di Catania, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

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

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Stefano PETITTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 7 dicembre 2021.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA





## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

n. 66

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 24 novembre 2021*  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Edilizia e urbanistica - Titoli edilizi - Norme della Regione Veneto - Modifica all'art. 4 della legge regionale n. 21 del 2004, recante "Disposizioni in materia di condono edilizio" - Incremento della misura dell'oblazione prevista dalla legge sul condono - Previsione che la Regione può destinare tale incremento a interventi di valorizzazione e restauro paesaggistico o a programmi di rigenerazione urbana.**

**Appalti pubblici - Concessioni - Norme della Regione Veneto - Misure di semplificazione - Previsione che per i contratti pubblici di servizi, forniture e noleggio attrezzature di importo inferiore alla soglia di rilevanza comunitaria, nei procedimenti di pagamento non viene operata la ritenuta dello 0,50 per cento a garanzia dei versamenti agli enti previdenziali ed assicurativi.**

**Paesaggio - Pianificazioni - Norme della Regione Veneto - Modifica dell'art. 2, comma 2, della legge regionale n. 41 del 1988 inerente all'estrazione di materiali litoidi - Previsione che, in assenza di piani estrattivi, il limite è abbassato a 20.000 metri cubi per singolo intervento - Possibilità di presentazione da parte del medesimo soggetto di progetti di estrazione e asporto di sabbia e ghiaia per quantitativi complessivi fino ad un massimo pari ad 80.000 metri cubi.**

**Paesaggio - Autorizzazione paesaggistica - Norme della Regione Veneto - Titolo giuridico per l'esecuzione di interventi finalizzati alla sicurezza idraulica dei corsi di acqua di competenza regionale - Previsione che tali interventi sono realizzati in conformità alla vigente normativa statale e regionale in materia di valutazione di incidenza ambientale, su parere reso ai sensi delle prescrizioni ivi previste.**

– Legge della Regione Veneto 21 settembre 2021, n. 27 (Disposizioni di adeguamento ordinamentale 2021 in materia di governo del territorio, viabilità, lavori pubblici, appalti, trasporti e ambiente), artt. 1, 9, 19 e 20.

Ricorso della Presidenza del Consiglio dei ministri (c.f. 80188230587), in persona del Presidente del Consiglio attualmente in carica, rappresentato e difeso per mandato *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato (c.f. 80224030587), presso i cui uffici ha domicilio in Roma, via dei Portoghesi 12 (fax 0696514000 PEC ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it), ricorrente; contro Regione Veneto, in persona del presidente della giunta regionale *pro tempore*, resistente;

per la dichiarazione di incostituzionalità degli articoli 1, 9, 19 e 20 della legge regionale 22 settembre 2021, n. 27, recante «Disposizioni di adeguamento ordinamentale 2021 in materia di governo del territorio, viabilità, lavori pubblici, appalti, trasporti e ambiente», pubblicata sul B.U.R. n. 128 del 24 settembre 2021, per contrasto con gli articoli 3, 9, 81 e 117, comma 2, lettere e), l), m) e s), e comma 6 della Costituzione

Il consiglio regionale della Regione Veneto ha approvato il 21 settembre 2021 la legge n. 27, composta da 22 articoli, con cui detta disposizioni in vari settori della politica economica veneta, quali il governo del territorio, la viabilità, i lavori pubblici e gli appalti, i trasporti e l'ambiente.

Senonché, ad avviso del Consiglio dei ministri, che in data 19 novembre 2021 ha deliberato per la sua impugnazione, la legge presenta svariati profili di incompatibilità con le norme costituzionali. Pertanto, con il presente atto se ne deduce l'illegittimità costituzionale sulla base dei seguenti

## MOTIVI

1) *Illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge regionale 21 settembre 2021, n. 27 per violazione dell'art. 117, comma 2, lettera l) della Costituzione.*

La norma qui censurata modifica altra precedente norma (l'art. 4 della legge regionale 5 novembre 2004, n. 21) intervenendo in materia di condono edilizio con la sostituzione del comma 1-bis.



La norma modificata, intitolata «Determinazione dell'oblazione e degli oneri concessori», ha oggi il seguente tenore:

«1. La misura dell'oblazione prevista dalla legge sul condono è incrementata del 5 per cento e, nelle ipotesi previste dall'art. 3, comma 3, del 10 per cento. L'incremento dell'oblazione è versato alla Regione che la destina per politiche di repressione degli abusi edilizi e per la promozione di interventi di riqualificazione dei nuclei interessati e compromessi da fenomeni di abusivismo edilizio, ovvero per i rilievi aerofotogrammetrici previsti dall'art. 23 della legge n. 47 del 1985.

1-*bis*. La Regione può, altresì, destinare l'incremento dell'oblazione di cui al comma 1:

a) ad interventi di valorizzazione e restauro paesaggistico su siti di interesse regionale che sono individuati dalla Giunta regionale, sentita la competente commissione consiliare;

b) agli interventi, promossi dai comuni singoli o associati, di riqualificazione urbana di cui all'art. 6 della legge regionale 6 giugno 2017, n. 14 «Disposizioni per il contenimento del consumo di suolo e modifiche della legge 23 aprile 2004, n. 11 «Norme per il Governo del territorio e in materia di paesaggio», nonché per le spese di progettazione degli interventi previsti nei programmi di rigenerazione urbana sostenibile, approvati ai sensi dell'art. 7, comma 4, della medesima legge regionale n. 14 del 2017. La Giunta regionale, sentita la competente commissione consiliare, determina criteri e modalità di assegnazione del contributo ...».

Tale previsione normativa non è in linea con quanto disposto dal decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, recante «Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici.», ed in particolare con l'art. 32.

Questa norma statale, che detta misure per la riqualificazione urbanistica, ambientale e paesaggistica, per l'incattivazione dell'attività di repressione dell'abusivismo edilizio, nonché per la definizione degli illeciti edilizi e delle occupazioni di aree demaniali, al comma 33 prevede che: «Le regioni, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, emanano norme per la definizione del procedimento amministrativo relativo al rilascio del titolo abilitativo edilizio in sanatoria e possono prevederne, tra l'altro, un incremento dell'oblazione fino al massimo del 10 per cento della misura determinata nella tabella C allegata al presente decreto, ai fini dell'attivazione di politiche di repressione degli abusi edilizi e per la promozione di interventi di riqualificazione dei nuclei interessati da fenomeni di abusivismo edilizio, nonché per l'attuazione di quanto previsto dall'art. 23 della legge 28 febbraio 1985, n. 47.».

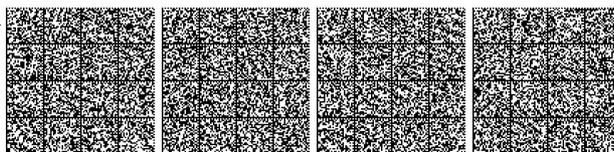
La *ratio* di tale previsione è quella di garantire alle regioni l'acquisizione di maggiori introiti, utili ad affrontare gli impegni finanziari delle amministrazioni comunali conseguenti all'applicazione del condono edilizio (come riconosciuto dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 196/2004).

Il legislatore veneto, nel prevedere, con il nuovo comma 1-*bis* dell'art. 4 che la regione possa, altresì, destinare l'incremento dell'oblazione di cui al comma 1 ad interventi di valorizzazione e restauro paesaggistico, ovvero a programmi di rigenerazione urbana, si è discostato dal riferito vincolo di destinazione, preordinato all'adozione di misure riparative e/o preventive rispetto al fenomeno dell'abusivismo edilizio.

Considerato che l'oblazione è intimamente connessa ai richiamati profili estintivi e che il legislatore statale, nel consentire alle regioni di incrementarne gli importi, ne ha, al contempo, vincolato la destinazione, la norma regionale in parola risulta aver oltrepassato lo spazio di competenza riservato alle regioni.

La Corte costituzionale con la sentenza n. 196/2004 in materia di condono edilizio ha affermato che: «Il condono edilizio di tipo straordinario, quale finora configurato nella nostra legislazione, appare essenzialmente caratterizzato dalla volontà dello Stato di intervenire in via straordinaria sul piano della esenzione dalla sanzionabilità penale nei riguardi dei soggetti che, avendo posto in essere determinate tipologie di abusi edilizi, ne chiedono il condono tramite i comuni direttamente interessati, assumendosi l'onere del versamento della relativa oblazione e dei costi connessi all'eventuale rilascio del titolo abilitativo edilizio in sanatoria, appositamente previsto da questa legislazione.

Non vi è dubbio sul fatto che solo il legislatore statale può incidere sulla sanzionabilità penale (per tutte, Corte costituzionale sentenza n. 487 del 1989) e che esso, specie in occasione di sanatorie amministrative, dispone di assoluta discrezionalità in materia «di estinzione del reato o della pena, o di non procedibilità» (Corte cost. sentenze n. 327 del 2000, n. 149 del 1999 e n. 167 del 1989). Peraltro, la circostanza che il comune sia titolare di fondamentali poteri di gestione e di controllo del territorio rende necessaria la sua piena collaborazione con gli organi giurisdizionali, poiché, come questa Corte ha affermato, «il Giudice penale non ha competenza "istituzionale" per compiere l'accertamento di conformità delle opere agli strumenti urbanistici» (sentenza n. 370 del 1988). Tale doverosa collaborazione per concretizzare la scelta del legislatore statale di porre in essere un condono penale si impone quindi su tutto il territorio nazionale, inerendo alla strumentazione indispensabile per dare effettività a tale scelta.



Al tempo stesso rileva la parallela sanatoria amministrativa, anche attraverso la previsione da parte del legislatore statale di uno straordinario titolo abilitativo edilizio, a causa dell'evidente interesse di coloro che abbiano edificato illegalmente ad un condono su entrambi i versanti, quello penale e quello amministrativo; ma sul piano della sanatoria amministrativa i vincoli che legittimamente possono imporsi all'autonomia legislativa delle Regioni, ordinarie e speciali, non possono che essere quelli ammissibili sulla base rispettivamente delle disposizioni contenute nel nuovo art. 117 della Costituzione e degli statuti speciali».

Prosegue la Corte: «Questa legislazione conferma, in una particolare realtà territoriale, quella che è una più generale caratteristica della legislazione sul condono, nella quale normalmente quest'ultimo ha effetti sia sul piano penale che sul piano delle sanzioni amministrative, ma che non esclude la possibilità che le procedure finalizzate al conseguimento dell'esenzione dalla punibilità penale si applichino ad un maggior numero di opere edilizie abusive rispetto a quelle per le quali operano gli effetti estintivi degli illeciti amministrativi; ciò è reso d'altra parte evidente nelle disposizioni dello stesso Capo IV della legge n. 47 del 1985, e successive modificazioni e integrazioni, che nell'art. 38 disciplina separatamente, al secondo ed al quarto comma, i presupposti del condono penale (il versamento dell'intera oblazione) ed amministrativo (il conseguimento del titolo abilitativo in sanatoria) e nell'art. 39 prevede che, ove si sia effettuata l'oblazione, si produca comunque l'estinzione dei reati anche ove «le opere non possano conseguire la sanatoria».

D'altra parte, anche l'art. 32 impugnato prevede, al comma 36, i presupposti per il verificarsi dell'effetto estintivo penale, mentre i diversi presupposti per il conseguimento del titolo abilitativo in sanatoria sono regolati dal comma 37, così confermando che i due effetti possono essere indipendenti l'uno dall'altro, dal momento che l'effetto penale si produce a prescindere dall'intervenuta concessione della sanatoria amministrativa e anche se la sanatoria amministrativa non possa essere concessa.».

La sentenza di cui si sono riportati alcuni passi motivazionali è ricordata come fondamentale nella ricostruzione dei rapporti fra Stato e regioni in tema di condono edilizio. Essa ha riconosciuto che il monopolio statale — ex articoli 25 e 117, comma 2, lettera l) della Costituzione — interessa sia la fase genetica delle fattispecie incriminatrici, che la fase della rinuncia all'esercizio della pretesa punitiva. E tale riserva di competenza assume dei connotati ancora più pregnanti nell'ipotesi di condono straordinario edilizio, attesa la piena discrezionalità statale in materia di estinzione del reato. Coerentemente, quindi, il legislatore statale, nel ritenere di poter accordare alle regioni la predetta facoltà di incremento dell'oblazione, ha potuto subordinarla allo svolgimento di specifiche attività aventi finalità repressive e/o riparative [1] attivazione di politiche di repressione degli abusi edilizi; 2) promozione di interventi di riqualificazione dei nuclei interessati da fenomeni di abusivismo edilizio; 3) attuazione di quanto previsto dall'art. 23 della legge 28 febbraio 1985, n. 47 in materia di controlli periodici mediante rilevamenti aerofotogrammetrici]; finalità che non si rinvergono nelle attività oggi contemplate dal neo-introdotta comma 1-bis.

La disposizione regionale in esame, quindi, eccede dalle competenze riconosciute alle regioni in materia di condono edilizio risultando invasiva della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento penale di cui all'art. 117, secondo comma lettera l) della Costituzione.

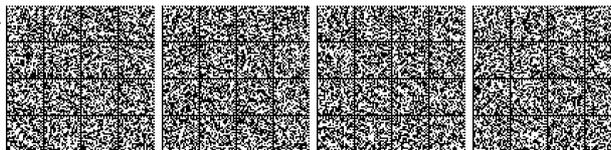
2) *Illegittimità costituzionale dell'art. 9 della legge regionale 21 settembre 2021 n. 27 per violazione dell'art. 81 e dell'art. 117, comma 2, lettera e) della Costituzione.*

La norma qui censurata, intitolata «Misure di semplificazione nei procedimenti di pagamento», prevede testualmente che nei contratti pubblici di servizi, forniture e noleggio attrezzature di importo inferiore alla soglia di rilevanza comunitaria, nei procedimenti di pagamento non debba essere operata la ritenuta dello 0,50 per cento a garanzia dei versamenti agli enti previdenziali ed assicurativi.

Tale disposizione si pone in contrasto con l'art. 30, comma 5-bis, del codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, norma inserita dal decreto legislativo n. 56/2017, secondo cui in ogni caso sull'importo delle prestazioni è operata la ritenuta dello 0,50 per cento che può essere svincolata solo in sede di liquidazione finale, dopo l'approvazione da parte della stazione appaltante del certificato di collaudo o di verifica di conformità, previo rilascio del documento unico di regolarità contributiva.

La disposizione in parola è regola di gara, tanto che è contenuta nell'articolo del Codice dei contratti dedicata ai principi generali in materia di aggiudicazione, e detta una prescrizione da inserire in tutti i bandi relativi agli appalti e alle concessioni.

Ora, secondo il consolidato orientamento della Corte costituzionale, 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 (Corte cost. sentenza n. 39 del 2020, ma già prima sentenze n. 263 del 2016, n. 36 del 2013, n. 328 del 2011, n. 411 e n. 322 del 2008).



E ciò indipendentemente dalla soglia di rilievo comunitario cui devono attenersi le stazioni appaltanti, dal momento che la competenza legislativa esclusiva dello Stato opera in tutte le procedure di affidamento, quale ne sia l'importo (Corte cost. sentenze n. 263 del 2016, n. 184 del 2011, n. 283 e n. 160 del 2009, n. 401 del 2007), e quale ne sia il tipo (Corte cost. sentenza n. 322 del 2008).

Orbene, le disposizioni di cui all'art. 30, rubricato «Principi per l'aggiudicazione e l'esecuzione di appalti e concessioni», rappresentano principi fondamentali posti a tutela della libera concorrenza, di non discriminazione e par condicio, e valevoli per qualsivoglia procedura di scelta del contraente, per gli appalti e per le concessioni di beni e servizi, sopra e sotto soglia (TAR Veneto, I, 21 marzo 2018, n. 320; Tribunale amministrativo regionale Puglia, Lecce, I, 5 luglio 2018, n. 1104; Tribunale amministrativo regionale Molise, 28 gennaio 2019, n. 38; si veda anche Cons. Stato, III, 3 dicembre 2015, n. 5494).

Alla luce di quanto esposto, si ritiene che la disciplina della legge regionale in esame, ponendosi in contrasto con la norma interposta, rappresentata dall'art. 30 del Codice dei contratti, violi il parametro costituzionale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione.

A si aggiunga che, come detto, il citato art. 30, comma 5-bis, del codice dei contratti pubblici dispone che «le ritenute possono essere svincolate soltanto in sede di liquidazione finale, dopo l'approvazione da parte della stazione appaltante del certificato di collaudo o di verifica di conformità, previo rilascio del documento unico di regolarità contributiva».

Ne discende che, in caso di irregolarità del DURC, la stazione appaltante non può svincolare le ritenute in questione.

La previsione regionale, quindi, volta ad escludere l'applicabilità della ritenuta dello 0,50 per cento, appare suscettibile di determinare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, in termini di minori entrate contributive, non quantificate e prive di copertura finanziaria, laddove la stazione appaltante non potrà trattenere le ritenute che avrebbe potuto mantenere in caso di irregolarità contributiva del soggetto aggiudicatario, determinando così la violazione dell'art. 81 della Costituzione.

3) *Illegittimità costituzionale dell'art. 19 della legge regionale 21 settembre 23021, n. 27 per violazione degli articoli 3 e 9 della Costituzione*

La norma qui censurata sostituisce il comma 2 dell'art. 2 della precedente legge regionale n. 41 del 1998.

L'art. 2 in questione, al comma 1 stabilisce che, dopo l'approvazione degli appositi piani di estrazione, «(...) l'estrazione e l'asporto di sabbie e ghiaie è autorizzata, sotto il profilo della compatibilità con il buon regime delle acque e in armonia coi piani stessi, dal direttore dell'ufficio regionale del Genio civile competente per territorio fino a 30.000 metri cubi e, oltre tale quantità, dal direttore della struttura regionale competente in materia di difesa del suolo».

Il previgente comma 2 disponeva che: «In assenza di piani estrattivi il limite è abbassato a 20.000 metri cubi».

A seguito della novella, il comma 2 ora recita: «In assenza di piani estrattivi il limite è abbassato a 20.000 metri cubi per singolo intervento. Possono essere presentati dal medesimo soggetto progetti di estrazione e asporto di sabbia e ghiaia, finalizzati alla sicurezza e alla buona regimazione delle acque, per quantitativi complessivi fino ad un massimo pari ad 80.000 metri cubi, da realizzare attraverso singoli interventi di entità non superiore a 20.000 metri cubi».

In sostanza, la nuova norma consente l'estrazione di rilevanti quantità di materiali litoidi — in precedenza non permessa — in assenza degli appositi piani e, tra l'altro, in una regione, quale il Veneto, allo stato ancora priva di pianificazione paesaggistica.

Viene a essere così stravolta la previsione originaria, vanificando la finalità stessa della legge regionale n. 41 del 1998, che è volta a permettere l'estrazione soltanto sulla base di appositi piani, e, in assenza dei piani stessi, unicamente per limitati quantitativi.

La nuova disposizione consente, invece, di estrarre, in assenza di piano, quantitativi complessivi di materiale litoide fino al 80.000 metri cubi, e ciò senza neppure il coinvolgimento della struttura regionale competente in materia di difesa del suolo.

Deve tenersi presente altresì che i territori costieri, le zone contermini ai laghi e i corsi d'acqua sono soggetti a vincolo paesaggistico *ex lege*, ai sensi dell'art. 142, comma 1, lettere a), b) e c), del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.

Ne deriva che, con le previsioni in esame, la regione innova, mediante una disciplina irragionevole, al regime precedentemente dettato dalla stessa regione a tutela dei beni paesaggistici vincolati *ex lege*, determinando un abbassamento della tutela.

Sembra significativo per la sua pertinenza il precedente giurisprudenziale di cui alla sentenza n. 141/2021 della Corte costituzionale, trattandosi dell'analogia questione della modificazione *in peius* della disciplina regionale posta a presidio di alcune tipologie di boschi, vincolati ai sensi dell'art. 142, comma 1, lettera g), del Codice. In quella occa-



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

Da ciò la violazione degli articoli 3 e 9 della Costituzione, rispetto ai quali costituiscono parametro interposto le previsioni del Codice ora richiamate.

4) *Illegittimità costituzionale dell'art. 20 della legge regionale 21 settembre 2021, n. 27 per violazione dell'art. 117, comma 1 lettere m) e s), e comma 6 della Costituzione.*

La norma qui censurata, intitolata «Titolo giuridico per la esecuzione di interventi finalizzati alla sicurezza idraulica dei corsi di acqua di competenza regionale» prevede al primo comma che:

«Le strutture della Giunta regionale, territorialmente competenti alla effettuazione degli interventi funzionali alla prevenzione e riduzione del rischio idraulico sui corsi d'acqua di competenza regionale, hanno titolo ad eseguire, direttamente o mediante i soggetti affidatari, ai sensi e per gli effetti di cui agli articoli 93, 96 e 97 del regio decreto 25 luglio 1904, n. 523 “Testo unico delle disposizioni di legge intorno alle opere idrauliche delle diverse categorie”, gli interventi di ripristino di condizioni di sicurezza e officiosità idraulica che prevedono la rimozione di schianti, piante morte, piante a rischio caduta o la cui presenza riduca la sezione dell'alveo necessaria a garantire il libero deflusso delle acque».

Al comma 2 la stessa prevede che:

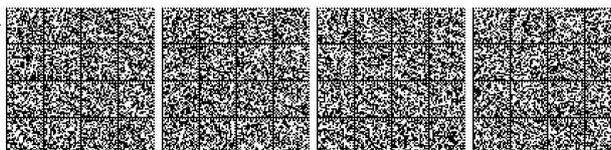
«Gli interventi di cui al comma 1 sono realizzati in conformità alla vigente normativa statale e regionale in materia di valutazione di incidenza ambientale su parere reso ai sensi dell'art. 16 della legge regionale 7 novembre 2003, n. 27 “Disposizioni generali in materia di lavori pubblici di interesse regionale e per le costruzioni in zone classificate sismiche” nonché ai sensi dell'art. 68 della legge regionale 30 dicembre 2016, n. 30 “Collegato alla legge di stabilità regionale 2017”, previa acquisizione del parere della struttura regionale competente in materia forestale sul territorio, ove l'area di intervento sia configurabile come boscata ai sensi del Reg. reg. 7 febbraio 2020, n. 2 “Prescrizioni di massima e di polizia forestale adottate ai sensi dell'art. 5 della legge regionale 13 settembre 1978, n. 52 “Legge forestale regionale” ed in conformità alle specifiche tecniche ed ambientali definite dal Prontuario Operativo per interventi di gestione forestale approvato dalla Giunta regionale con deliberazione n. 7 del 5 gennaio 2018 “Adozione del Prontuario operativo per gli interventi di gestione forestale - delib. G.R. n. 1456/2014 e delib. G.R. n. 1400/2017”, pubblicata sul BUR n. 9 del 23 gennaio 2018.».

Il senso di questa seconda previsione, anche alla luce della rubrica dell'art. 20, non può che essere quello di circoscrivere espressamente i titoli necessari per effettuare gli interventi di ripristino di condizioni di sicurezza e officiosità idraulica che prevedono la rimozione di schianti, piante morte, piante a rischio caduta o la cui presenza riduca la sezione dell'alveo necessaria a garantire il libero deflusso delle acque.

Deve, tuttavia, rilevarsi che gli interventi in questione vengono eseguiti sulle zone contermini ai laghi o sulle sponde dei corsi d'acqua, ossia in ambiti soggetti a vincolo paesaggistico ai sensi dell'art. 142, comma 1, lettere b) e c), del Codice dei beni culturali e del paesaggio. Inoltre, la medesima previsione regionale fa riferimento all'ipotesi in cui le piante da rimuovere facciano parte di un'area boscata, come tale soggetta a vincolo paesaggistico ai sensi della lettera g) del medesimo comma 1 dell'art. 142 del predetto Codice.

Tutti tali interventi sono, pertanto, soggetti — in linea di principio — al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, a meno che non siano riconducibili, in concreto, alle fattispecie previste dall'art. 149 del predetto Codice, come specificate nell'allegato A al decreto del Presidente della Repubblica n. 31 del 2017, nonché dall'art. 36 del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108.

Conseguentemente, nel prevedere in modo generalizzato la sottrazione di tutti gli «interventi di ripristino di condizioni di sicurezza e officiosità idraulica che prevedono la rimozione di schianti, piante morte, piante a rischio caduta o la cui presenza riduca la sezione dell'alveo necessaria a garantire il libero deflusso delle acque», a prescindere dalla possibilità di ricondurre tali interventi nel novero di quelli non assoggettati ad autorizzazione paesaggistica ai sensi della normativa nazionale, l'art. 20, comma 2, della legge regionale viola: la potestà esclusiva dello Stato in materia di tutela del paesaggio, stabilita dall'art. 117, secondo comma lettera s), della Costituzione; i livelli essenziali delle prestazioni che devono essere stabiliti in modo uniforme sull'intero territorio nazionale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione; la potestà regolamentare dello Stato nelle materie di legislazione esclusiva, di cui all'art. 117, sesto comma, della Costituzione. Rispetto a tali previsioni costituiscono norme interposte gli articoli 146 e 149 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, nonché il decreto del Presidente della Repubblica n. 31 del 2017, nonché l'art. 36 del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108.



*P.Q.M.*

*La Presidenza del Consiglio dei ministri, come sopra rappresentata e difesa, conclude affinché la Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittime le norme della legge regionale del Veneto n. 27/2021 con il presente ricorso censurate.*

Roma, 22 novembre 2021

*L'Avvocato dello Stato: CORSINI*

21C00289

N. 189

*Ordinanza dell'11 agosto 2021 della Corte dei conti - Sezione giurisdizionale regionale per il Lazio sul ricorso proposto da Fugazzola Mario contro Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale*

**Previdenza - Personale diplomatico in servizio all'estero - Attribuzione dell'indennità o della retribuzione di posizione nella misura minima prevista dalle disposizioni applicabili - Computo dell'indennità o della retribuzione di posizione, così prefissata, nella base pensionabile per la determinazione del trattamento previdenziale del personale diplomatico che rimane assegnato a una sede di servizio all'estero sino alla data del collocamento a riposo.**

- Decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092 (Approvazione del testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato), art. 43, primo comma, e decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18 (Ordinamento dell'Amministrazione degli affari esteri), art. 170, primo comma, in combinato disposto tra loro.

## LA CORTE DEI CONTI

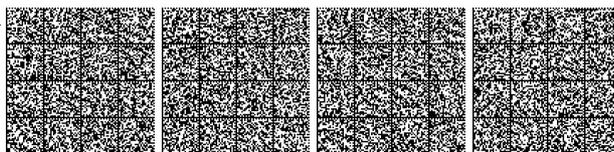
### SEZIONE GIURISDIZIONALE PER IL LAZIO

In persona del giudice monocratico Eugenio Musumeci, ha pronunciato la seguente ordinanza nel giudizio pensionistico iscritto al n. 73627 del registra di segreteria della Sezione, riassunto da Fugazzola Mario, nato a Roma il 26 gennaio 1940 ed ivi residente in via Pieve di Cadore n. 30, codice fiscale FGZMRA40A26H501F, rappresentato e difeso dagli avvocati Maria Vittoria Ferroni e Laura Casella (entrambi del foro di Roma), nonché elettivamente domiciliato a Roma in via di San Basilio n. 61 presso lo studio del primo di tali difensori;

Contro Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale (MAECI), in persona del ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, nonché domiciliato presso la sede dell'Avvocatura stessa a Roma in via dei Portoghesi n. 12.

FATTO

1. Con ricorso depositato presso questa Sezione il 29 aprile 2014, nonché ivi riassunto dopo che la Corte di cassazione con ordinanza n. 14796/2016 aveva regolato in favore di questa Corte la giurisdizione sulla domanda attorea, Mario Fugazzola, funzionario diplomatico collocato a riposo il 1° febbraio 2007 con il grado di ministro plenipotenziario dopo aver svolto l'ultimo periodo di servizio presso una sede diplomatica all'estero, ha domandato



ai fini pensionistici un più favorevole computo dell'indennità di posizione connessa a quel rapporto d'impiego. In particolare, secondo la prospettazione attorea, quell'indennità andrebbe riconosciuta dal Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale (in sigla: MAECI) nella maggior misura spettante al «... personale di pari grado e funzioni in servizio in Italia» (così le conclusioni del ricorso introduttivo): cioè avendo riguardo alla posizione funzionale di rango più elevato o, in subordine, a quella di minor rango da attribuirsi ad un funzionario diplomatico avente il grado di ministro plenipotenziario che presti servizio nella sede centrale di quel Ministero; o ancora, in via ulteriormente subordinata, nella medesima misura concretamente percepita dall'odierno ricorrente durante la sua pregressa assegnazione presso l'Amministrazione centrale antecedente a quella, in sede estera, che aveva caratterizzato il suo conclusivo periodo di servizio.

Riguardo a tale domanda, proposta nel contraddittorio tanto del Ministero dell'economia e delle finanze (in sigla: MEF) e del MAECI quanto dell'INPS tutti costituitisi, con sentenza non definitiva n. 662/2019, pronunciata contestualmente alla presente ordinanza e da intendersi qui integralmente richiamata, è stato dichiarato il difetto di legittimazione passiva dell'INPS sulla pretesa attorea. Inoltre, con la presente ordinanza, l'odierno giudizio è stato vagliato nel merito.

## DIRITTO

2. Nella materia delle pensioni a carico dello Stato riveste carattere fondamentale il principio di cui al primo comma dell'art. 43 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973: a mente del quale, «ai fini della determinazione della misura del trattamento di quiescenza dei dipendenti civili, la base pensionabile ... (è) costituita dall'ultimo stipendio o dall'ultima paga o retribuzione...». Quindi tale norma rende necessario individuare, concettualmente prima ancora che materialmente, il trattamento retributivo nell'esatto momento in cui si concluda un dato rapporto d'impiego.

3. Peraltro sul piano retributivo, con riguardo al caso di specie, il primo comma dell'art. 170 del decreto del Presidente della Repubblica n. 18/1967 sancisce che «il personale dell'Amministrazione degli affari esteri, oltre allo stipendio e agli assegni di carattere fisso e continuativo previsti per l'interno, compresa l'eventuale indennità o retribuzione di posizione nella misura minima prevista dalle disposizioni applicabili, tranne che per tali assegni sia diversamente disposto, percepisce, quando è in servizio presso le rappresentanze diplomatiche e gli uffici consolari di prima categoria, l'indennità di servizio all'estero, stabilita per il posto di organico che occupa ...».

Tuttavia si vedrà in prosieguo come quella che, nella fattispecie, il MAECI ha computato ai fini pensionistici non coincida con la retribuzione dell'ultimo periodo di servizio svolto all'estero dall'odierno ricorrente. Soprattutto, però, tale operato del MAECI stesso sottende un concetto di «ultima retribuzione» che comporta una palese sperequazione tra funzionari diplomatici di pari grado: i quali invece, nell'esatto momento in cui cessano dal rispettivo servizio, concettualmente devono veder pienamente equiparato tra loro il trattamento retributivo e, quindi, quello pensionistico. Infatti, allo spirare del rapporto d'impiego, ovviamente perde rilievo la pregressa circostanza secondo cui l'un funzionario diplomatico risultasse assegnato presso la sede centrale del MAECI e l'altro, invece, ad un qualsiasi ufficio all'estero.

4. Invero l'indennità di posizione è determinata contrattualmente con riguardo alle funzioni rivestite da ciascun appartenente alla carriera diplomatica: le quali sono altresì connesse al grado rivestito da quel medesimo soggetto ai sensi del secondo comma dell'art. 101 del già richiamato decreto del Presidente della Repubblica n. 18/1967, ferma restando l'unitarietà del ruolo sancita dal primo comma di quel medesimo articolo.

Nel caso di specie nel 2001 il Fugazzola era stato assegnato alle dirette dipendenze del direttore generale per la Cooperazione Economica e Finanziaria Multilaterale; mentre nel 2004 gli erano state conferite le funzioni di capo della rappresentanza diplomatica a Tegucigalpa, che lui aveva quindi svolto sino alla data del 1° febbraio 2007 in cui era stato collocato a riposo (all. 8 al ricorso, senza contestazioni del MAECI).

Quindi, in riferimento al grado da lui rivestito a quella medesima data, è agevole identificare, tra le funzioni da svolgersi presso l'amministrazione centrale ex art. 16 del decreto del Presidente della Repubblica n. 18/1967 nel testo vigente alla data di collocamento a riposo dell'odierno ricorrente, quelle più elevate e quelle meno rilevanti. E tali funzioni, in virtù dell'art. 7 comma 2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 94/2008 recante il trattamento economico del personale diplomatico a quella medesima data di collocamento a riposo dell'odierno ricorrente, anche nell'ipotesi a lui meno favorevole avrebbero comportato il ripristino di un'indennità di posizione di entità maggiore rispetto alla misura minima attribuitagli durante il pregresso servizio all'estero.



5. Reputa questo giudice che tale rilevante sperequazione concettuale, prima ancora che quantitativa, tra un funzionario diplomatico che abbia svolto a Roma l'ultima *tranche* del servizio presso il MAECI ed uno che, invece, abbia lavorato in una sede estera durante quel medesimo segmento temporale, non sia concepibile che permanga nel momento in cui cessino le funzioni esercitate, in Italia o all'estero, da qualsiasi appartenente alla carriera diplomatica: ossia allorché questi conserva esclusivamente il grado rivestito.

Invero l'esclusivo riferimento al grado connota anche il trattamento pensionistico del personale militare: i cui ufficiali notoriamente non vengono collocati a riposo con la qualifica di direttore dell'ufficio X presso il Ministero della difesa, piuttosto che di comandante della divisione Y; bensì, semplicemente, con il grado p.es. di generale di corpo d'armata piuttosto che di colonnello. Oltretutto è assai frequente per essi la c.d. promozione alla vigilia, la quale ha riflessi essenzialmente pensionistici, oltretutto in tema di indennità di buonuscita; mentre nel caso di specie si assiste ad un fenomeno diametralmente inverso, ossia l'ancoraggio della pensione ad un trattamento retributivo fatalmente transitorio, vista l'inevitabile altalenanza tra svolgimento di funzioni all'estero o invece in sede centrale, anziché ad una costante remunerazione normale pertinente esclusivamente al grado rivestito.

6. Sul piano letterale appare poi evidente come la misura normale dell'indennità di posizione coincida con quella goduta dal funzionario diplomatico che presti servizio in Italia. Depone in tal senso sia il primo comma del già richiamato art. 170, laddove nel caso di servizio all'estero quell'indennità si considera spettante nella «... misura minima ...», anziché in quella base; sia la normativa di matrice negoziale, tra cui p.es. il già menzionato art. 7 comma 2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 94/2008: che, per il funzionario diplomatico che presti servizio in Italia, richiama «... le misure della retribuzione di posizione ...» senza aggettivi di sorta. Talché logica vuole che, nel momento in cui le funzioni all'estero cessano in virtù del collocamento a riposo, l'indennità di posizione venga automaticamente ripristinata, sia pur ai soli fini del trattamento di quiescenza, nella misura ordinariamente pertinente al grado posseduto da quel dato funzionario diplomatico; nonché alle funzioni che, in base al grado stesso, sarebbero state a lui conferibili presso l'Amministrazione centrale, ove fosse rimasto in servizio.

7. Inoltre la tesi secondo cui il menzionato art. 170 del decreto del Presidente della Repubblica n. 18/1967 consentirebbe di ripristinare, ai fini pensionistici, la misura «italiana» dell'indennità di posizione appare indirettamente confortata dalla lettera a del comma 1 dell'art. 1-bis del decreto-legge n. 138/2011, convertito dalla legge n. 148/2011: che va ad interpretare in via autentica l'art. 170 stesso nel senso di escludere che l'indennità integrativa speciale spetti al dipendente del MAECI che presti servizio all'estero.

Infatti, non essendo stato contestato *ex adverso* l'assunto attoreo secondo cui quest'ultima indennità risulti comunque computata ai fini pensionistici (pag. 14 del ricorso), evidentemente ciò avviene perché il combinato disposto tra il principio generale di cui all'art. 43 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973 e la norma di dettaglio di cui al predetto art. 170 viene applicato dal MAECI in maniera antitetico rispetto a quanto avviene per l'indennità di posizione. Perciò appare conforme al principio di eguaglianza sostanziale la conseguenza secondo cui pure quest'ultima componente retributiva torni coerentemente ad espandersi alla misura normale, in concomitanza con il collocamento a riposo del funzionario diplomatico, rispetto alla misura minima a lui applicata durante il servizio all'estero.

8. Invece, ad avviso del MAECI, il primo comma del più volte richiamato art. 170 del decreto del Presidente della Repubblica n. 18/1967 legittimerebbe il computo, nel trattamento pensionistico, del medesimo importo di indennità di posizione fruito da ciascun funzionario diplomatico anteriormente al rispettivo collocamento a riposo. Ma in realtà, sul piano squisitamente testuale, quella norma ha soltanto l'effetto di limitare alla misura minima il quantum dell'indennità di posizione spettante al funzionario diplomatico fintantoché presti servizio all'estero.

Destituita di fondamento è anche la tesi secondo cui la sperequazione pensionistica in commento risulterebbe controbilanciata dalla percezione dell'indennità di servizio all'estero: la quale, invece, è circoscritta esclusivamente al periodo in cui il funzionario diplomatico presta servizio presso una sede estera; mentre è rimasta totalmente indimostrata la contraria allegazione del MAECI secondo cui quest'ultima indennità verrebbe conservata nel trattamento di quiescenza. In realtà quella pubblica amministrazione sembra aver operato un'evidente commistione fra la parziale imponibilità fiscale dell'indennità *de qua*, sancita dal comma 8 dell'art. 51 del decreto del Presidente della Repubblica n. 917/1986, ed il suo inesistente computo ai fini pensionistici. D'altronde la conclusione secondo cui a detti fini non venga computata l'indennità di servizio all'estero discende dalla circostanza secondo cui essa «... non ha natura retributiva essendo destinata a sopperire agli oneri derivanti dal servizio all'estero oltre a tener ...» conto della peculiarità della prestazione lavorativa all'estero ...» (art. 171 primo comma del decreto del Presidente della Repubblica n. 18/1967). E va da sé come, altrimenti, assurdamente le funzioni diplomatiche svolte dall'odierno, ricorrente si considererebbero protratte oltre la data di collocamento a riposo.



Palesamente fallace è altresì la vaga obiezione del MAECI secondo cui, nel caso di specie, l'eventuale computo dell'indennità di posizione in misura eccedente quella minima non risulterebbe preceduto da alcuna contribuzione previdenziale: in contrario bastando considerare l'eventualità in cui l'odierno ricorrente, al pari di qualsiasi altro suo collega, fosse tornato a prestare servizio a Roma p.es. un mese prima del proprio collocamento a riposo. Né il MAECI ha minimamente chiarito quanto ampio dovesse essere nel caso di specie lo iato temporale, tra il rientro presso la sede centrale e quel collocamento a riposo, perché l'indennità di posizione venisse concretamente computata ai fini pensionistici in misura maggiore di quella minima.

9. In virtù delle molteplici considerazioni fin qui svolte questo giudice, in una precedente pronuncia resa su una fattispecie identica a quella per cui è lite (sezione Lombardia, sentenza n. 53/2016, ripetutamente invocata anche dall'odierno ricorrente), era pervenuto ad un'interpretazione costituzionalmente orientata del primo comma dell'art. 170 del decreto del Presidente della Repubblica n. 18/1967: reputando, dunque, che la misura minima ivi sancita per l'indennità di posizione valesse esclusivamente durante il periodo di servizio all'estero del personale diplomatico. E che, invece, il trattamento pensionistico andasse determinato sulla base della fictio iuris costituita da un rientro a Roma del diplomatico stesso esattamente in coincidenza con il suo collocamento a riposo: con conseguente attribuzione, ai soli fini pensionistici, del complessivo trattamento economico a cui egli avrebbe avuto diritto prestando servizio, a quella medesima epoca, presso la sede centrale.

Tuttavia tale linea interpretativa appare oggi frustrata dagli unici due precedenti giurisprudenziali che, a causa di dubbi in tema di giurisdizione inizialmente nutriti dal giudice contabile e poi fugati dalla Suprema Corte grazie alle ordinanze n. 14795 e n. 14796 emesse nel 2016, appaiono rinvenibili in punto di merito: ossia la sentenza n. 112/2017 della Seconda sezione giurisdizionale centrale d'appello, mediante la quale è stata integralmente riformata la poc'anzi richiamata pronuncia n. 53/2016, e la sentenza n. 244/2015 di questa Sezione. In ambedue tali decisioni il rigetto di domande analoghe a quella odierno è stato motivato con un laconico richiamo alla normativa generale, a cominciare dall'art. 43 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973: norma che però ai fini pensionistici, se non osta al computo dell'indennità integrativa speciale seppur non percepita durante il servizio all'estero, men che meno può precludere, al funzionario diplomatico che fino al rispettivo collocamento a riposo abbia lavorato all'estero, il computo dell'indennità di posizione nell'identica misura prevista per un collega che, fino a quel medesimo momento, abbia invece prestato servizio a Roma presso la sede centrale del MAECI.

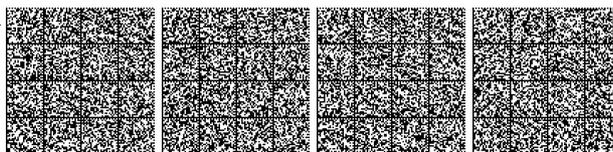
Nondimeno deve qui prendersi atto di tale orientamento giurisprudenziale, anche perché affermato in grado d'appello. Perciò risulta inevitabile sollevare dinanzi alla Consulta la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto del primo comma dell'art. 43 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973 e dell'art. 170 del decreto del Presidente della Repubblica n. 18/1967, per contrasto con il secondo comma dell'art. 3 della Costituzione:

perché nel loro insieme tali nonne vengono interpretate dalla giurisprudenza contabile nel senso di prevedere che, nei confronti del soggetto appartenente alla carriera diplomatica il quale alla data di collocamento a riposo risulti assegnato ad una sede di servizio all'estero, ai fini pensionistici l'indennità di posizione venga computata soltanto nella "... misura minima prevista dalle disposizioni applicabili anziché in misura correlata al grado rivestito da quel medesimo soggetto e alle funzioni a lui conferibili avuto riguardo al grado stesso.

10. Inoltre quel medesimo combinato disposto di tali due norme, sempre nell'accezione attribuita ad esso dalla giurisprudenza di questa Corte, sembra collidere anche con il principio di buon andamento sancito dal secondo comma dell'art. 97 della Costituzione.

Invero la linea interpretativa qui censurata può verosimilmente indurre un dato funzionario diplomatico, qualora gli venga comunicata l'assegnazione ad una sede estera allorquando abbia già maturato i requisiti pensionistici, ad optare per il proprio immediato collocamento a riposo: ciò al fine di veder calcolate secondo la misura normale dell'indennità di posizione tanto la pensione quanto la buonuscita, piuttosto che, rischiare di veder penalizzate entrambe nel caso in cui quella sede estera si rivelasse l'ultima della propria carriera. Inoltre, quand'anche quel funzionario diplomatico decidesse di permanere in servizio presso la sede estera assegnatagli, l'interpretazione qui avversata rivestirebbe comunque conseguenze contrastanti con quel medesimo principio di buon andamento: atteso che, avuto riguardo al limite massimo di permanenza in servizio, verrebbe radicato in lui un indubbio interesse personale a rientrare in sede centrale anteriormente a quella data, in potenziale contrasto con l'incondizionata protrazione del servizio all'estero.

11. Così evidenziata la non manifesta infondatezza della duplice questione di legittimità costituzionale fin qui prospettata, la sua rilevanza risulta palese: perché, altrimenti, l'odierna domanda attorea andrebbe senz'altro rigettata: al pari di quanto avvenuto nel caso dei precedenti giurisprudenziali poc'anzi richiamati ed avversati. Mentre soltanto la fondatezza della questione stessa potrebbe rendere accoglibile quella domanda, nella sua prospettazione principale o in una di quelle subordinate, dopo aver vagliato anche la non assorbente eccezione di prescrizione.



P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione giurisdizionale regionale per il Lazio, dichiara rilevante nel giudizio n. 73627, riassunto da Mario Fugazzola contro il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale del primo comma dell'art. 43 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973 e del primo comma dell'art. 170 del decreto del Presidente della Repubblica n. 18/1967, in combinato disposto tra loro ed in riferimento sia all'art. 3 secondo comma sia all'art. 97 secondo comma della Costituzione, nella parte in cui quelle norme sanciscono che nella «... base pensionabile costituita dall'ultimo stipendio ...», per un soggetto appartenente alla carriera diplomatica che rimanga assegnato ad una sede di servizio all'estero sino alla data del proprio collocamento a riposo, l'indennità di posizione venga conseguentemente computata soltanto nella «... misura minima prevista dalle disposizioni applicabili ...» per il caso di servizio all'estero, e per l'effetto:

1) solleva la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto del primo comma dell'art. 43 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973 e del primo comma dell'art. 170 del decreto del Presidente della Repubblica n. 18/1967, in riferimento sia all'art. 3 secondo comma sia all'art. 97 secondo comma della Costituzione;

2) sospende il presente giudizio sino alla comunicazione della decisione che la Corte costituzionale avrà adottato sulla predetta questione di legittimità costituzionale;

3) dispone che gli atti del presente giudizio vengano immediatamente trasmessi alla Corte costituzionale;

4) dispone che la presente ordinanza sia notificata alle attuali parti in causa, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri;

5) dispone che la presente ordinanza sia comunicata al Presidente della Camera dei deputati e al Presidente del Senato della Repubblica.

Così deciso a Roma nella Camera di consiglio del 6 luglio 2019.

Il giudice: MUSUMECI

21C00273

N. 190

Ordinanza dell'11 agosto 2021 della Corte dei conti - Sezione giurisdizionale regionale per il Lazio sul ricorso proposto da Magno Giuseppe contro Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale

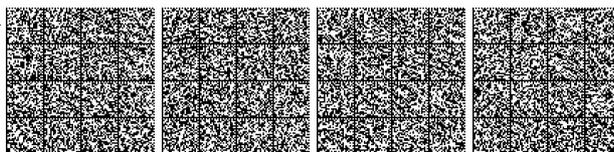
**Previdenza - Personale diplomatico in servizio all'estero - Attribuzione dell'indennità o della retribuzione di posizione nella misura minima prevista dalle disposizioni applicabili - Computo dell'indennità o della retribuzione di posizione, così prefissata, nella base pensionabile per la determinazione del trattamento previdenziale del personale diplomatico che rimane assegnato a una sede di servizio all'estero sino alla data del collocamento a riposo.**

- Decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092 (Approvazione del testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato), art. 43, primo comma, e decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18 (Ordinamento dell'Amministrazione degli affari esteri), art. 170, primo comma, in combinato disposto tra loro.

CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER IL LAZIO

In persona del giudice monocratico Eugenio Musumeci, ha pronunciato la seguente ordinanza nel giudizio pensionistico iscritto al n. 73636 del registro di segreteria della sezione, riassunto da Magno Giuseppe, nato a Roma il 7 giugno 1942 ed ivi residente in via Rovereto, n. 6, codice fiscale MGNP42H07H501D, rappresentato e difeso dagli avvocati Maria Vittoria Ferroni e Laura Casella (entrambi del Foro di Roma), nonché elettivamente domiciliato a Roma in via di San Basilio, n. 61 presso lo studio del primo di tali difensori;



Contro Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale (MAECI), in persona del ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, nonché domiciliato presso la sede dell'Avvocatura stessa a Roma in via dei Portoghesi, n. 12.

## FATTO

1. Con ricorso depositato presso questa sezione il 5 maggio 2014, nonché ivi riassunto dopo che la Corte di cassazione con ordinanza n. 14795/2016 aveva regolato in favore di questa Corte la giurisdizione sulla domanda attorea, Giuseppe Magno, funzionario diplomatico collocato a riposo il 1° luglio 2009 con il grado di consigliere di ambasciata dopo aver svolto l'ultimo periodo di servizio presso una sede diplomatica all'estero, ha domandato ai fini pensionistici un più favorevole computo dell'indennità di posizione connessa a quel rapporto d'impiego. In particolare, secondo la prospettazione attorea, quell'indennità andrebbe riconosciuta dal Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale (in sigla: MAECI) nella maggior misura spettante al «... personale di pari grado e funzioni in servizio in Italia» (così le conclusioni del ricorso introduttivo): cioè avendo riguardo alla posizione funzionale di rango più elevato o, in subordine, a quella di minor rango da attribuirsi ad un funzionario diplomatico avente il grado di consigliere di ambasciata che presti servizio nella sede centrale di quel Ministero; o ancora, in via ulteriormente subordinata, nella medesima misura concretamente percepita dall'odierno ricorrente durante la sua pregressa assegnazione presso l'amministrazione centrale antecedente a quella, in sede estera, che aveva caratterizzato il suo conclusivo periodo di servizio.

Riguardo a tale domanda, proposta nel contraddittorio tanto del Ministero dell'economia e delle finanze (in sigla: MEF) e del MAECI quanto dell'INPS tutti costituitisi, con sentenza non definitiva n. 670/2019, pronunciata contestualmente alla presente ordinanza e da intendersi qui integralmente richiamata, è stato dichiarato il difetto di legittimazione passiva dell'INPS sulla pretesa attorea. Inoltre, con la presente ordinanza, l'odierno giudizio è stato vagliato nel merito.

## DIRITTO

2. Nella materia delle pensioni a carico dello Stato riveste carattere fondamentale il principio di cui al primo comma dell'art. 43 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973: a mente del quale, «ai fini della determinazione della misura del trattamento di quiescenza dei dipendenti civili, la base pensionabile ...[è] costituita dall'ultimo stipendio o dall'ultima paga o retribuzione ...». Quindi tale norma rende necessario individuare, concettualmente prima ancora che materialmente, il trattamento retributivo nell'esatto momento in cui si concluda un dato rapporto d'impiego.

3. Peraltro sul piano retributivo, con riguardo al caso di specie, il primo comma dell'art. 170 del decreto del Presidente della Repubblica n. 18/1967 sancisce che «il personale dell'amministrazione degli affari esteri, oltre allo stipendio e agli assegni di carattere fisso e continuativo previsti per l'interno, compresa l'eventuale indennità o retribuzione di posizione nella misura minima prevista dalle disposizioni applicabili, tranne che per tali assegni sia diversamente disposto, percepisce, quando è in servizio presso le rappresentanze diplomatiche e gli uffici consolari di prima categoria, l'indennità di servizio all'estero, stabilita per il posto di organico che occupa ...».

Tuttavia si vedrà in prosieguo come quella che, nella fattispecie, il MAECI ha computato ai fini pensionistici non coincida con la retribuzione dell'ultimo periodo di servizio svolto all'estero dall'odierno ricorrente. Soprattutto, però, tale operato del MAECI stesso sottende un concetto di «ultima retribuzione» che comporta una palese sperequazione tra funzionari diplomatici di pari grado: i quali invece, nell'esatto momento in cui cessano dal rispettivo servizio, concettualmente devono veder pienamente equiparato tra loro il trattamento retributivo e, quindi, quello pensionistico. Infatti, allo spirare del rapporto d'impiego, ovviamente perde rilievo la pregressa circostanza secondo cui l'un funzionario diplomatico risultasse assegnato presso la sede centrale del MAECI e l'altro, invece, ad un qualsiasi ufficio all'estero.

4. Invero l'indennità di posizione è determinata contrattualmente con riguardo alle funzioni rivestite da ciascun appartenente alla carriera diplomatica: le quali sono altresì connesse al grado rivestito da quel medesimo soggetto ai sensi del secondo comma dell'art. 101 del già richiamato decreto del Presidente della Repubblica n. 18/1967, ferma restando l'unitarietà del ruolo sancita dal primo comma di quel medesimo articolo.



Nel caso di specie nel 2003 il Magno era stato assegnato alle dirette dipendenze del direttore generale per i Paesi del Mediterraneo e Medio oriente; mentre nel 2007 gli erano state conferite le funzioni di capo della rappresentanza diplomatica a Tegucigalpa, che lui aveva quindi svolto sino alla data del 1° luglio 2009 in cui era stato collocato a riposo (all. 8 al ricorso, senza contestazioni del MAECI).

Quindi, in riferimento al grado da lui rivestito a quella medesima data, è agevole identificare, tra le funzioni da svolgersi presso l'amministrazione centrale *ex art.* 16 del decreto del Presidente della Repubblica n. 18/1967 nel testo vigente alla data di collocamento a riposo dell'odierno ricorrente, quelle più elevate e quelle meno rilevanti. E tali funzioni, in virtù dell'art. 7, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 206/2010 recante il trattamento economico del personale diplomatico a quella medesima data di collocamento a riposo dell'odierno ricorrente, anche nell'ipotesi a lui meno favorevole avrebbero comportato il ripristino di un'indennità di posizione di entità maggiore rispetto alla misura minima attribuitagli durante il pregresso servizio all'estero.

5. Reputa questo giudice che tale rilevante sperequazione concettuale, prima ancora che quantitativa, tra un funzionario diplomatico che abbia svolto a Roma l'ultima *tranche* del servizio presso il MAECI ed uno che, invece, abbia lavorato in una sede estera durante quel medesimo segmento temporale, non sia concepibile che permanga nel momento in cui cessino le funzioni esercitate, in Italia o all'estero, da qualsiasi appartenente alla carriera diplomatica: ossia allorquando questi conserva esclusivamente il grado rivestito.

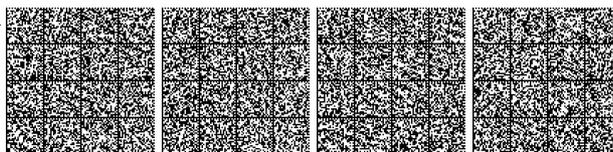
Invero l'esclusivo riferimento al grado connota anche il trattamento pensionistico del personale militare: i cui ufficiali notoriamente non vengono collocati a riposo con la qualifica di direttore dell'ufficio X presso il Ministero della difesa, piuttosto che di comandante della divisione Y; bensì, semplicemente, con il grado p.es. di generale di corpo d'armata piuttosto che di colonnello. Oltretutto è assai frequente per essi la c.d. promozione alla vigilia, la quale ha riflessi essenzialmente pensionistici, oltreché in tema di indennità di buonuscita; mentre nel caso di specie si assiste ad un fenomeno diametralmente inverso, ossia l'ancoraggio della pensione ad un trattamento retributivo fatalmente transitorio, vista l'inevitabile altalenanza tra svolgimento di funzioni all'estero o invece in sede centrale, anziché ad una costante remunerazione normale pertinente esclusivamente al grado rivestito.

6. Sul piano letterale appare poi evidente come la misura normale dell'indennità di posizione coincida con quella goduta dal funzionario diplomatico che presti servizio in Italia. Depone in tal senso sia il primo comma del già richiamato art. 170, laddove nel caso di servizio all'estero quell'indennità si considera spettante nella «... misura minima ...», anziché in quella base; sia la normativa di matrice negoziale, tra cui p.es. il già menzionato art. 7, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 206/2010: che, per il funzionario diplomatico che presti servizio in Italia, richiama «... le misure della retribuzione di posizione ...» senza aggettivi di sorta. Talché logica vuole che, nel momento in cui le funzioni all'estero cessano in virtù del collocamento a riposo, l'indennità di posizione venga automaticamente ripristinata, sia pur ai soli fini del trattamento di quiescenza, nella misura ordinariamente pertinente al grado posseduto da quel dato funzionario diplomatico; nonché alle funzioni che, in base al grado stesso, sarebbero state a lui conferibili presso l'amministrazione centrale, ove fosse rimasto in servizio.

7. Inoltre la tesi secondo cui il menzionato art. 170 del decreto del Presidente della Repubblica n. 18/1967 consentirebbe di ripristinare, ai fini pensionistici, la misura «italiana» dell'indennità di posizione appare indirettamente confortata dalla lettera *a* del comma 1 dell'art. 1-*bis* del decreto-legge n. 138/2011, convertito dalla legge n. 148/2011: che va ad interpretare in via autentica l'art. 170 stesso nel senso di escludere che l'indennità integrativa speciale spetti al dipendente del MAECI che presti servizio all'estero.

Infatti, non essendo stato contestato *ex adverso* l'assunto attoreo secondo cui quest'ultima indennità risulti comunque computata ai fini pensionistici (pag. 13 del ricorso), evidentemente ciò avviene perché il combinato disposto tra il principio generale di cui all'art. 43 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973 e la norma di dettaglio di cui al predetto art. 170 viene applicato dal MAECI in maniera antitetico rispetto a quanto avviene per l'indennità di posizione. Perciò appare conforme al principio di eguaglianza sostanziale la conseguenza secondo cui pure quest'ultima componente retributiva torni coerentemente ad espandersi alla misura normale, in concomitanza con il collocamento a riposo del funzionario diplomatico, rispetto alla misura minima a lui applicata durante il servizio all'estero.

8. Invece, ad avviso del MAECI, il primo comma del più volte richiamato art. 170 del decreto del Presidente della Repubblica n. 18/1967 legittimerebbe il computo, nel trattamento pensionistico, del medesimo importo di indennità di posizione fruito da ciascun funzionario diplomatico anteriormente al rispettivo collocamento a riposo. Ma in realtà, sul piano squisitamente testuale, quella norma ha soltanto l'effetto di limitare alla misura minima il *quantum* dell'indennità di posizione spettante al funzionario diplomatico fintantoché presti servizio all'estero.



Destituita di fondamento è anche la tesi secondo cui la sperequazione pensionistica in commento risulterebbe controbilanciata dalla percezione dell'indennità di servizio all'estero: la quale, invece, è circoscritta esclusivamente al periodo in cui il funzionario diplomatico presta servizio presso una sede estera; mentre è rimasta totalmente indimostrata la contraria allegazione del MAECI secondo cui quest'ultima indennità verrebbe conservata nel trattamento di quiescenza. In realtà quella pubblica amministrazione sembra aver operato un'evidente commistione fra la parziale imponibilità fiscale dell'indennità *de qua*, sancita dal comma 8 dell'art. 51 del decreto del Presidente della Repubblica n. 917/1986, ed il suo inesistente computo ai fini pensionistici. D'altronde la conclusione secondo cui a detti fini non venga computata l'indennità di servizio all'estero discende dalla circostanza secondo cui essa «... non ha natura retributiva essendo destinata a sopperire agli oneri derivanti dal servizio all'estero ...», oltre a tener «... conto della peculiarità della prestazione lavorativa all'estero ...» (art. 171 primo comma del decreto del Presidente della Repubblica n. 18/1967). E va da sé come, altrimenti, assurdamente le funzioni diplomatiche svolte dall'odierno ricorrente si considererebbero protratte oltre la data di collocamento a riposo.

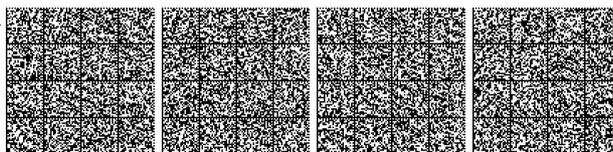
Palesamente fallace è altresì la vaga obiezione del MAECI secondo cui, nel caso di specie, l'eventuale computo dell'indennità di posizione in misura eccedente quella minima non risulterebbe preceduto da alcuna contribuzione previdenziale: in contrario bastando considerare l'eventualità in cui l'odierno ricorrente, al pari di qualsiasi altro suo collega, fosse tornato a prestare servizio a Roma p.es. un mese prima del proprio collocamento a riposo. Né il MAECI ha minimamente chiarito quanto ampio dovesse essere nel caso di specie lo iato temporale, tra il rientro presso la sede centrale e quel collocamento a riposo, perché l'indennità di posizione venisse concretamente computata ai fini pensionistici in misura maggiore di quella minima.

9. In virtù delle molteplici considerazioni fin qui svolte questo giudice, in una precedente pronuncia resa su una fattispecie identica a quella per cui è lite (sezione Lombardia, sentenza n. 53/2016, ripetutamente invocata anche dall'odierno ricorrente), era pervenuto ad un'interpretazione costituzionalmente orientata del primo comma dell'art. 170 del decreto del Presidente della Repubblica n. 18/1967: reputando, dunque, che la misura minima ivi sancita per l'indennità di posizione valesse esclusivamente durante il periodo di servizio all'estero del personale diplomatico. E che, invece, il trattamento pensionistico andasse determinato sulla base della *factio iuris* costituita da un rientro a Roma del diplomatico stesso esattamente in coincidenza con il suo collocamento a riposo: con conseguente attribuzione, ai soli fini pensionistici, del complessivo trattamento economico a cui egli avrebbe avuto diritto prestando servizio, a quella medesima epoca, presso la sede centrale.

Tuttavia tale linea interpretativa appare oggi frustrata dagli unici due precedenti giurisprudenziali che, a causa di dubbi in tema di giurisdizione inizialmente nutriti dal giudice contabile e poi fugati dalla Suprema Corte grazie alle ordinanze n. 14795 e n. 14796 emesse nel 2016, appaiono rinvenibili in punto di merito: ossia la sentenza n. 112/2017 della seconda sezione giurisdizionale centrale d'appello, mediante la quale è stata integralmente riformata la poc'anzi richiamata pronuncia n. 53/2016, e la sentenza n. 244/2015 di questa sezione. In ambedue tali decisioni il rigetto di domande analoghe a quella odierno è stato motivato con un laconico richiamo alla normativa generale, a cominciare dall'art. 43 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973: norma che però ai fini pensionistici, se non osta al computo dell'indennità integrativa speciale seppur non percepita durante il servizio all'estero, men che meno può precludere, al funzionario diplomatico che fino al rispettivo collocamento a riposo abbia lavorato all'estero, il computo dell'indennità di posizione nell'identica misura prevista per un collega che, fino a quel medesimo momento, abbia invece prestato servizio a Roma presso la sede centrale del MAECI.

Nondimeno deve qui prendersi atto di tale orientamento giurisprudenziale, anche perché affermato in grado d'appello. Perciò risulta inevitabile sollevare dinanzi alla Consulta la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto del primo comma dell'art. 43 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973 e dell'art. 170 del decreto del Presidente della Repubblica n. 18/1967, per contrasto con il secondo comma dell'art. 3 della Costituzione: perché nel loro insieme tali norme vengono interpretate dalla giurisprudenza contabile nel senso di prevedere che, nei confronti del soggetto appartenente alla carriera diplomatica il quale alla data di collocamento a riposo risulti assegnato ad una sede di servizio all'estero, ai fini pensionistici l'indennità di posizione venga computata soltanto nella «... misura minima prevista dalle disposizioni applicabili...» anziché in misura correlata al grado rivestito da quel medesimo soggetto e alle funzioni a lui conferibili avuto riguardo al grado stesso.

10. Inoltre quel medesimo combinato disposto di tali due norme, sempre nell'accezione attribuita ad esso dalla giurisprudenza di questa Corte, sembra collidere anche con il principio di buon andamento sancito dal secondo comma dell'art. 97 della Costituzione.



Invero la linea interpretativa qui censurata può verosimilmente indurre un dato funzionario diplomatico, qualora gli venga comunicata l'assegnazione ad una sede estera allorquando abbia già maturato i requisiti pensionistici, ad optare per il proprio immediato collocamento a riposo: ciò al fine di veder calcolate secondo la misura normale dell'indennità di posizione tanto la pensione quanto la buonuscita, piuttosto che rischiare di veder penalizzate entrambe nel caso in cui quella sede estera si rivelasse l'ultima della propria carriera. Inoltre, quand'anche quel funzionario diplomatico decidesse di permanere in servizio presso la sede estera assegnatagli, l'interpretazione qui avversata rivestirebbe comunque conseguenze contrastanti con quel medesimo principio di buon andamento: atteso che, avuto riguardo al limite massimo di permanenza in servizio, verrebbe radicato in lui un indubbio interesse personale a rientrare in sede centrale anteriormente a quella data, in potenziale contrasto con l'incondizionata protrazione del servizio all'estero.

11. Così evidenziata la non manifesta infondatezza della duplice questione di legittimità costituzionale fin qui prospettata, la sua rilevanza risulta palese: perché, altrimenti, l'odierna domanda attorea andrebbe senz'altro rigettata: al pari di quanto avvenuto nel caso dei precedenti giurisprudenziali poc'anzi richiamati ed avversati. Mentre soltanto la fondatezza della questione stessa potrebbe rendere accoglibile quella domanda, nella sua prospettazione principale o in una di quelle subordinate, dopo aver vagliato anche la non assorbente eccezione di prescrizione.

*P.Q.M.*

*La Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per il Lazio, dichiara rilevante nel giudizio n. 73636, riassunto da Giuseppe Magno contro il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale del primo comma dell'art. 43 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973 e del primo comma dell'art. 170 del decreto del Presidente della Repubblica n. 18/1967, in combinato disposto tra loro ed in riferimento sia all'art. 3 secondo comma sia all'art. 97 secondo comma della Costituzione, nella parte in cui quelle norme sanciscono che nella «... base pensionabile costituita dall'ultimo stipendio ...», per un soggetto appartenente alla carriera diplomatica che rimanga assegnato ad una sede di servizio all'estero sino alla data del proprio collocamento a riposo, l'indennità di posizione venga conseguentemente computata soltanto nella «... misura minima prevista dalle disposizioni applicabili ...» per il caso di servizio all'estero, e per l'effetto:*

*1) solleva la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto del primo comma dell'art. 43 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973 e del primo comma dell'art. 170 del decreto del Presidente della Repubblica n. 18/1967, in riferimento sia all'art. 3 secondo comma sia all'art. 97 secondo comma della Costituzione;*

*2) sospende il presente giudizio sino alla comunicazione della decisione che la Corte costituzionale avrà adottato sulla predetta questione di legittimità costituzionale;*

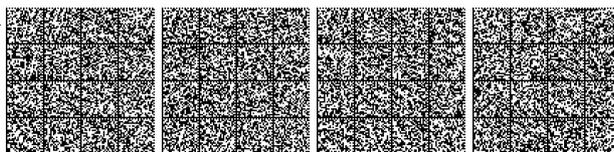
*3) dispone che gli atti del presente giudizio vengano immediatamente trasmessi alla Corte costituzionale;*

*4) dispone che la presente ordinanza sia notificata alle attuali parti in causa, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri;*

*5) dispone che la presente ordinanza sia comunicata al Presidente della Camera dei deputati e al Presidente del Senato della Repubblica.*

*Così deciso a Roma nella Camera di consiglio del 6 luglio 2019.*

*Il Giudice: MUSUMECI*



## N. 191

*Ordinanza dell'11 agosto 2021 della Corte dei conti - Sezione giurisdizionale regionale per il Lazio sul ricorso proposto da Varvesi Gianfranco c/Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale*

**Previdenza - Personale diplomatico in servizio all'estero - Attribuzione dell'indennità o della retribuzione di posizione nella misura minima prevista dalle disposizioni applicabili - Computo dell'indennità o della retribuzione di posizione, così prefissata, nella base pensionabile per la determinazione del trattamento previdenziale del personale diplomatico che rimane assegnato a una sede di servizio all'estero sino alla data del collocamento a riposo.**

- Decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092 (Approvazione del testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato), art. 43, primo comma, e decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18 (Ordinamento dell'Amministrazione degli affari esteri), art. 170, primo comma, in combinato disposto tra loro.

## CORTE DEI CONTI

## SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER IL LAZIO

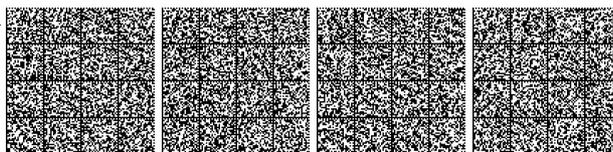
In persona del giudice monocratico Eugenio Musumeci, ha pronunciato la seguente ordinanza nel giudizio pensionistico iscritto al n. 75825 del registro di segreteria della Sezione, riassunto da Varvesi Gianfranco, nato a Roma il 27 maggio 1944 ed ivi residente in via della Mendola n. 78, codice fiscale VRVGFR44E27H501E, rappresentato e difeso dagli avvocati Maria Vittoria Ferroni e Laura Casella (entrambi del foro di Roma), nonché elettivamente domiciliato a Roma in via di San Basilio n. 61 presso lo studio del primo di tali difensori;

Contro Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale (MAECI), in persona del ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, nonché domiciliato presso la sede dell'Avvocatura stessa a Roma in via dei Portoghesi n. 12.

*Fatto*

1. Con ricorso originariamente depositato presso questa Sezione il 10 maggio 2013, nonché ivi riassunto dopo che in appello era stata annullata la sentenza di prime cure mediante cui era stata erroneamente dichiarata la carenza di giurisdizione di questa Corte sulla domanda attorea, Gianfranco Varvesi, funzionario diplomatico collocato a riposo il 1° giugno 2011 con il grado di ministro plenipotenziario dopo aver svolto l'ultimo periodo di servizio presso una sede diplomatica all'estero, ha domandato ai fini pensionistici un più favorevole computo dell'indennità di posizione connessa a quel rapporto d'impiego. In particolare, secondo la prospettazione attorea, quell'indennità andrebbe riconosciuta dal Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale (in sigla: MAECI) nella maggior misura spettante «... in base al grado ed alla posizione funzionale ...» rivestiti dall'odierno ricorrente presso l'Amministrazione centrale prima della sua assegnazione, in sede estera, che aveva caratterizzato l'ultimo periodo di servizio (così le conclusioni del ricorso originario).

Riguardo a tale domanda, proposta nel contraddittorio tanto del Ministero dell'economia e delle finanze (in sigla: MEF) e del MAECI quanto dell'INPS tutti costituitisi, con sentenza non definitiva n. 671/2019, pronunciata contestualmente alla presente ordinanza e da intendersi qui integralmente richiamata, è stata rigettata una preliminare eccezione di decadenza sollevata dal MAECI ai sensi dell'art. 47 del decreto del Presidente della Repubblica n. 639/1970; ed è stato altresì dichiarato il difetto di legittimazione passiva dell'INPS sulla pretesa attorea, di seguito all'analoga statuizione concernente il MEF già adottata con l'originaria sentenza di primo grado. Inoltre, con la presente ordinanza, l'odierno giudizio è stato vagliato nel merito.



*Diritto*

2. Nella materia delle pensioni a carico dello Stato riveste carattere fondamentale il principio di cui al primo comma dell'art. 43 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973: a mente del quale, «ai fini della determinazione della misura del trattamento di quiescenza dei dipendenti civili, la base pensionabile ...[è] costituita dall'ultimo stipendio o dall'ultima paga o retribuzione ...». Quindi tale norma rende necessario individuare, concettualmente prima ancora che materialmente, il trattamento retributivo nell'esatto momento in cui si concluda un dato rapporto d'impiego.

3. Peraltro sul piano retributivo, con riguardo al caso di specie, il primo comma dell'art. 170 del decreto del Presidente della Repubblica n. 18/1967 sancisce che «il personale dell'Amministrazione degli affari esteri, oltre allo stipendio e agli assegni di carattere fisso e continuativo previsti per l'interno, compresa l'eventuale indennità o retribuzione di posizione nella misura minima prevista dalle disposizioni applicabili, tranne che per tali assegni sia diversamente disposto, percepisce, quando è in servizio presso le rappresentanze diplomatiche e gli uffici consolari di prima categoria, l'indennità di servizio all'estero, stabilita per il posto di organico che occupa ...».

Tuttavia si vedrà in prosieguo come quella che, nella fattispecie, il MAECI ha computato ai fini pensionistici non coincida con la retribuzione dell'ultimo periodo di servizio svolto, all'estero dall'odierno ricorrente. Soprattutto, però, tale operato del MAECI stesso sottende un concetto di «ultima retribuzione» che comporta una palese sperequazione tra funzionari diplomatici di pari grado: i quali invece, nell'esatto momento in cui cessano dal rispettivo servizio, concettualmente devono veder pienamente equiparato tra loro il trattamento retributivo e, quindi, quello pensionistico. Infatti, allo spirare del rapporto d'impiego, ovviamente perde rilievo la pregressa circostanza secondo cui l'un funzionario diplomatico risultasse assegnato presso la sede centrale del MAECI e l'altro, invece, ad un qualsiasi ufficio all'estero.

4. Invero l'indennità di posizione è determinata contrattualmente con riguardo alle funzioni rivestite da ciascun appartenente alla carriera diplomatica: le quali sono altresì connesse al grado rivestito da quel medesimo soggetto ai sensi del secondo comma dell'art. 101 del già richiamato decreto del Presidente della Repubblica n. 18/1967, ferma restando l'unitarietà del ruolo sancita dal primo comma di quel medesimo articolo.

Nel caso di specie nel 2008 il Varvesi era stato assegnato alle dirette dipendenze del direttore generale per la Cooperazione Politica Multilaterale e i Diritti Umani; e, sul finire di quello stesso anno, gli erano state conferite le funzioni di rappresentante permanente dell'Italia presso l'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa, avente sede a Vienna: funzioni che lui aveva quindi svolto sino alla data del 1° giugno 2011 in cui era stato collocato a riposo (allegato alla memoria attorea 3 dicembre 2018, senza contestazioni del MAECI).

Quindi, in riferimento al grado da lui rivestito a quella medesima data, è agevole identificare, tra le funzioni da svolgersi presso l'amministrazione centrale ex art. 16 del decreto del Presidente della Repubblica n. 18/1967 nel testo vigente alla data di collocamento a riposo dell'odierno ricorrente, quelle più elevate e quelle meno rilevanti. E tali funzioni, in virtù dell'art. 7 comma 1 del decreto del Presidente della Repubblica n. 206/2010 recante il trattamento economico del personale diplomatico a quella medesima data di collocamento a riposo dell'odierno ricorrente, anche nell'ipotesi a lui meno favorevole avrebbero comportato il ripristino di un'indennità di posizione di entità maggiore rispetto alla misura minima attribuitagli durante il pregresso servizio all'estero.

5. Reputa questo giudice che tale rilevante sperequazione concettuale, prima ancora che quantitativa, tra un funzionario diplomatico che abbia svolto a Roma l'ultima tranche del servizio presso il MAECI ed uno che, invece, abbia lavorato in una sede estera durante quel medesimo segmento temporale, non sia concepibile che permanga nel momento in cui cessino le funzioni esercitate, in Italia o all'estero, da qualsiasi appartenente alla carriera diplomatica: ossia allorché questi conserva esclusivamente il grado rivestito.

Invero l'esclusivo riferimento al grado connota anche il trattamento pensionistico del personale militare: i cui ufficiali notoriamente non vengono collocati a riposo con la qualifica di direttore dell'ufficio X presso il Ministero della difesa, piuttosto che di comandante della divisione Y; bensì, semplicemente, con il grado p.es. di generale di corpo d'armata piuttosto che di colonnello. Oltretutto è assai frequente per essi la c.d. promozione alla vigilia, la quale ha riflessi essenzialmente pensionistici, oltretché in tema di indennità di buonuscita; mentre nel caso di specie si assiste ad un fenomeno diametralmente inverso, ossia l'ancoraggio della pensione ad un trattamento retributivo fatalmente transitorio, vista l'inevitabile altalenanza tra svolgimento di funzioni all'estero o invece in sede centrale, anziché ad una costante remunerazione normale pertinente esclusivamente al grado rivestito.

6. Sul piano letterale appare poi evidente come la misura normale dell'indennità di posizione coincida con quella goduta dal funzionario diplomatico che presti servizio in Italia. Depone in tal senso sia il primo comma del già richiamato art. 170, laddove nel caso di servizio all'estero quell'indennità si considera spettante nella «... misura minima ...», anziché in quella base; sia la normativa di matrice negoziale, tra cui p.es. il già menzionato art. 7 comma 1 del decreto del Presidente della Repubblica n. 206/2010: che, per il funzionario diplomatico che presti servizio in Italia, richiama



«... le misure della retribuzione di posizione ...» senza aggettivi di sorta. Talché logica vuole che, nel momento in cui le funzioni all'estero cessano in virtù del collocamento a riposo, l'indennità di posizione venga automaticamente ripristinata, sia pur ai soli fini del trattamento di quiescenza, nella misura ordinariamente pertinente al grado posseduto da quel dato funzionario diplomatico; nonché alle funzioni che, in base al grado stesso, sarebbero state a lui conferibili presso l'Amministrazione centrale, ove fosse rimasto in servizio.

7. Inoltre la tesi secondo cui il menzionato art. 170 del decreto del Presidente della Repubblica n. 18/1967 consentirebbe di ripristinare, ai fini pensionistici, la misura «italiana» dell'indennità di posizione appare indirettamente confortata dalla lettera a del comma 1 dell'art. 1-bis del D.L. n. 138/2011, convertito dalla legge n. 148/2011: che va ad interpretare in via autentica l'art. 170 stesso nel senso di escludere che l'indennità integrativa speciale spetti al dipendente del MAECI che presti servizio all'estero.

Infatti, non essendo stato contestato ex adverso l'assunto attoreo secondo cui quest'ultima indennità risulti comunque computata ai fini pensionistici (pagg. 13 - 14 della memoria depositata dal Varvesi il 12 settembre 2014 nell'originario giudizio di primo grado), evidentemente ciò avviene perché il combinato disposto tra il principio generale di cui all'art. 43 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973 e la norma di dettaglio di cui al predetto art. 170 viene applicato dal MAECI in maniera antitetico rispetto a quanto avviene per l'indennità di posizione. Perciò appare conforme al principio di eguaglianza sostanziale la conseguenza secondo cui pure quest'ultima componente retributiva torni coerentemente ad espandersi alla misura normale, in concomitanza con il collocamento a riposo del funzionario diplomatico, rispetto alla misura minima a lui applicata durante il servizio all'estero.

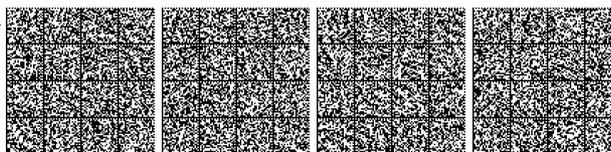
8. Invece, ad avviso del MAECI, il primo comma del più volte richiamato art. 170 del decreto del Presidente della Repubblica n. 18/1967 legittimerebbe il computo, nel trattamento pensionistico, del medesimo importo di indennità di posizione fruito da ciascun funzionario diplomatico anteriormente al rispettivo collocamento a riposo. Ma in realtà, sul piano squisitamente testuale, quella norma ha soltanto l'effetto di limitare alla misura minima il quantum dell'indennità di posizione spettante al funzionario diplomatico fintantoché presti servizio all'estero.

Destituita di fondamento è anche la tesi secondo cui la sperequazione pensionistica in commento risulterebbe controbilanciata dalla percezione dell'indennità di servizio all'estero: la quale, invece, è circoscritta esclusivamente al periodo in cui il funzionario diplomatico presta servizio presso una sede estera; mentre è rimasta totalmente indimostrata la contraria allegazione del MAECI secondo cui quest'ultima indennità verrebbe conservata nel trattamento di quiescenza. In realtà quella pubblica amministrazione sembra aver operato un'evidente commistione fra la parziale imponibilità fiscale dell'indennità *de qua*, sancita dal comma 8 dell'art. 51 del decreto del Presidente della Repubblica n. 917/1986, ed il suo inesistente computo ai fini pensionistici. D'altronde la conclusione secondo cui a detti fini non venga computata l'indennità di servizio all'estero discende dalla circostanza secondo cui essa «... non ha natura retributiva essendo destinata a sopperire agli oneri derivanti dal servizio all'estero ...», oltre a tener «... conto della peculiarità della prestazione lavorativa all'estero ...» (art. 171 primo comma del decreto del Presidente della Repubblica n. 18/1967). E va da sé come, altrimenti, assurdamente le funzioni diplomatiche svolte dall'odierno ricorrente si considererebbero protrate oltre la data di collocamento a riposo.

Palesamente fallace è altresì la vaga obiezione del MAECI secondo cui, nel caso di specie, l'eventuale computo dell'indennità di posizione in misura eccedente quella minima non risulterebbe preceduto da alcuna contribuzione previdenziale: in contrario bastando considerare l'eventualità in cui l'odierno ricorrente, al pari di qualsiasi altro suo collega, fosse tornato a prestare servizio a Roma p.es. un mese prima del proprio collocamento a riposo. Né il MAECI ha minimamente chiarito quanto ampio dovesse essere nel caso di specie lo iato temporale, tra il rientro presso la sede centrale e quel collocamento a riposo, perché l'indennità di posizione venisse concretamente computata ai fini pensionistici in misura maggiore di quella minima.

9. In virtù delle molteplici considerazioni fin qui svolte questo giudice, in una precedente pronuncia resa, su una fattispecie identica a quella per cui élite (sezione Lombardia, sentenza n. 53/2016, ripetutamente invocata anche dall'odierno ricorrente), era pervenuto ad un'interpretazione costituzionalmente orientata del primo comma dell'art. 170 del decreto del Presidente della Repubblica n. 18/1967: reputando, dunque, che la misura minima ivi sancita per l'indennità di posizione valesse esclusivamente durante il periodo di servizio all'estero del personale diplomatico. E che, invece, il trattamento pensionistico andasse determinato sulla base della fictio iuris costituita da un rientro a Roma del diplomatico stesso esattamente in coincidenza con il suo collocamento a riposo: con conseguente attribuzione, ai soli fini pensionistici, del complessivo trattamento economico a cui egli avrebbe avuto diritto prestando servizio, a quella medesima epoca, presso la sede centrale.

Tuttavia tale linea interpretativa appare oggi frustrata dagli unici due precedenti giurisprudenziali che, a causa di dubbi in tema di giurisdizione inizialmente nutriti dal giudice contabile e poi fuggiti dalla Suprema Corte grazie alle ordinanze nn. 14795 e 14796 emesse nel 2016, appaiono rinvenibili in punto di merito: ossia la sentenza n. 112/2017



della Seconda sezione giurisdizionale centrale d'appello, mediante la quale è stata integralmente riformata la poc'anzi richiamata pronuncia n. 53/2016, e la sentenza n. 244/2015 di questa Sezione. In ambedue tali decisioni il rigetto di domande analoghe a quella odierna è stato motivato con un laconico richiamo alla normativa generale, a cominciare dall'art. 43 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973: norma che però ai fini pensionistici, se non osta al computo dell'indennità integrativa speciale seppur non percepita durante il servizio all'estero, men che meno può precludere, al funzionario diplomatico che fino al rispettivo collocamento a riposo abbia lavorato all'estero, il computo dell'indennità di posizione nell'identica misura prevista per un collega che, fino a quel medesimo momento, abbia invece prestato servizio a Roma presso la sede centrale del MAECI.

Nondimeno deve qui prendersi atto di tale orientamento giurisprudenziale, anche perché affermato in grado d'appello. Perciò risulta inevitabile sollevare dinanzi alla Consulta la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto del primo comma dell'art. 43 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973 e dell'art. 170 del D.P.R. n. 18/1967, per contrasto con il secondo comma dell'art. 3 della Costituzione: perché nel loro insieme tali norme vengono interpretate dalla giurisprudenza contabile nel senso di prevedere che, nei confronti del soggetto appartenente alla carriera diplomatica il quale alla data di collocamento a riposo risulti assegnato ad una sede di servizio all'estero, ai fini pensionistici l'indennità di posizione venga computata soltanto nella «... misura minima prevista dalle disposizioni applicabili ...», anziché in misura correlata al grado rivestito da quel medesimo soggetto e alle funzioni a lui conferibili avuto riguardo al grado stesso.

10. Inoltre quel medesimo combinato disposto di tali due norme, sempre nell'accezione attribuita ad esso dalla giurisprudenza di questa Corte, sembra collidere anche con il principio di buon andamento sancito dal secondo comma dell'art. 97 della Costituzione.

Invero la linea interpretativa qui censurata può verosimilmente indurre un dato funzionario diplomatico, qualora gli venga comunicata l'assegnazione ad una sede estera allorché abbia già maturato i requisiti pensionistici, ad optare per il proprio immediato collocamento a riposo: ciò al fine di veder calcolate secondo la misura normale dell'indennità di posizione tanto la pensione quanto la buonuscita, piuttosto che rischiare di veder penalizzate entrambe nel caso in cui quella sede estera si rivelasse l'ultima della propria carriera. Inoltre, quand'anche quel funzionario diplomatico decidesse di permanere in servizio presso la sede estera assegnatagli, l'interpretazione qui avvertita rivestirebbe comunque conseguenze contrastanti con quel medesimo principio di buon andamento: atteso che, avuto riguardo al limite massimo di permanenza in servizio, verrebbe radicato in lui un indubbio interesse personale a rientrare in sede centrale anteriormente a quella data, in potenziale contrasto con l'incondizionata protrazione del servizio all'estero.

11. Così evidenziata la non manifesta infondatezza della duplice questione di legittimità costituzionale fin qui prospettata, la sua rilevanza risulta palese: perché, altrimenti, l'odierna domanda attorea andrebbe senz'altro rigettata: al pari di quanto avvenuto nel caso dei precedenti giurisprudenziali poc'anzi richiamati ed avvertati. Mentre soltanto la fondatezza della questione stessa potrebbe rendere accoglibile quella domanda, nella sua prospettazione principale o in una di quelle subordinate, dopo aver vagliato anche la non assorbente eccezione di prescrizione.

*P.Q.M.*

*La Corte dei conti, Sezione giurisdizionale regionale per il Lazio, dichiara rilevante nel giudizio n. 75825, riasunto da Gianfranco Varvesi contro il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale del primo comma dell'art. 43 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973 e del primo comma dell'art. 170 del decreto del Presidente della Repubblica n. 18/1967, in combinato disposto tra loro ed in riferimento sia all'art. 3 secondo comma sia all'art. 97 secondo comma della Costituzione, nella parte in cui quelle norme sanciscono che nella «... base pensionabile costituita dall'ultimo stipendio ...», per un soggetto appartenente alla carriera diplomatica che rimanga assegnato ad una sede di servizio all'estero sino alla data del proprio collocamento a riposo, l'indennità di posizione venga conseguentemente computata soltanto nella «... misura minima prevista dalle disposizioni applicabili ...» per il caso di servizio all'estero, e per l'effetto:*

*1) solleva la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto del primo comma dell'art. 43 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973 e del primo comma dell'art. 170 del decreto del Presidente della Repubblica n. 18/1967, in riferimento sia all'art. 3 secondo comma sia all'art. 97 secondo comma della Costituzione;*

*2) sospende il presente giudizio sino alla comunicazione della decisione che la Corte costituzionale avrà adottato sulla predetta questione di legittimità costituzionale;*



- 3) dispone che gli atti del presente giudizio vengano immediatamente trasmessi alla Corte costituzionale;
- 4) dispone che la presente ordinanza sia notificata alle attuali parti in causa, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri;
- 5) dispone che la presente ordinanza sia comunicata al Presidente della Camera dei deputati e al Presidente del Senato della Repubblica;

Così deciso a Roma nella Camera di consiglio del 6 luglio 2019.

*Il giudice:* MUSUMECI

21C00275

N. 192

*Ordinanza dell'11 agosto 2021 della Corte dei conti - Sezione giurisdizionale regionale per il Lazio sul ricorso proposto da Tempesta Franco contro il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale*

**Previdenza - Personale diplomatico in servizio all'estero - Attribuzione dell'indennità o della retribuzione di posizione nella misura minima prevista dalle disposizioni applicabili - Computo dell'indennità o della retribuzione di posizione, così prefissata, nella base pensionabile per la determinazione del trattamento previdenziale del personale diplomatico che rimane assegnato a una sede di servizio all'estero sino alla data del collocamento a riposo.**

- Decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092 (Approvazione del testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato), art. 43, primo comma, e decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18 (Ordinamento dell'Amministrazione degli affari esteri), art. 170, primo comma, in combinato disposto tra loro.

CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER IL LAZIO

In persona del giudice monocratico Eugenio Musumeci, ha pronunciato la seguente ordinanza nel giudizio pensionistico iscritto al n. 75827 del registro di segreteria della sezione;

Riassunto da Tempesta Franco, nato a Roma il 2 marzo 1938 ed ivi residente in piazza Stefano Jacini n. 26, codice fiscale TMPFNC38C02H501X, rappresentato e difeso dagli avvocati Maria Vittoria Ferroni e Laura Casella (entrambi del foro di Roma), nonché elettivamente domiciliato a Roma in via di San Basilio n. 61 presso lo studio del primo di tali difensori;

Contro il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale (MAECI), in persona del Ministro *pro-tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, nonché domiciliato presso la sede dell'avvocatura stessa a Roma in via dei Portoghesi n. 12.

*Fatto*

1. Con ricorso originariamente depositato presso questa Sezione il 24 giugno 2014, nonché ivi riassunto dopo che in appello era stata annullata la sentenza di prime cure mediante cui era stata erroneamente dichiarata la carenza di giurisdizione di questa corte sulla domanda attorea, Franco Tempesta, funzionario diplomatico collocato a riposo il 1° aprile 2005 con il grado di ministro plenipotenziario dopo aver svolto l'ultimo periodo di servizio presso una sede diplomatica all'estero, ha domandato ai fini pensionistici un più favorevole computo dell'indennità di posizione connessa a quel rapporto d'impiego. In particolare, secondo la prospettazione attorea, quell'indennità andrebbe riconosciuta dal Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale (in sigla: MAECI) avendo riguardo alla



posizione funzionale di rango più elevato o, in subordine, a quella di minor rango da attribuirsi ad un funzionario diplomatico avente il grado di ministro plenipotenziario che presti servizio nella sede centrale di quel Ministero; o ancora, in via ulteriormente subordinata, nella medesima misura concretamente percepita dall'odierno ricorrente durante la pregressa assegnazione presso l'amministrazione centrale antecedente a quella, in sede estera, che aveva caratterizzato l'ultimo periodo di servizio (così le conclusioni del ricorso originario).

Riguardo a tale domanda, proposta nel contraddittorio sia del MAECI che dell'INPS entrambi costituitisi, con sentenza non definitiva n. 97/2020, pronunciata contestualmente alla presente ordinanza e da intendersi qui integralmente richiamata, è stata rigettata una preliminare eccezione di decadenza sollevata dal MAECI ai sensi dell'art. 47 del decreto del Presidente della Repubblica n. 639/1970; ed è stato altresì dichiarato *ex officio* il difetto di legittimazione passiva dell'INPS sulla pretesa attorea. Inoltre, con la presente ordinanza, l'odierno giudizio è stato vagliato nel merito.

### Diritto

2. Nella materia delle pensioni a carico dello Stato riveste carattere fondamentale il principio di cui al primo comma dell'art. 43 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973: a mente del quale, «ai fini della determinazione della misura del trattamento di quiescenza dei dipendenti civili, la base pensionabile ... [è] costituita dall'ultimo stipendio o dall'ultima paga o retribuzione ...». Quindi tale norma rende necessario individuare, concettualmente prima ancora che materialmente, il trattamento retributivo nell'esatto momento in cui si concluda un dato rapporto d'impiego.

3. Peralto sul piano retributivo, con riguardo al caso di specie, il primo comma dell'art. 170 del decreto del Presidente della Repubblica n. 18/1967 sancisce che «il personale dell'Amministrazione degli affari esteri, oltre allo stipendio e agli assegni di carattere fisso e continuativo previsti per l'interno, compresa l'eventuale indennità o retribuzione di posizione nella misura minima prevista dalle disposizioni applicabili, tranne che per tali assegni sia diversamente disposto, percepisce, quando è in servizio presso le rappresentanze diplomatiche e gli uffici consolari di prima categoria, l'indennità di servizio all'estero, stabilita per il posto di organico che occupa ...».

Tuttavia si vedrà in prosieguo come quella che, nella fattispecie, il MAECI ha computato ai fini pensionistici non coincida con la retribuzione dell'ultimo periodo di servizio svolto all'estero dall'odierno ricorrente. Soprattutto, però, tale operato del MAECI stesso sottende un concetto di «ultima retribuzione» che comporta una palese sperequazione tra funzionari diplomatici di pari grado: i quali invece, nell'esatto momento in cui cessano dal rispettivo servizio, concettualmente devono veder pienamente equiparato tra loro il trattamento retributivo e, quindi, quello pensionistico. Infatti, allo spirare del rapporto d'impiego, ovviamente perde rilievo la pregressa circostanza secondo cui l'un funzionario diplomatico risultasse assegnato presso la sede centrale del MAECI e l'altro, invece, ad un qualsiasi ufficio all'estero.

4. Invero l'indennità di posizione è determinata contrattualmente con riguardo alle funzioni rivestite da ciascun appartenente alla carriera diplomatica: le quali sono altresì connesse al grado rivestito da quel medesimo soggetto ai sensi del secondo comma dell'art. 101 del già richiamato decreto del Presidente della Repubblica n. 18/1967, ferma restando l'unitarietà del ruolo sancita dal primo comma di quel medesimo articolo.

Nel caso di specie il Tempesta aveva rivestito fino al 2001 l'incarico di vicedirettore generale per gli affari economici bilaterali e multilaterali; mentre successivamente gli erano state conferite le funzioni di capo della rappresentanza diplomatica a Città del Messico, che lui aveva quindi svolto sino alla data del 1° aprile 2005 in cui era stato collocato a riposo (pag. 6 del ricorso originario, senza contestazioni del MAECI).

Quindi, in riferimento al grado da lui rivestito a quella medesima data, è agevole identificare, tra le funzioni da svolgersi presso l'amministrazione centrale *ex art.* 16 del decreto del Presidente della Repubblica n. 18/1967 nel testo vigente alla data di collocamento a riposo dell'odierno ricorrente, quelle più elevate e quelle meno rilevanti. E tali funzioni, in virtù dell'art. 20, comma 2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 107/2006 recante il trattamento economico del personale diplomatico a quella medesima data di collocamento a riposo dell'odierno ricorrente, anche nell'ipotesi a lui meno favorevole avrebbero comportato il ripristino di un'indennità di posizione di entità maggiore rispetto alla misura minima attribuitagli durante il pregresso servizio all'estero.

5. Reputa questo giudice che tale rilevante sperequazione concettuale, prima ancora che quantitativa, tra un funzionario diplomatico che abbia svolto a Roma l'ultima *tranche* del servizio presso il MAECI ed uno che, invece, abbia lavorato in una sede estera durante quel medesimo segmento temporale, non sia concepibile che permanga nel momento in cui cessino le funzioni esercitate, in Italia o all'estero, da qualsiasi appartenente alla carriera diplomatica: ossia allorché questi conserva esclusivamente il grado rivestito.



Invero l'esclusivo riferimento al grado connota anche il trattamento pensionistico del personale militare: i cui ufficiali notoriamente non vengono collocati a riposo con la qualifica di direttore dell'ufficio X presso il Ministero della difesa, piuttosto che di comandante della divisione Y; bensì, semplicemente, con il grado per esempio di generale di corpo d'armata piuttosto che di colonnello. Oltretutto è assai frequente per essi la c.d. promozione alla vigilia, la quale ha riflessi essenzialmente pensionistici, oltreché in tema di indennità di buonuscita; mentre nel caso di specie si assiste ad un fenomeno diametralmente inverso, ossia l'ancoraggio della pensione ad un trattamento retributivo fatalmente transitorio, vista l'inevitabile altalenanza tra svolgimento di funzioni all'estero o invece in sede centrale, anziché ad una costante remunerazione normale pertinente esclusivamente al grado rivestito.

6. Sul piano letterale appare poi evidente come la misura normale dell'indennità di posizione coincida con quella goduta dal funzionario diplomatico che presti servizio in Italia. Depone in tal senso sia il primo comma del già richiamato art. 170, laddove nel caso di servizio all'estero quell'indennità si considera spettante nella «... misura minima ...», anziché in quella base; sia la normativa di matrice negoziale, tra cui per esempio il già menzionato art. 20, comma 2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 107/2006: che, per il funzionario diplomatico che presti servizio in Italia, richiama «... le misure della retribuzione di posizione ...» senza aggettivi di sorta. Talché Logica vuole che, nel momento in cui le funzioni all'estero cessano in virtù del collocamento a riposo, l'indennità di posizione venga automaticamente ripristinata, sia pur ai soli fini del trattamento di quiescenza, nella misura ordinariamente pertinente al grado posseduto da quel dato funzionario diplomatico; nonché alle funzioni che, in base al grado stesso, sarebbero state a lui conferibili presso l'amministrazione centrale, ove fosse rimasto in servizio.

7. Inoltre la tesi secondo cui il menzionato art. 170 del decreto del Presidente della Repubblica n. 18/1967 consentirebbe di ripristinare, ai fini pensionistici, la misura «italiana» dell'indennità di posizione appare indirettamente confortata dalla lettera a del comma 1 dell'art. 1-bis del decreto-legge n. 138/2011, convertito dalla legge n. 148/2011: che va ad interpretare in via autentica l'art. 170 stesso nel senso di escludere che l'indennità integrativa speciale spetti al dipendente del MAECI che presti servizio all'estero.

Infatti, non essendo stato contestato *ex adverso* l'assunto attore secondo cui quest'ultima indennità risulti comunque computata ai fini pensionistici (pag. 15 del ricorso originario), evidentemente ciò avviene perché il combinato disposto tra il principio generale di cui all'art. 43 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973 e la norma di dettaglio di cui al predetto art. 170 viene applicato dal MAECI in maniera antitetico rispetto a quanto avviene per l'indennità di posizione. Perciò appare conforme al principio di eguaglianza sostanziale la conseguenza secondo cui pure quest'ultima componente retributiva torni coerentemente ad espandersi alla misura normale, in concomitanza con il collocamento a riposo del funzionario diplomatico, rispetto alla misura minima a lui applicata durante il servizio all'estero.

8. Invece, ad avviso del MAECI, il primo comma del più volte richiamato art. 170 del decreto del Presidente della Repubblica n. 18/1967 legittimerebbe il computo, nel trattamento pensionistico, del medesimo importo di indennità di posizione fruito da ciascun funzionario diplomatico anteriormente al rispettivo collocamento a riposo. Ma in realtà, sul piano squisitamente testuale, quella norma ha soltanto l'effetto di limitare alla misura minima il *quantum* dell'indennità di posizione spettante al funzionario diplomatico fintantoché presti servizio all'estero.

Destituita di fondamento è anche la tesi secondo cui la sperequazione pensionistica in commento risulterebbe controbilanciata dalla percezione dell'indennità di servizio all'estero: la quale, invece, è circoscritta esclusivamente al periodo in cui il funzionario diplomatico presta servizio presso una sede estera; mentre è rimasta totalmente indimostrata la contraria allegazione del MAECI secondo cui quest'ultima indennità verrebbe conservata nel trattamento di quiescenza. In realtà quella P.A. sembra aver operato un'evidente commistione fra la parziale imponibilità fiscale dell'indennità *de qua*, sancita dal comma 8 dell'art. 51 del decreto del Presidente della Repubblica n. 917/1986, ed il suo inesistente computo ai fini pensionistici. D'altronde la conclusione secondo cui a detti fini non venga computata l'indennità di servizio all'estero discende dalla circostanza secondo cui essa «... non ha natura retributiva essendo destinata a sopperire agli oneri derivanti dal servizio all'estero ...», oltre a tener «... conto della peculiarità della prestazione lavorativa all'estero ...» (art. 171, primo comma del decreto del Presidente della Repubblica n. 18/1967). E va da sé come, altrimenti, assurdamente le funzioni diplomatiche svolte dall'odierno ricorrente si considererebbero protrate oltre la data di collocamento a riposo.

Palesamente fallace è altresì la vaga obiezione del MAECI secondo cui, nel caso di specie, l'eventuale computo dell'indennità di posizione in misura eccedente quella minima non risulterebbe preceduto da alcuna contribuzione previdenziale: in contrario bastando considerare l'eventualità in cui l'odierno ricorrente, al pari di qualsiasi altro suo collega, fosse tornato a prestare servizio a Roma per esempio un mese prima del proprio collocamento a riposo. Né il MAECI ha minimamente chiarito quanto ampio dovesse essere nel caso di specie lo iato temporale, tra il rientro presso la sede centrale e quel collocamento a riposo, perché l'indennità di posizione venisse concretamente computata ai fini pensionistici in misura maggiore di quella minima.



9. In virtù delle molteplici considerazioni fin qui svolte questo giudice, in una precedente pronuncia resa su una fattispecie identica a quella per cui è lite (sezione Lombardia, sentenza n. 53/2016, ripetutamente invocata anche dall'odierno ricorrente), era pervenuto ad un'interpretazione costituzionalmente orientata del primo comma dell'art. 170 del decreto del Presidente della Repubblica n. 18/1967: reputando, dunque, che la misura minima ivi sancita per l'indennità di posizione valesse esclusivamente durante il periodo di servizio all'estero del personale diplomatico. E che, invece, il trattamento pensionistico andasse determinato sulla base della *fictio iuris* costituita da un rientro a Roma del diplomatico stesso esattamente in coincidenza con il suo collocamento a riposo: con conseguente attribuzione, ai soli fini pensionistici, del complessivo trattamento economico a cui egli avrebbe avuto diritto prestando servizio, a quella medesima epoca, presso la sede centrale.

Tuttavia tale linea interpretativa appare oggi frustrata dagli unici due precedenti giurisprudenziali che, a causa di dubbi in tema di giurisdizione inizialmente nutriti dal giudice contabile e poi fugati dalla Suprema Corte grazie alle ordinanze n. 14795 e n. 14796 emesse nel 2016, appaiono rinvenibili in punto di merito: ossia la sentenza n. 112/2017 della Seconda sezione giurisdizionale centrale d'appello, mediante la quale è stata integralmente riformata la poc'anzi richiamata pronuncia n. 53/2016, e la sentenza n. 244/2015 di questa sezione. In ambedue tali decisioni il rigetto di domande analoghe a quella odierna è stato motivato con un laconico richiamo alla normativa generale, a cominciare dall'art. 43 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973: norma che però ai fini pensionistici, se non osta al computo dell'indennità integrativa speciale seppur non percepita durante il servizio all'estero, men che meno può precludere, al funzionario diplomatico che fino al rispettivo collocamento a riposo abbia lavorato all'estero, il computo dell'indennità di posizione nell'identica misura prevista per un collega che, fino a quel medesimo momento, abbia invece prestato servizio a Roma presso la sede centrale del MAECI.

Nondimeno deve qui prendersi atto di tale orientamento giurisprudenziale, anche perché affermato in grado d'appello. Perciò risulta inevitabile sollevare dinanzi alla consulta la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto del primo comma dell'art. 43 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973 e dell'art. 170 del decreto del Presidente della Repubblica n. 18/1967, per contrasto con il secondo comma dell'art. 3 della Costituzione: perché nel loro insieme tali norme vengono interpretate dalla giurisprudenza contabile nel senso di prevedere che, nei confronti del soggetto appartenente alla carriera diplomatica il quale alla data di collocamento a riposo risulti assegnato ad una sede di servizio all'estero, ai fini pensionistici l'indennità di posizione venga computata soltanto nella «... misura minima prevista dalle disposizioni applicabili ...», anziché in misura correlata al grado rivestito da quel medesimo soggetto e alle funzioni a lui conferibili avuto riguardo al grado stesso.

10. Inoltre quel medesimo combinato disposto di tali due norme, sempre nell'accezione attribuita ad esso dalla giurisprudenza di questa corte, sembra collidere anche con il principio di buon andamento sancito dal secondo comma dell'art. 97 della Costituzione.

Invero la linea interpretativa qui censurata può verosimilmente indurre un dato funzionario diplomatico, qualora gli venga comunicata l'assegnazione ad una sede estera allorché abbia già maturato i requisiti pensionistici, ad optare per il proprio immediato collocamento a riposo: ciò al fine di veder calcolate secondo la misura normale dell'indennità di posizione tanto la pensione quanto la buonuscita, piuttosto che rischiare di veder penalizzate entrambe nel caso in cui quella sede estera si rivelasse l'ultima della propria carriera. Inoltre, quand'anche quel funzionario diplomatico decidesse di permanere in servizio presso la sede estera assegnatagli, l'interpretazione qui avversata rivestirebbe comunque conseguenze contrastanti con quel medesimo principio di buon andamento: atteso che, avuto riguardo al limite massimo di permanenza in servizio, verrebbe radicato in lui un indubbio interesse personale a rientrare in sede centrale anteriormente a quella data, in potenziale contrasto con l'incondizionata protrazione del servizio all'estero.

11. Così evidenziata la non manifesta infondatezza della duplice questione di legittimità costituzionale fin qui prospettata, la sua rilevanza risulta palese: perché, altrimenti, l'odierna domanda attorea andrebbe senz'altro rigettata: al pari di quanto avvenuto nel caso dei precedenti giurisprudenziali poc'anzi richiamati ed avversati. Mentre soltanto la fondatezza della questione stessa potrebbe rendere accoglibile quella domanda, nella sua prospettazione principale o in una di quelle subordinate, dopo aver vagliato anche la non assorbente eccezione di prescrizione.

P. Q. M.

*La Corte dei conti, Sezione giurisdizionale regionale per il Lazio, dichiara rilevante nel giudizio n. 75827, riassunto da Franco Tempesta contro il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale del primo comma dell'art. 43 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973 e del primo comma dell'art. 170 del decreto del Presidente della Repubblica n. 18/1967, in combinato disposto tra loro ed in riferimento sia, all'art. 3, secondo comma, sia all'art. 97, secondo comma della*



Costituzione, nella parte in cui quelle norme sanciscono che nella «... base pensionabile costituita dall'ultimo stipendio ...», per un soggetto appartenente alla carriera diplomatica che rimanga assegnato ad una sede di servizio all'estero sino alla data del proprio collocamento a riposo, l'indennità di posizione venga conseguentemente computata soltanto nella «... misura minima prevista dalle disposizioni applicabili ...» per il caso di servizio all'estero, e per l'effetto:

1) solleva la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto del primo comma dell'art. 43 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973 e del primo comma dell'art. 170 del decreto del Presidente della Repubblica n. 18/1967, in riferimento sia all'art. 3, secondo comma, sia all'art. 97, secondo comma della Costituzione;

2) sospende il presente giudizio sino alla comunicazione della decisione che la Corte costituzionale avrà adottato sulla predetta questione di legittimità costituzionale;

3) dispone che gli atti del presente giudizio vengano immediatamente trasmessi alla Corte costituzionale;

4) dispone che la presente ordinanza sia notificata alle attuali parti in causa, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri;

5) dispone che la presente ordinanza sia comunicata al Presidente della Camera dei deputati e al Presidente del Senato della Repubblica.

Così deciso a Roma nella Camera di consiglio del 9 gennaio 2020.

*Il giudice:* MUSUMECI

21C00276

## N. 193

*Ordinanza dell'11 agosto 2021 della Corte dei conti - Sez. giurisdizionale regionale per il Lazio sul ricorso proposto da Cappello Norberto contro Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale*

**Previdenza - Personale diplomatico in servizio all'estero - Attribuzione dell'indennità o della retribuzione di posizione nella misura minima prevista dalle disposizioni applicabili - Computo dell'indennità o della retribuzione di posizione, così prefissata, nella base pensionabile per la determinazione del trattamento previdenziale del personale diplomatico che rimane assegnato a una sede di servizio all'estero sino alla data del collocamento a riposo.**

- Decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092 (Approvazione del testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato), art. 43, primo comma, e decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18 (Ordinamento dell'Amministrazione degli affari esteri), art. 170, primo comma, in combinato disposto tra loro.

## CORTE DEI CONTI

### SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER IL LAZIO

In persona del giudice monocratico Eugenia Musumeci, ha pronunciato la seguente ordinanza, nel giudizio pensionistico iscritto al n. 75831 del registro di segreteria della sezione;

Proposto da Cappello Norberto, nato a Roma il 12 febbraio 1943 ed ivi residente in via Gregoriana n. 54, codice fiscale CPPNBR43B12H501N, rappresentato e difeso dagli avvocati Maria Vittoria Ferroni e Laura Casella (entrambi del foro di Roma), nonché elettivamente domiciliato a Roma in via di San Basilio n. 61 presso lo studio del primo di tali difensori;

Contro Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale (MAECI), in persona del ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, nonché domiciliato presso la sede dell'Avvocatura stessa a Roma in via dei Portoghesi n. 12.



## FATTO

1. Con ricorso depositato presso questa sezione il 27 ottobre 2017 Norberto Cappello, funzionario diplomatico collocato a riposo il 1° gennaio 2009 con il grado di ministro plenipotenziario dopo aver svolto l'ultimo periodo di servizio presso una sede diplomatica all'estero, ha domandato ai fini pensionistici un più favorevole computo dell'indennità di posizione connessa a quel rapporto d'impiego. In particolare, secondo la prospettazione attorea, quell'indennità andrebbe riconosciuta dal Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale (in sigla: MAECI) nella maggior misura spettante al «... personale di pari grado e funzioni in servizio in Italia» (così le conclusioni del ricorso introduttivo): cioè avendo riguardo alla posizione funzionale di rango più elevato o, in subordine, a quella di minor rango da attribuirsi ad un funzionario diplomatico avente il grado di ministro plenipotenziario che presti servizio nella sede centrale di quel Ministero; o ancora, in via ulteriormente subordinata, nella medesima misura concretamente percepita dall'odierno ricorrente durante la sua pregressa assegnazione presso l'Amministrazione centrale antecedente a quella, in sede estera, che aveva caratterizzato il suo conclusivo periodo di servizio.

Riguardo a tale domanda, proposta nel contraddittorio sia del MAECI che dell'INPS entrambi costituitisi, con sentenza non definitiva n. 631/2019, pronunciata contestualmente alla presente ordinanza e da intendersi qui integralmente richiamata, è stata rigettata una preliminare eccezione di decadenza sollevata dal MAECI ai sensi dell'art. 47 del decreto del Presidente della Repubblica n. 639/1970; ed è stato altresì dichiarato *ex officio* il difetto di legittimazione passiva dell'INPS sulla pretesa attorea. Inoltre, con la presente ordinanza, l'odierno giudizio è stato vagliato nel merito.

## DIRITTO

2. Nella materia delle pensioni a carico dello Stato riveste carattere fondamentale il principio di cui al primo comma dell'art. 43 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973: a mente del quale, «ai fini della determinazione della misura del trattamento di quiescenza dei dipendenti civili, la base pensionabile ...[è] costituita dall'ultimo stipendio o dall'ultima paga o retribuzione ...». Quindi tale norma rende necessario individuare, concettualmente prima ancora che materialmente, il trattamento retributivo nell'esatto momento in cui si concluda un dato rapporto d'impiego.

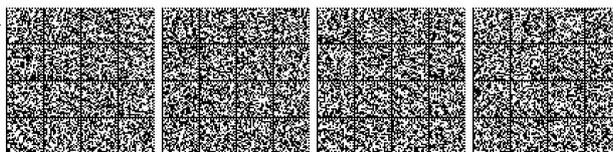
3. Peraltro sul piano retributivo, con riguardo al caso di specie, il primo comma dell'art. 170 del decreto del Presidente della Repubblica n. 18/1967 sancisce che «il personale dell'Amministrazione degli affari esteri, oltre allo stipendio e agli assegni di carattere fisso e continuativo previsti per l'interno, compresa l'eventuale indennità o retribuzione di posizione nella misura minima prevista dalle disposizioni applicabili, tranne che per tali assegni sia diversamente disposto, percepisce, quando è in servizio presso le rappresentanze diplomatiche e gli uffici consolari di prima categoria, l'indennità di servizio all'estero, stabilita per il posto di organico che occupa ...».

Tuttavia si vedrà in prosieguo come quella che, nella fattispecie, il MAECI ha computato ai fini pensionistici non coincida con la retribuzione dell'ultimo periodo di servizio svolto all'estero dall'odierno ricorrente. Soprattutto, però, tale operato del MAECI stesso sottende un concetto di «ultima retribuzione» che comporta una palese sperequazione tra funzionari diplomatici di pari grado: i quali invece, nell'esatto momento in cui cessano dal rispettivo servizio, concettualmente devono veder pienamente equiparato tra loro il trattamento retributivo e, quindi, quello pensionistico. Infatti, allo spirare del rapporto d'impiego, ovviamente perde rilievo la pregressa circostanza secondo cui l'un funzionario diplomatico risultasse assegnato presso la sede centrale del MAECI e l'altro, invece, ad un qualsiasi ufficio all'estero.

4. Invero l'indennità di posizione è determinata contrattualmente con riguardo alle funzioni rivestite da ciascun appartenente alla carriera diplomatica: le quali sono altresì connesse al grado rivestito da quel medesimo soggetto ai sensi del secondo comma dell'art. 101 del già richiamato decreto del Presidente della Repubblica n. 18/1967, ferma restando l'unitarietà del ruolo sancita dal primo comma di quel medesimo articolo.

Nel caso di specie fino al 2007 il Cappello era stato assegnato alle dirette dipendenze del direttore generale per la Cooperazione economica e finanziaria multilaterale; mentre nell'agosto di quello stesso anno gli erano state conferite le funzioni di capo della rappresentanza diplomatica a Minsk, da lui poi svolte sino alla data del 1° gennaio 2009 in cui era stato collocato a riposo (pag. 2 del ricorso, senza contestazioni del MAECI).

Quindi, in riferimento al grado da lui rivestito a quella medesima data, è agevole identificare, tra le funzioni da svolgersi presso l'amministrazione centrale *ex art.* 16 del decreto del Presidente della Repubblica n. 18/1967 nel testo vigente alla data di collocamento a riposo dell'odierno ricorrente, quelle più elevate e quelle meno rilevanti. E tali funzioni, in virtù dell'art. 7, comma 1 del decreto del Presidente della Repubblica n. 206/2010 recante il trattamento



economico del personale diplomatico a quella medesima data di collocamento a riposo dell'odierno ricorrente, anche nell'ipotesi a lui meno favorevole avrebbero comportato il ripristino di un'indennità di posizione di entità maggiore rispetto alla misura minima attribuitagli durante il pregresso servizio all'estero.

5. Reputa questo giudice che tale rilevante sperequazione concettuale, prima ancora che quantitativa, tra un funzionario diplomatico che abbia svolto a Roma l'ultima *tranche* del servizio presso il MAECI ed uno che, invece, abbia lavorato in una sede estera durante quel medesimo segmento temporale, non sia concepibile che permanga nel momento in cui cessino le funzioni esercitate, in Italia o all'estero, da qualsiasi appartenente alla carriera diplomatica: ossia allorché questi conserva esclusivamente il grado rivestito.

Invero l'esclusivo riferimento al grado connota anche il trattamento pensionistico del personale militare: i cui ufficiali notoriamente non vengono collocati a riposo con la qualifica di direttore dell'ufficio X presso il Ministero della difesa, piuttosto che di comandante della divisione Y; bensì, semplicemente, con il grado p.es. di generale di corpo d'armata piuttosto che di colonnello. Oltretutto è assai frequente per essi la c.d. promozione alla vigilia, la quale ha riflessi essenzialmente pensionistici, oltretché in tema di indennità di buonuscita; mentre nel caso di specie si assiste ad un fenomeno diametralmente inverso, ossia l'ancoraggio della pensione ad un trattamento retributivo fatalmente transitorio, vista l'inevitabile altalenanza tra svolgimento di funzioni all'estero o invece in sede centrale, anziché ad una costante remunerazione normale pertinente esclusivamente al grado rivestito.

6. Sul piano laterale appare poi evidente come la misura normale dell'indennità di posizione coincida con quella goduta dal funzionario diplomatico che presti servizio in Italia. Depone in tal senso sia il primo comma del già richiamato art. 170, laddove nel caso di servizio all'estero quell'indennità si considera spettante nella «... misura minima ...», anziché in quella base; sia la normativa di matrice negoziale, tra cui p.es. il già menzionato art. 7, comma 1 del decreto del Presidente della Repubblica n. 206/2010: che, per il funzionario diplomatico che presti, servizio in Italia, richiama «... le misure della retribuzione di posizione ...» senza aggettivi di sorta. Talché logica vuole che, nel momento in cui le funzioni all'estero cessano in virtù del collocamento a riposo, l'indennità di posizione venga automaticamente ripristinata, sia pur ai soli fini del trattamento di quiescenza, nella misura ordinariamente pertinente al grado posseduto da quel dato funzionario diplomatico; nonché alle funzioni che, in base al grado stesso, sarebbero state a lui conferibili presso l'Amministrazione centrale, ove fosse rimasto in servizio.

7. Inoltre la tesi secondo cui il menzionato art. 170 del decreto del Presidente della Repubblica n. 18/1967 consentirebbe di ripristinare, ai fini pensionistici, la misura «italiana» dell'indennità di posizione appare indirettamente confortata dalla lettera *a)* del comma 1 dell'art. 1-*bis* del decreto-legge n. 138/2011, convertito dalla legge n. 148/2011: che va ad interpretare in via autentica l'art. 170 stesso nel senso di escludere che l'indennità integrativa speciale spetti al dipendente del MAECI che presti servizio all'estero.

Infatti, non essendo stato contestato *ex adverso* l'assunto atterreo secondo cui quest'ultima indennità risulti comunque computata ai fini pensionistici (pag. 19 del ricorso introduttivo), evidentemente ciò avviene perché il combinato disposto tra il principio generale di cui all'art. 43 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973 e la norma di dettaglio di cui al predetto art. 170 viene applicato dal MAECI in maniera antitetico rispetto a quanto avviene per l'indennità di posizione. Perciò appare conforme al principio di eguaglianza sostanziale la conseguenza secondo cui pure quest'ultima componente retributiva torni coerentemente ad espandersi alla misura normale, in concomitanza con il collocamento a riposo del funzionario diplomatico, rispetto alla misura minima a lui applicata durante il servizio all'estero.

8. Invece, ad avviso del MAECI, il primo comma del più volte richiamato art. 170 del decreto del Presidente della Repubblica n. 18/1967 legittimerebbe il computo, nel trattamento pensionistico, del medesimo importo di indennità di posizione fruito da ciascun funzionario diplomatico anteriormente al rispettivo collocamento a riposo. Ma in realtà, sul piano squisitamente testuale, quella norma ha soltanto l'effetto di limitare alla misura minima il *quantum* dell'indennità di posizione spettante al funzionario diplomatico fintantoché presti servizio all'estero.

Destituita di fondamento è anche la tesi secondo cui la sperequazione pensionistica in commento risulterebbe contro-bilanciata dalla percezione dell'indennità di servizio all'estero: la quale, invece, è circoscritta esclusivamente al periodo in cui il funzionario diplomatico presta servizio presso una sede estera; mentre è rimasta totalmente indimostrata la contraria allegazione del MAECI secondo cui quest'ultima indennità verrebbe conservata nel trattamento di quiescenza. In realtà quella P.A. sembra aver operato un'evidente commistione fra la parziale imponibilità fiscale dell'indennità *de qua*, sancita dal comma 8 dell'art. 51 del decreto del Presidente della Repubblica n. 917/1986, ed il suo inesistente computo ai fini pensionistici. D'altronde la conclusione secondo cui a detti fini non venga computata l'indennità di servizio all'estero discende dalla circostanza secondo cui essa «... non ha natura retributiva essendo destinata a sopperire agli oneri derivanti dal servizio all'estero ...», oltre a tener «... conto della peculiarità della prestazione lavorativa all'estero ...» (art. 171, primo comma del decreto del Presidente della Repubblica n. 18/1967). E va da sé come, altrimenti, assurdamente le funzioni diplomatiche svolte dall'odierno ricorrente si considererebbero protratte oltre la data di collocamento a riposo.



Palesamente fallace è altresì la vaga obiezione del MAECI secondo cui, nel caso di specie, l'eventuale computo dell'indennità di posizione in misura eccedente quella minima non risulterebbe preceduto da alcuna contribuzione previdenziale: in contrario bastando considerare l'eventualità in cui l'odierno ricorrente, al pari di qualsiasi altro suo collega, fosse tornato a prestare servizio a Roma p.es. un mese prima del proprio collocamento a riposo. Né il MAECI ha minimamente chiarito quanto ampio dovesse essere nel caso di specie lo iato temporale, tra il rientro presso la sede centrale e quel collocamento a riposo, perché l'indennità di posizione venisse concretamente computata ai fini pensionistici in misura maggiore di quella minima.

9. In virtù delle molteplici considerazioni fin qui svolte questo giudice, in una precedente pronuncia resa su una fattispecie identica a quella per cui è lite (sezione Lombardia, sentenza n. 53/2016, ripetutamente invocata anche dall'odierno ricorrente), era pervenuto ad un'interpretazione costituzionalmente orientata del primo comma dell'art. 170 del decreto del Presidente della Repubblica n. 18/1967: reputando, dunque, che la misura minima ivi sancita per l'indennità di posizione valesse esclusivamente durante il periodo di servizio all'estero del personale diplomatico. E che, invece, il trattamento pensionistico andasse determinato sulla base della *fictio iuris* costituita da un rientro a Roma del diplomatico stesso esattamente in coincidenza con il suo collocamento a riposo: con conseguente attribuzione, ai soli fini pensionistici, del complessivo trattamento economico a cui egli avrebbe avuto diritto prestando servizio, a quella medesima epoca, presso la sede centrale.

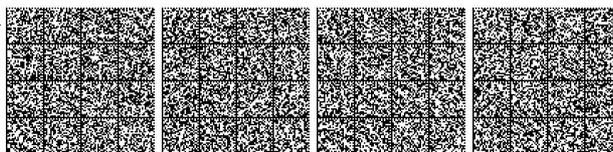
Tuttavia tale linea interpretativa appare oggi frustrata dagli unici due precedenti giurisprudenziali che, a causa di dubbi in tema di giurisdizione inizialmente nutriti dal giudice contabile e poi fugati dalla Suprema Corte grazie alle ordinanze nn. 14795 e 14796 emesse nel 2016, appaiono rinvenibili in punto di merito: ossia la sentenza n. 112/2017 della Seconda sezione giurisdizionale centrale d'appello, mediante la quale è stata integralmente riformata la poc'anzi richiamata pronuncia n. 53/2016, e la sentenza n. 244/2015 di questa Sezione. In ambedue tali decisioni il rigetto di domande analoghe a quella odierna è stato motivato con un laconico richiamo alla normativa generale, a cominciare dall'art. 43 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973: norma che però ai fini pensionistici, se non osta al computo dell'indennità integrativa speciale seppur non percepita durante il servizio all'estero, men che meno può precludere, al funzionario diplomatico che fino al rispettivo collocamento a riposo abbia lavorato all'estero, il computo dell'indennità di posizione nell'identica misura prevista per un collega che, fino a quel medesimo momento, abbia invece prestato servizio a Roma presso la sede centrale del MAECI.

Nondimeno deve qui prendersi atto di tale orientamento giurisprudenziale, anche perché affermato in grado d'appello. Perciò risulta inevitabile sollevare dinanzi alla Consulta la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto del primo comma dell'art. 43 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973 e dell'art. 170 del decreto del Presidente della Repubblica n. 18/1967, per contrasto con il secondo comma dell'art. 3 della Costituzione: perché nel loro insieme tali norme vengono interpretate dalla giurisprudenza contabile nel senso di prevedere che, nei confronti del soggetto appartenente alla carriera diplomatica il quale alla data di collocamento a riposo risulti assegnato ad una sede di servizio all'estero, ai fini pensionistici l'indennità di posizione venga computata soltanto nella «... misura minima prevista dalle disposizioni applicabili ...», anziché in misura correlata al grado rivestito da quel medesimo soggetto e alle funzioni a lui conferibili avuto riguardo al grado stesso.

10. Inoltre quel medesimo combinato disposto di tali due norme, sempre nell'accezione attribuita ad esso dalla giurisprudenza di questa Corte, sembra collidere anche con il principio di buon andamento sancito dal secondo comma dell'art. 97 della Costituzione.

Invero la linea interpretativa qui censurata può verosimilmente indurre un dato funzionario diplomatico, qualora gli venga comunicata l'assegnazione ad una sede estera allorché abbia già maturato i requisiti pensionistici, ad optare per il proprio immediato collocamento a riposo: ciò al fine di veder calcolate secondo la misura normale dell'indennità di posizione tanto la pensione quanto la buonuscita, piuttosto che rischiare di veder penalizzate entrambe nel caso in cui quella sede estera si rivelasse l'ultima della propria carriera. Inoltre, quand'anche quel funzionario diplomatico decidesse di permanere in servizio presso la sede estera assegnatagli, l'interpretazione qui avversata rivestirebbe comunque conseguenze contrastanti con quel medesimo principio di buon andamento: atteso che, avuto riguardo al limite massimo di permanenza in servizio, verrebbe radicato in lui un indubbio interesse personale a rientrare in sede centrale anteriormente a quella data, in potenziale contrasto con l'incondizionata protrazione del servizio all'estero.

11. Così evidenziata la non manifesta infondatezza della duplice questione di legittimità costituzionale fin qui prospettata, la sua rilevanza risulta palese: perché, altrimenti, l'odierna domanda attorea andrebbe senz'altro rigettata: al pari di quanto avvenuto nel caso dei precedenti giurisprudenziali poc'anzi richiamati ed avversati. Mentre soltanto la fondatezza della questione stessa potrebbe rendere accoglibile quella domanda, nella sua prospettazione principale o in una di quelle subordinate, dopo aver vagliato anche la non assorbente eccezione di prescrizione.



*P.Q.M.*

*La Corte dei conti, Sezione giurisdizionale regionale per il Lazio, dichiara rilevante nel giudizio n. 75831, proposto da Norberto Cappello contro il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale del primo comma dell'art. 43 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973 e del primo comma dell'art. 170 del decreto del Presidente della Repubblica n. 18/1967, in combinato disposto tra loro ed in riferimento sia all'art. 3 secondo comma sia all'art. 97 secondo comma della Costituzione, nella parte in cui quelle norme sanciscono che nella «... base pensionabile costituita dall'ultimo stipendio ...», per un soggetto appartenente alla carriera diplomatica che rimanga assegnato ad una sede di servizio all'estero sino alla data del proprio collocamento a riposo, l'indennità di posizione venga conseguentemente computata soltanto nella «... misura minima prevista dalle disposizioni applicabili ...» per il caso di servizio all'estero, e per l'effetto:*

*1) solleva la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto del primo comma dell'art. 43 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973 e del primo comma dell'art. 170 del decreto del Presidente della Repubblica n. 18/1967, in riferimento sia all'art. 3 secondo comma sia all'art. 97 secondo comma della Costituzione;*

*2) sospende il presente giudizio sino alla comunicazione della decisione che la Corte costituzionale avrà adottato sulla predetta questione di legittimità costituzionale;*

*3) dispone che gli atti del presente giudizio vengano immediatamente trasmessi alla Corte costituzionale;*

*4) dispone che la presente ordinanza sia notificata alle attuali parti in causa, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri;*

*5) dispone che la presente ordinanza sia comunicata al Presidente della Camera dei deputati e al Presidente del Senato della Repubblica.*

Così deciso a Roma nella Camera di consiglio del 6 luglio 2019.

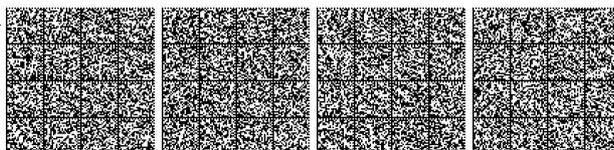
*Il giudice: MUSUMECI*

21C00277

LAURA ALESSANDRELLI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2021-GUR-049) Roma, 2021 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



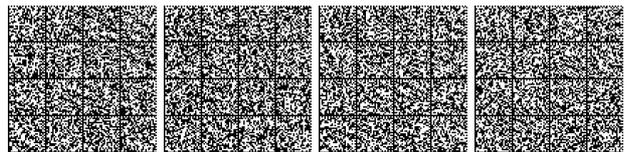
*pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca*



*pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca*



*pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca*



## MODALITÀ PER LA VENDITA

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

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

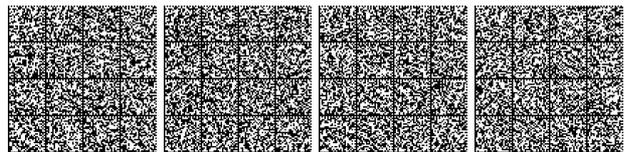
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

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

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



*pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca*



**GAZZETTA UFFICIALE**  
  
 DELLA REPUBBLICA ITALIANA

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

**GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I** (legislativa)

	<u>CANONE DI ABBONAMENTO</u>
<b>Tipo A</b> 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 € <b>438,00</b> - semestrale € <b>239,00</b>
<b>Tipo B</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 € <b>68,00</b> - semestrale € <b>43,00</b>
<b>Tipo C</b> 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 € <b>168,00</b> - semestrale € <b>91,00</b>
<b>Tipo D</b> 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 € <b>65,00</b> - semestrale € <b>40,00</b>
<b>Tipo E</b> 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 € <b>167,00</b> - semestrale € <b>90,00</b>
<b>Tipo F</b> 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 € <b>819,00</b> - semestrale € <b>431,00</b>

**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)*	- annuale € <b>302,47</b>
(di cui spese di spedizione € 74,42)*	- semestrale € <b>166,36</b>

**GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II**

(di cui spese di spedizione € 40,05)*	- annuale € <b>86,72</b>
(di cui spese di spedizione € 20,95)*	- semestrale € <b>55,46</b>

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

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

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

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

**RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO**

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





\* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 2 1 1 2 0 9 \*

€ 12,00

