

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 163° - Numero 11

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

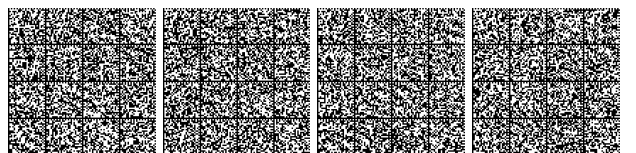
Roma - Mercoledì, 16 marzo 2022

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

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

CORTE COSTITUZIONALE





S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

- N. **61.** Sentenza 25 gennaio - 10 marzo 2022
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Elezioni - Norme della Regione Siciliana - Elezione del Consiglio comunale nei Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti - Modalità di calcolo del premio di maggioranza - Previsione, mediante norma autoqualificata di interpretazione autentica, che, nei casi in cui la percentuale del 60 per cento dei seggi, necessaria perché operi il premio, corrisponda a un quoziente decimale, l'arrotondamento si effettua per eccesso in caso di decimale uguale o superiore a 50 centesimi e per difetto in caso sia inferiore a 50 centesimi - Irragionevolezza di un intervento innovativo, lesivo dell'affidamento dei candidati - Illegittimità costituzionale.
 – Legge della Regione Siciliana 3 marzo 2020, n. 6, art. 3.
 – Costituzione, artt. 3, secondo comma, 24, primo comma, 103, primo comma, 111, secondo comma, e 117, primo comma. Pag. 1
- N. **62.** Sentenza 25 gennaio - 10 marzo 2022
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Elezioni - Elezioni del Sindaco e del Consiglio comunale nei Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti - Necessaria rappresentanza di entrambi i generi nelle liste elettorali - Sanzioni, in caso di inosservanza - Esclusione delle liste, come previsto per le elezioni nei Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti - Omessa previsione - Violazione dei principi di parità di genere e di uguaglianza sostanziale - Illegittimità costituzionale in parte qua.
 – Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, art. 71, comma 3-bis; decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, art. 30, primo comma, lettere d-bis) ed e).
 – Costituzione, artt. 3, secondo comma, 51, primo comma, e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 14; Protocollo n. 12 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 1. Pag. 10
- N. **63.** Sentenza 8 febbraio - 10 marzo 2022
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Reati e pene - Favoreggiamento dell'immigrazione clandestina - Applicazione di circostanze aggravanti - In particolare: fatto commesso utilizzando servizi internazionali di trasporto ovvero documenti contraffatti o alterati o comunque illegalmente ottenuti - Violazione dei principi di uguaglianza-ragionevolezza e di proporzionalità della pena - Illegittimità costituzionale parziale.
 – Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 12, comma 3, lettera d).
 – Costituzione, artt. 3 e 27, terzo comma. Pag. 22
- N. **64.** Sentenza 26 gennaio - 10 marzo 2022
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Processo penale - Incompatibilità del giudice - Casi - Incompatibilità a celebrare il dibattimento per il giudice che abbia respinto la richiesta di sospensione del procedimento con messa alla prova - Omessa previsione - Denunciata disparità di trattamento e violazione del diritto di difesa e del principio di imparzialità e terzietà del giudice - Non fondatezza delle questioni.
 – Codice di procedura penale, art. 34, comma 2.
 – Costituzione, artt. 3, 24, secondo comma, e 111, secondo comma. Pag. 36



N. 65. Sentenza 26 gennaio - 10 marzo 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Fallimento e procedure concorsuali - Procedimenti di composizione della crisi da sovraindebitamento - Piano del consumatore - Possibilità che il piano preveda, alle medesime condizioni, anche i casi di cessione del credito destinati a estinguere il debito quali effetto di un provvedimento giudiziale, mediante ordinanza di assegnazione - Asserita omessa previsione - Denunciata irragionevolezza -. Non fondatezza della questione, nei sensi di cui in motivazione.

- Legge 27 gennaio 2012, n. 3, art. 8, comma 1-bis, come introdotto dall'art. 4-ter, comma 1, lettera d), del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, convertito, con modificazioni, nella legge 18 dicembre 2020, n. 176.
- Costituzione, art. 3..... Pag. 43

N. 66. Sentenza 8 febbraio - 11 marzo 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Imposte e tasse - Riscossione delle imposte - Procedure di discarico dell'inesigibilità dei crediti affidati agli agenti della riscossione - Definizione degli agenti di riscossione - Applicabilità retroattiva alle società private "scorporate" - Estensione a loro favore del meccanismo dello "scalare inverso" - Violazione del principio di ragionevolezza - Illegittimità costituzionale in parte qua.

Imposte e tasse - Riscossione delle imposte - Procedure di discarico dell'inesigibilità dei crediti affidati agli agenti della riscossione - Automatico annullamento dei debiti di importo residuo fino a mille euro anche agli effetti dei rapporti pendenti tra enti territoriali e società private "scorporate" - Meccanismo di esenzione da responsabilità amministrativa e contabile - Denunciata irragionevolezza, preclusione dell'accesso alla tutela giurisdizionale, violazione dei principi dell'effettività della tutela giurisdizionale, del perseguimento degli equilibri di finanza pubblica, del buon andamento dell'organizzazione dei pubblici uffici nonché di quello di effettività della capacità contributiva e lesione dell'autonomia, anche finanziaria, dell'ente locale - Inammissibilità delle questioni.

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, commi 687, secondo periodo, e 688, secondo periodo, in combinato disposto con il comma 684; legge 27 dicembre 2019, n. 160, art. 1, comma 815; decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119, convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2018, n. 136, art. 4, come interpretato dall'art. 1, comma 815, della legge 27 dicembre 2019, n. 160, in combinato disposto con l'art. 1, comma 529, della legge 24 dicembre 2012, n. 228.
- Costituzione, artt. 3, 24, 53, 81, 97, 103, 111, 114, 117, 118 e 119, primo, secondo e quarto comma. Pag. 51

N. 67. Sentenza 8 febbraio - 11 marzo 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Straniero - Politiche sociali - Assegno per il nucleo familiare - Nozione di nucleo familiare - Esclusione del coniuge, dei figli ed equiparati di cittadino straniero che non abbiano la residenza nel territorio della Repubblica, salva la clausola di reciprocità ovvero sia stata stipulata convenzione internazionale - Contrasto, accertato dalla Corte GUE adita con rinvio pregiudiziale, della norma censurata con il diritto dell'Unione europea - Denunciata violazione degli obblighi derivanti dall'ordinamento comunitario - Inammissibilità delle questioni.

- Decreto-legge 13 marzo 1988, n. 69, convertito, con modificazioni, nella legge 13 maggio 1988, n. 153, art. 2, comma 6-bis.
- Costituzione, artt. 11 e 117, primo comma; direttiva 2003/109/CE, art. 2, paragrafo 1, lettere a), b), e c), e 11, paragrafo 1, lettera d); direttiva (UE) 2011/98, art. 3, paragrafo 1, lettere b) e c), e 12, paragrafo 1, lettera e). Pag. 64



N. 68. Sentenza 24 febbraio - 11 marzo 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Province, Comuni e Città metropolitane - Norme della Regione autonoma Sardegna - Riforma dell'assetto degli enti di area vasta - Accertamento della volontà dei territori interessati - Possibile ricorso al referendum consultivo - Condizioni - Mancata unanimità in Consiglio comunale o quando ne faccia richiesta almeno un terzo degli elettori iscritti nelle liste elettorali del Comune interessato - Disciplina dei termini della richiesta e del quorum di validità del referendum - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei limiti statutari - Inammissibilità delle questioni.

- Legge della Regione Sardegna 12 aprile 2021, n. 7, art. 6.
- Statuto speciale per la Sardegna, art. 43, secondo comma. Pag. 79

N. 69. Sentenza 8 febbraio - 15 marzo 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Caccia - Norme della Regione Liguria - Estensione, mediante norma interpretativa di quella statale, dell'arco temporale massimo per la cacciabilità di ciascuna specie - Recupero delle giornate di sospensione dell'arco temporale massimo anche nel periodo eccedente - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Liguria 29 dicembre 2020 n. 32, art. 29, comma 3.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera s). Pag. 89

N. 70. Sentenza 25 gennaio - 15 marzo 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

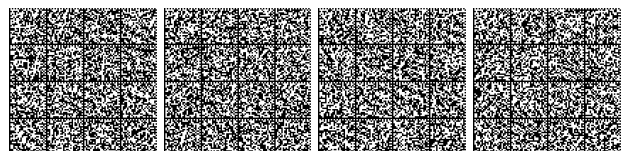
Amministrazione pubblica - Norme della Regione Siciliana - Incarichi e rapporti di collaborazione estranei all'amministrazione - Poteri del sindaco - Rinnovabilità dell'incarico oltre il periodo del mandato del sindaco che l'ha conferito, anziché nei limiti del mandato - Eccedenza dalla competenza statutaria - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

Amministrazione pubblica - Norme della Regione Siciliana - Incarichi di collaborazione a esperti estranei all'amministrazione - Poteri del sindaco - Oggetto e finalità - Inclusione delle attività gestionale - Violazione del principio di separazione tra funzioni di indirizzo politico-amministrativo e funzioni gestionali - Illegittimità costituzionale parziale.

Amministrazione pubblica - Norme della Regione Siciliana - Incarichi di collaborazione a esperti estranei all'amministrazione - Poteri del sindaco - Assegnazione dell'incarico anche a soggetti non laureati, senza l'espletamento di procedure selettive - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, dei principi di imparzialità e di buon andamento, eccedenza dalla competenza statutaria - Non fondatezza delle questioni.

Amministrazione pubblica - Norme della Regione Siciliana - Incarichi di collaborazione a esperti estranei all'amministrazione - Poteri del sindaco - Definizione dell'incarico per durata e compenso anziché per oggetto e finalità - Rinvio alle disposizioni statali in materia di cumulo di incarichi pubblici e di divieto della loro attribuzione a dipendenti in quiescenza - Omessa previsione - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, dei principi di imparzialità e di buon andamento, eccedenza dalla competenza statutaria - Non fondatezza delle questioni, nei sensi di cui in motivazione.

- Legge della Regione Siciliana 17 febbraio 2021, n. 5, art. 9, comma 1.
- Costituzione, artt. 97 e 117, secondo comma, lettera l); statuto della Regione siciliana, artt. 14, lettere o) e p), e 15. Pag. 93



N. 71. Sentenza 25 gennaio - 15 marzo 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Impiego pubblico - Nome della Regione Veneto - Personale dell'Istituto regionale per le ville venete (IRVV) - Incremento dei fondi destinati al trattamento economico accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, dell'ente - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile e di quella concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica, dei principi di uguaglianza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione, nonché esorbitanza dalle competenze regionali - Inammissibilità della questione.

Impiego pubblico - Nome della Regione Veneto - Personale dell'Istituto regionale per le ville venete (IRVV) - Applicazione al personale dell'ente di quanto disposto per il personale regionale in materia di trattamento accessorio, di fondo per la contrattazione integrativa, nonché di risorse per remunerare gli incarichi di posizione organizzativa - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile e di quella concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Veneto 10 febbraio 2021, n. 3, art. 1, nella parte in cui aggiunge i commi 3-bis e 3-ter all'art. 25 della legge della Regione Veneto 24 agosto 1979, n. 63.
- Costituzione, artt. 3, 97, 117, commi secondo, lettera l), e terzo, e 119.....

Pag. 102

N. 72. Sentenza 23 febbraio - 15 marzo 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Volontariato - Contributi per l'acquisto di autoambulanze, di autoveicoli per attività sanitarie e di beni strumentali - Riserva alle organizzazioni di volontariato (ODV) - Esclusione degli altri enti del Terzo settore (ETS) - Denunciata violazione dei principi e criteri di delegazione, nonché dei principi di ragionevolezza ed eguaglianza - Non fondatezza delle questioni - Auspicio per intervento legislativo che renda meno rigida la differenza tra ODV e ETS.

- Decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, art. 76.
- Costituzione, artt. 2, 3, 4, 9, 18, 76 e 118, quarto comma.

Pag. 108

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 12. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 27 gennaio 2022 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

Impiego pubblico - Personale regionale - Norme della Regione autonoma Sardegna - Personale transitato ai sensi dell'art. 1, comma 4, della legge regionale n. 18 del 2017 - Riconoscimento di anzianità previsto dall'art. 87, comma terzo, della legge regionale n. 51 del 1978 - Previsione che l'anzianità così maturata nella qualifica per l'accesso alla quale dall'esterno sia prescritto il diploma di laurea vale come requisito di ammissione alle procedure di accesso alla dirigenza di cui all'art. 32 della legge regionale n. 31 del 1998.

Bilancio e contabilità pubblica - Impiego pubblico - Personale regionale - Norme della Regione autonoma Sardegna - Applicazione, nel comparto della contrattazione collettiva regionale, dell'art. 3, comma 2, del decreto-legge n. 80 del 2021, convertito, con modificazioni, nella legge n. 113 del 2021, riguardante la possibilità di superamento dei limiti di spesa relativi al trattamento economico accessorio nel rispetto dei limiti delle risorse finanziarie destinate a tale finalità.



Impiego pubblico - Personale regionale - Norme della Regione autonoma Sardegna - Rafforzamento dell'organico regionale, con particolare riguardo alle necessità di personale determinate dall'emergenza COVID-19 - Possibilità che il personale, con contratto a tempo indeterminato, che negli ultimi cinque anni abbia prestato servizio presso il sistema Regione in posizione di comando o in assegnazione temporanea, transiti, a domanda, nell'amministrazione regionale mediante cessione del contratto, previo nulla osta dell'amministrazione di provenienza - Rinvio all'art. 38-bis della legge regionale n. 31 del 1998 disciplinante il passaggio diretto di personale tra amministrazioni diverse.

Impiego pubblico - Personale regionale - Norme della Regione autonoma Sardegna - Possibilità di prorogare, fino ad un massimo di due anni e nei limiti delle risorse finanziarie disponibili, gli incarichi dirigenziali a tempo determinato attribuiti, a seguito di procedure a evidenza pubblica, nel sistema Regione ai sensi dell'art. 29 della legge regionale n. 31 del 1998, secondo le direttive dell'assessore competente.

Bilancio e contabilità pubblica - Impiego pubblico - Personale regionale - Norme della Regione autonoma Sardegna - Autorizzazione di spesa per dare attuazione ai commi 4-ter e 4-quater dell'art. 58 della legge regionale n. 31 del 1998 e istituire una indennità pensionabile in analogia all'indennità di specificità organizzativa percepita dal personale della Protezione civile nazionale.

Impiego pubblico - Personale regionale - Norme della Regione autonoma Sardegna - Proroga al 31 dicembre 2022 della validità delle graduatorie relative alle procedure selettive per il reclutamento di personale, a tempo determinato e indeterminato, pubblicate dalle aziende ospedaliere, dalle aziende ospedaliere universitarie della Sardegna e dalle amministrazioni del sistema Regione.

Paesaggio - Pianificazione - Norme della Regione autonoma Sardegna - Possibilità per i Comuni di rilasciare, nelle more dell'approvazione dei Piani di risanamento urbanistico e dell'adeguamento del Piano urbanistico comunale al Piano paesaggistico regionale, ai richiedenti che ne facciano specifica istanza, il permesso di costruire o l'autorizzazione in sanatoria - Condizioni.

Paesaggio - Edilizia e urbanistica - Norme della Regione autonoma Sardegna - Modifiche all'art. 28 della legge regionale n. 1 del 2021 - Disposizioni di salvaguardia delle zone umide - Individuazione delle aree e delle tipologie di intervento escluse dal divieto di edificazione e di trasformazioni urbanistiche o edilizie nella fascia di tutela prevista per le zone umide - Previsione che sono in ogni caso fatti salvi i piani di risanamento urbanistico attuati e quelli già regolarmente approvati, con convenzione efficace.

Bilancio e contabilità pubblica - Copertura finanziaria - Norme della Regione autonoma Sardegna - Modifiche alla legge regionale n. 45 del 1989 - Autorizzazione all'amministrazione regionale a concedere una anticipazione delle spese ai Comuni tenuti ad eseguire i provvedimenti di demolizione e di rimessione in pristino delle autorità amministrativa e giudiziaria.

Regioni - Consiglieri regionali - Norme della Regione autonoma Sardegna - Modifiche alla legge regionale n. 2 del 2014 - Rivalutazione delle indennità e dei rimborsi spese - Decorrenza dalla XV Legislatura.

Caccia - Mezzi per l'esercizio dell'attività venatoria - Norme della Regione autonoma Sardegna - Modifiche alla legge regionale n. 23 del 1998 - Modalità di utilizzo dei caricatori dei fucili ad anima rigata durante l'esercizio dell'attività venatoria.

- Legge della Regione autonoma Sardegna 22 novembre 2021, n. 17 (Disposizioni di carattere istituzionale-finanziario e in materia di sviluppo economico e sociale), artt. 5, commi 3, 19, 25, 26 e 29; 6, comma 32; 13, commi 60 e 61; 20, comma 1; 35, comma 5; e 39, comma 1, lettera b).



- N. 13. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 23 febbraio 2022 (del Presidente del Consiglio dei ministri)
- Paesaggio - Pianificazione - Norme della Regione Lombardia - Modifiche alla legge regionale n. 31 del 2008 - Locali da destinare ad attività agrituristiche - Previsione della possibilità, per una sola volta, dell'ampliamento nella misura massima del dieci per cento della superficie lorda dei fabbricati, individuati nel certificato di connessione, già destinati o da destinare all'attività agrituristica.**
- Legge della Regione Lombardia 16 dicembre 2022 (*recte*: 2021), n. 23 (Seconda legge di revisione normativa ordinamentale 2021), art. 6, comma 1, lettera *a*). Pag. 134
- N. 19. Ordinanza del Tribunale di Aosta del 19 novembre 2021
- Reati e pene - Misure urgenti per evitare la diffusione del COVID-19 - Divieto assoluto di allontanarsi dalla propria abitazione o dimora per le persone sottoposte alla misura della quarantena, applicata dal Sindaco quale autorità sanitaria locale, perché risultate positive al virus.**
- Decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19 (Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 22 maggio 2020, n. 35, artt. 1, comma 2, lettera *e*), e 4, comma 4 [*recte*: 6]. Pag. 141
- N. 20. Ordinanza del Tribunale di Udine del 30 dicembre 2021
- Tributi - Accise - Istituzione di una addizionale all'accisa sull'energia elettrica in favore delle Province - Sopravvenuto contrasto tra la disposizione nazionale, istitutiva dell'addizionale provinciale, e l'art. 1, paragrafo 2, della direttiva 2008/118/CE del Consiglio del 16 dicembre 2008 - Azione di ripetizione del cliente finale relativa alla parte di prezzo corrispondente alle somme indebitamente percepite dal fornitore a titolo di rivalsa del tributo - Denunciata impossibilità di disapplicazione della normativa nazionale per contrasto con norme dell'Unione europea prive di effetto diretto.**
- Decreto-legge 28 novembre 1988, n. 511 (Disposizioni urgenti in materia di finanza regionale e locale), convertito, con modificazioni, nella legge 27 gennaio 1989, n. 20, art. 6, commi 1, lettera *c*), e 2, come sostituiti dall'art. 5, comma 1, del decreto legislativo 2 luglio 2007, n. 26 (Attuazione della direttiva 2003/96/CE che ristruttura il quadro comunitario per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità), "per il periodo di sua vigenza successivo al 1° gennaio 2010 e fino alla sua abrogazione". Pag. 145
- N. 21. Ordinanza della Corte di cassazione del 14 dicembre 2021
- Impiego pubblico - Indebito retributivo erogato da un ente pubblico - Ripetibilità dell'indebito anche nel caso di legittimo affidamento, da parte del dipendente pubblico percipiente, nella definitività dell'attribuzione.**
- Codice civile, art. 2033. Pag. 150
- N. 22. Ordinanza della Corte dei conti - Sezione di controllo per la Regione Siciliana del 3 febbraio 2022
- Bilancio e contabilità pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Siciliana - Adeguamento del fondo per il trattamento di posizione e di risultato del personale con qualifica dirigenziale - Previsione dell'autorizzazione dell'ulteriore spesa annua di euro 946.600,92, per il triennio 2021-2023 - Previsione che, per gli esercizi successivi al triennio 2021-2023, l'entità del finanziamento è determinata annualmente con legge di bilancio.**
- Legge della Regione Siciliana 24 settembre 2021, n. 24 (Disposizioni per il settore della forestazione. Disposizioni varie), art. 4. Pag. 157



N. 23. Ordinanza del Consiglio di Garanzia del Senato della Repubblica del 12 gennaio 2022

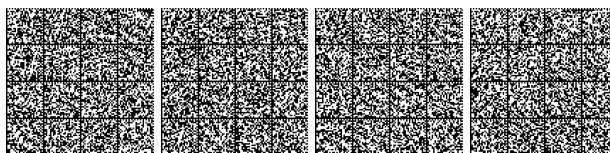
Previdenza - Assegni vitalizi - Soppressione dei regimi fiscali particolari per gli assegni vitalizi (ora pensioni) degli ex parlamentari - Omessa previsione che queste prestazioni siano disciplinate nel rispetto dei principi generali in materia previdenziale.

- Legge 23 dicembre 1994, n. 724 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), art. 26, comma 1, lettera *b*).

Previdenza - Assegni vitalizi - Trattamenti economici dei senatori cessati dal mandato, sia diretti che di reversibilità - Prevista rideterminazione, a decorrere dal 1° gennaio 2019, con il metodo contributivo, sia per gli assegni in corso che per quelli di futura erogazione maturati in base alla normativa vigente al 31 dicembre 2011 e per gli anni di mandato svolti fino a tale data.

- Deliberazione del Consiglio di Presidenza del Senato della Repubblica del 18 (*recte*: 16) ottobre 2018, n. 6, art. 1, comma 1.

Pag. 176





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 61

Sentenza 25 gennaio - 10 marzo 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Elezioni - Norme della Regione Siciliana - Elezione del Consiglio comunale nei Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti - Modalità di calcolo del premio di maggioranza - Previsione, mediante norma auto-qualificata di interpretazione autentica, che, nei casi in cui la percentuale del 60 per cento dei seggi, necessaria perché operi il premio, corrisponda a un quoziente decimale, l'arrotondamento si effettua per eccesso in caso di decimale uguale o superiore a 50 centesimi e per difetto in caso sia inferiore a 50 centesimi - Irragionevolezza di un intervento innovativo, lesivo dell'affidamento dei candidati - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Siciliana 3 marzo 2020, n. 6, art. 3.
- Costituzione, artt. 3, secondo comma, 24, primo comma, 103, primo comma, 111, secondo comma, e 117, primo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giuliano AMATO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

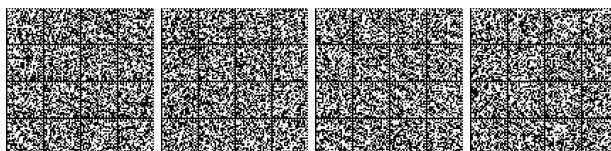
nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Siciliana 3 marzo 2020, n. 6 (Rinvio delle elezioni degli organi degli enti di area vasta. Disposizioni varie), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia nel procedimento vertente tra S.S. C. e il Comune di Gela e altri, con ordinanza del 28 ottobre 2020, iscritta al n. 6 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 6, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visti l'atto di costituzione di R.A. M., nonché l'atto di intervento del Presidente della Regione Siciliana;

udito nell'udienza pubblica del 25 gennaio 2022 il Giudice relatore Nicolò Zanon;

uditi l'avvocato Giuseppe Impiduglia per R.A. M., in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 18 maggio 2021 e l'avvocato dello Stato Maria Elena Scaramucci Lallo per il Presidente della Regione Siciliana;

deliberato nella camera di consiglio del 25 gennaio 2022.



Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 28 ottobre 2020, (r.o. n. 6 del 2021), il Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia solleva, in riferimento agli artt. 3, secondo comma, 24, primo comma, 103, primo comma, 111, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Siciliana 3 marzo 2020, n. 6 (Rinvio delle elezioni degli organi degli enti di area vasta. Disposizioni varie).

2.- Il giudice rimettente riferisce di essere stato investito di un ricorso col quale S.S. C., candidata non eletta al Consiglio comunale di Gela in occasione delle elezioni amministrative svoltesi il 28 aprile e il 12 maggio 2019, aveva invocato l'annullamento del verbale delle operazioni dell'Ufficio centrale elettorale nella parte relativa all'attribuzione del premio di maggioranza, chiedendo una parziale correzione del risultato elettorale.

Nell'ordinanza di rimessione si dà conto di come le liste collegate al candidato sindaco risultato eletto al turno di ballottaggio avessero conseguito 11 seggi, in base al criterio di assegnazione del numero di consiglieri previsto all'art. 4, comma 4, della legge della Regione Siciliana 15 settembre 1997, n. 35 (Nuove norme per la elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale). A questi l'Ufficio centrale elettorale ne aveva aggiunti 4, in applicazione del successivo comma 6, che prevede il premio di maggioranza nell'ambito delle elezioni dei sindaci e dei consigli comunali dei Comuni siciliani con popolazione superiore a 15.000 abitanti.

La disposizione in questione stabilisce che «[a]lla lista o al gruppo di liste collegate al candidato proclamato eletto che non abbia già conseguito almeno il 60 per cento dei seggi del Consiglio viene assegnato, comunque, il 60 per cento dei seggi, sempreché nessun'altra lista o gruppo di liste collegate abbia già superato il 50 per cento dei voti validi. Salvo quanto previsto dal comma 3-ter, i restanti seggi vengono assegnati alle altre liste o gruppi di liste collegate, ai sensi del comma 4. Il premio di maggioranza previsto per la lista o le liste collegate al sindaco eletto a primo turno viene attribuito solo nel caso in cui la lista o le liste abbiano conseguito almeno il quaranta per cento dei voti validi».

Secondo la ricorrente nel giudizio principale, candidata nella lista «Avanti Gela» - facente parte di una coalizione concorrente rispetto a quella presentatasi a sostegno del sindaco eletto - l'Ufficio centrale elettorale avrebbe applicato in modo erroneo tale disposizione, perché il 60 per cento di 24 (numero totale di seggi di cui si compone il Consiglio comunale di Gela) corrisponde a 14,4. In forza di un «principio generale», si sarebbe dunque dovuto procedere all'arrotondamento del decimale all'unità più prossima, mentre l'arrotondamento all'unità superiore sarebbe possibile solo ove il numero risultante dall'operazione di calcolo «contenga una cifra decimale superiore a 50 centesimi». Concludeva la ricorrente assumendo che l'Ufficio centrale elettorale avrebbe allora illegittimamente assegnato alle liste di maggioranza 15 seggi anziché 14.

All'esito della correzione di tale errore, asserita come doverosa, la stessa ricorrente, in quanto prima dei non eletti tra le liste del raggruppamento avversario, avrebbe dovuto subentrare a R.A. M., candidata nella lista «Un'altra Gela» ed assegnataria del quindicesimo seggio, a suo dire indebitamente riconosciuto alla maggioranza.

3.- Nelle more del giudizio, entra in vigore l'art. 3 della legge reg. Siciliana n. 6 del 2020, rubricato «Interpretazione autentica del comma 6 dell'articolo 4 della legge regionale 15 settembre 1997, n. 35», ai cui sensi «[il] comma 6 dell'articolo 4 della legge regionale 15 settembre 1997, n. 35 e successive modifiche ed integrazioni si interpreta nel senso che, nei casi in cui la percentuale del 60 per cento dei seggi non corrisponda ad una cifra intera ma ad un quoziente decimale, l'arrotondamento si effettua per eccesso in caso di decimale uguale o superiore a 50 centesimi e per difetto in caso di decimale inferiore a 50 centesimi».

Due dei controinteressati al ricorso, C.L. G. e A.R. M., eccepivano l'illegittimità costituzionale della norma sopravvenuta, stante il carattere surrettiziamente interpretativo di una disposizione che, a loro dire, era invece intervenuta in assenza di dubbi sull'applicazione della precedente disciplina, interferendo peraltro su giudizi pendenti.

4.- Il Tribunale rimettente condivide i dubbi sulla legittimità costituzionale della predetta disposizione.

4.1.- In punto di rilevanza, il giudice *a quo* osserva come, in applicazione della norma censurata, il ricorso andrebbe accolto, mentre una pronuncia di questa Corte che ne dichiarasse l'illegittimità costituzionale condurrebbe verso un rigetto, in forza di un «orientamento granitico della giurisprudenza amministrativa» formatosi sulla disciplina statale recata dall'art. 73, comma 10, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), disposizione che regola a sua volta, per i Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti, l'assegnazione del premio di maggioranza, e che il rimettente considera in tutto analoga alla norma regionale oggetto di interpretazione. L'art. 73, comma 10, t.u. enti locali statuisce infatti che «[q]ualora un candidato alla carica di sindaco sia proclamato eletto al primo turno, alla lista o al gruppo di liste a lui collegate che non abbia già conseguito, ai sensi del comma 8, almeno il 60 per cento dei seggi del consiglio, ma abbia ottenuto almeno il 40 per cento dei voti validi, viene assegnato il 60 per cento dei seggi, sempreché nessuna altra lista o altro gruppo di liste collegate abbia superato



il 50 per cento dei voti validi. Qualora un candidato alla carica di sindaco sia proclamato eletto al secondo turno, alla lista o al gruppo di liste ad esso collegate che non abbia già conseguito, ai sensi del comma 8, almeno il 60 per cento dei seggi del consiglio, viene assegnato il 60 per cento dei seggi, sempreché nessuna altra lista o altro gruppo di liste collegate al primo turno abbia già superato nel turno medesimo il 50 per cento dei voti validi. I restanti seggi vengono assegnati alle altre liste o gruppi di liste collegate ai sensi del comma 8».

Afferma il rimettente che, secondo la lettura di tale disposizione offerta dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato, «il dato testuale impone [...] di assegnare alla coalizione vincente almeno [il] 60 per cento dei seggi, con conseguente necessità, in caso di quoziente frazionario, di arrotondamento all'unità superiore». Il 60 per cento dei seggi costituirebbe, infatti, «non il limite massimo bensì quello minimo» dei seggi alla stessa spettanti, voluto dal legislatore a garanzia della governabilità dell'ente. Il medesimo orientamento sarebbe espresso dal giudice amministrativo, con specifico riferimento alla disciplina siciliana (vengono citate le sentenze del Tribunale amministrativo regionale della Sicilia, sezione seconda, 19 ottobre 2016, n. 2591 e 25 ottobre 2019, n. 2465).

Sempre in punto di rilevanza, il giudice *a quo*, consapevole che l'applicazione in giudizio della disposizione censurata dipende dai suoi effetti realmente retroattivi, esclude la percorribilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata, non ritenendo possibile superare la qualificazione di norma di interpretazione autentica, che lo stesso legislatore regionale le ha espressamente attribuito.

4.2.- Quanto alla non manifesta infondatezza, afferma il Tribunale rimettente che, alla luce della giurisprudenza di questa Corte, può dubitarsi della legittimità costituzionale della previsione introdotta dal legislatore siciliano, sia in relazione alla sussistenza dei presupposti per il legittimo esercizio del potere di interpretazione autentica, sia a causa dell'incidenza retroattiva della disposizione sui giudizi pendenti.

4.2.1.- Quanto al primo profilo, ad essere violato sarebbe il principio di ragionevolezza, «come desumibile dal comma 2 dell'articolo 3 della Costituzione». Per costante giurisprudenza costituzionale, infatti, le norme retroattive sarebbero tenute al rispetto di «valori e interessi costituzionalmente protetti», quali il principio di ragionevolezza (che si riflette nel divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento), la tutela dell'affidamento, la coerenza e certezza del diritto (vengono richiamate le sentenze n. 167 del 2018, n. 73 del 2017, n. 170 del 2013, n. 78 del 2012, n. 93 e n. 41 del 2011 e n. 209 del 2010). Ancora, questa Corte avrebbe chiarito come la palese erroneità della auto-qualificazione di norma di interpretazione autentica costituisca un «indice, sia pur non dirimente» della sua irragionevolezza (sono citate anche le sentenze n. 73 del 2017, n. 103 del 2013 e n. 41 del 2011).

In effetti, sostiene il rimettente, non potrebbe predicarsi la natura realmente interpretativa della disposizione censurata (ciò che potrebbe deporre per la sua non irragionevolezza e non contrarietà al principio di affidamento: vengono richiamate le sentenze n. 108 del 2019, n. 73 del 2017 e n. 170 del 2008). Invero, l'art. 3 della legge reg. Siciliana n. 6 del 2020 avrebbe assegnato alla disposizione interpretata «un significato che sembra esulare dalle possibili varianti di senso dello stesso testo normativo». L'arrotondamento per difetto imposto da tale disposizione comporterebbe infatti il riconoscimento alla maggioranza di un numero di seggi inferiore alla soglia del 60 per cento, «in spregio al dato letterale della norma». Esattamente come segnalato dalla richiamata giurisprudenza amministrativa.

D'altra parte, aggiunge il rimettente, nello stesso contesto della legge reg. Siciliana n. 35 del 1997, quando il legislatore regionale ha voluto prescrivere un diverso criterio, lo ha fatto esplicitamente: in particolare, nell'art. 4, comma 1, in relazione alla composizione delle liste, dove si stabilisce che queste devono comprendere candidati in numero non superiore a quello dei consiglieri da eleggere e non inferiore ai due terzi, con arrotondamento all'unità superiore nella ipotesi di cifra decimale superiore a 50 centesimi.

La circostanza che la norma censurata non abbia valenza realmente interpretativa sarebbe infine dimostrata dai contenuti della circolare dell'Assessorato regionale delle autonomie locali e della funzione pubblica della Regione Sicilia del 26 marzo 2020, n. 3675, intervenuta a precisare che la disciplina in questione non dovrebbe applicarsi retroattivamente.

4.2.2.- L'art. 3 della legge reg. Siciliana n. 6 del 2020 sarebbe altresì lesivo dell'art. 117, comma 1, Cost., 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.

Difetterebbero infatti i motivi imperativi di interesse generale che, secondo la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, legittimano interventi normativi di natura interpretativa o innovativa con effetti retroattivi. Ciò in quanto non si riscontrerebbero «ragioni storiche epocali», ovvero necessità di porre rimedio ad una imperfezione tecnica della legge interpretata ristabilendo una interpretazione aderente alla originaria *voluntas legis*» (sono richiamate, tra le altre, Corte EDU, sentenza 27 maggio 2004, *Ogis-Institut Stanislas* e altri contro Francia e sentenza 23 ottobre 1997, *National & Provincial Building Society* ed altri contro Regno unito).



Inoltre, secondo la Corte EDU, non sarebbero consentiti interventi normativi con effetti retroattivi idonei ad incidere sui giudizi in corso (Corte EDU, sentenze 11 dicembre 2012, De Rosa e altri contro Italia, 14 febbraio 2012, Arrasa e altri contro Italia, 7 giugno 2011, Agrati contro Italia). Proprio questo invece accadrebbe, per il rimettente, nel caso di specie, in cui la disposizione censurata pretende di interpretare una previsione risalente al 1997, intervenendo, oltretutto, solo dopo le elezioni del 2019 e, in particolare, successivamente all'instaurazione di contenziosi di fronte al giudice amministrativo (tra i quali il giudizio *a quo*). Essa sarebbe così destinata a incidere sulla loro definizione, a vantaggio di una delle parti. Per questa ragione, la norma sarebbe altresì lesiva del diritto di difesa tutelato dall'art. 24 Cost. e della «autonomia della funzione giurisdizionale assegnata al giudice amministrativo (art. 103 Cost.)», con ulteriore compromissione della parità di trattamento tra le parti processuali ai sensi dell'art. 111 Cost.

5.- Si è costituita in giudizio R.A. M., parte nel giudizio *a quo*, prospettando l'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale. Il legislatore regionale avrebbe infatti introdotto, in violazione del tenore letterale dell'art. 4, comma 6, e della sua stessa *ratio*, consistente nel garantire la governabilità dell'ente, una modalità di attribuzione dei seggi non prevista dal testo della disposizione asseritamente interpretata. Quest'ultima sarebbe invero chiara nel riconoscere alla coalizione vincente «almeno» il 60 per cento dei seggi, come confermato dalla giurisprudenza amministrativa, che avrebbe interpretato la disciplina in modo univoco (vengono richiamate le sentenze del TAR Sicilia, sezione prima, 25 ottobre 2019, n. 2465 e sezione seconda, 19 ottobre 2016, n. 2591). Tali pronunce, del resto, si riferirebbero ad un «orientamento granitico» del Consiglio di Stato (sono richiamati la sentenza della sezione terza, 18 ottobre 2018, n. 5967 e i numerosi precedenti in essa citati) inerente all'art. 73 t.u. enti locali, previsione ritenuta dalla parte perfettamente sovrapponibile alla norma oggetto.

Oltre che lesiva dei principi di ragionevolezza, di coerenza e certezza del diritto, la previsione introdotta dal legislatore regionale violerebbe anche l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 6 e 13 CEDU, nonché gli artt. 24, 102 e 111 Cost., a conferma evocandosi la giurisprudenza sia di questa Corte, sia della Corte EDU.

Infatti, la circostanza che la disposizione censurata sia stata approvata in assenza di dubbi sulla effettiva portata dell'art. 4, comma 6, della legge reg. Siciliana n. 35 del 1997 rivelerebbe come la stessa sia stata adottata allo scopo di interferire con le funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario, e per determinare «fatalmente», a favore di una parte e a discapito dell'altra, l'esito della controversia pendente innanzi al TAR: mentre il principio di parità tra le parti in giudizio esige che ciascuna non venga posta in una condizione di netto svantaggio rispetto all'altra (Corte EDU, sentenza 25 marzo 2014, Biasucci e altri contro Italia).

La difesa di R.A. M. osserva, in conclusione, che, essendo destinata ad incidere sul giudizio in corso (e su un altro pendente innanzi al TAR Sicilia, sede di Palermo, nel procedimento r.g. n. 1289 del 2019), la disposizione censurata rivelerebbe la sua natura di «legge provvedimento», la cui adozione sarebbe tanto più grave in ambito elettorale, ove viene in rilievo il diritto di elettorato passivo.

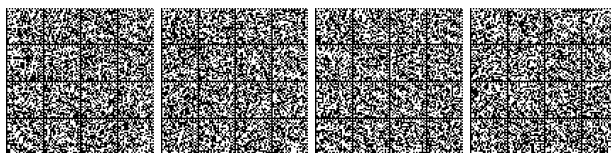
6.- Nel giudizio è intervenuto il Presidente della Regione Siciliana, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili o, comunque, non fondate.

6.1.- In punto di ammissibilità, osserva l'Avvocatura che il giudice rimettente avrebbe «liquida[to] il requisito della rilevanza della questione di costituzionalità ai fini della decisione del giudizio», presumendo la retroattività della norma censurata e omettendo di considerare la possibilità di una interpretazione costituzionalmente conforme. Non sempre le leggi di interpretazione autentica avrebbero infatti portata retroattiva (viene citata la sentenza n. 173 del 2019 di questa Corte, relativa proprio alla materia elettorale). In ogni caso, pur in presenza di una disposizione retroattiva, sarebbe decisiva una valutazione circa la sua ragionevolezza, cioè una verifica invece omessa dal ricorrente.

6.2.- Nel merito, l'Avvocatura sottolinea che il contenzioso in essere origina dalla riduzione del numero dei consiglieri comunali, prevista dalla legge della Regione Siciliana 26 giugno 2015, n. 11 (Disposizioni in materia di composizione dei consigli e delle giunte comunali, di status degli amministratori locali e di consigli circoscrizionali. Disposizioni varie). In occasione di tale intervento, il legislatore siciliano avrebbe omesso di considerare l'eventualità che, proprio a seguito della correzione numerica introdotta, a seguito dei calcoli relativi all'assegnazione dei seggi previsti dal premio di maggioranza, si sarebbe potuto ricavare un quoziente con cifre decimali.

Invero, in occasione della consultazione elettorale del 2019, i diversi Uffici centrali elettorali competenti avrebbero disposto in modo non uniforme proprio riguardo all'arrotondamento dei quozienti decimali (viene riportato l'esempio delle procedure elettorali relative ai Comuni di Bagheria e di Caltanissetta, in cui l'Ufficio centrale elettorale aveva operato l'arrotondamento verso l'unità superiore, e quello, opposto, inerente al Comune di Monreale).

Questa incertezza avrebbe indotto la Commissione I - Affari istituzionali dell'Assemblea regionale siciliana ad approvare una risoluzione che impegnava il Governo regionale ad «attivare ogni iniziativa, anche legislativa, che interpretando autenticamente la vigente normativa regionale [...] confermi la corretta applicazione del criterio decimale che prevede che nel caso di cifre decimali, l'arrotondamento vada effettuato per difetto o per eccesso a seconda che il



decimale preso in considerazione sia inferiore o superiore alla metà come giurisprudenza consolidata afferma da sempre» (risoluzione n. 1/I recante «Iniziativa per la corretta applicazione delle disposizioni in materia di attribuzione del premio di maggioranza nei consigli dei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti», approvata nella seduta n. 116 del 6 novembre 2019).

In tale contesto, veniva approvato l'art. 3 della legge reg. Siciliana n. 6 del 2020, che, limitandosi ad indicare un «mero criterio matematico», si sarebbe fondato sulla presenza di entrambe le condizioni che, in generale, legittimano il ricorso a norme di interpretazione autentica: «la formulazione ambigua della legge regionale e la diversità delle soluzioni interpretative adottate dagli operatori del diritto» (sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 271 del 2011 e n. 155 del 1990).

Secondo l'Avvocatura, invece, a nulla varrebbe riferirsi all'orientamento della giurisprudenza amministrativa richiamato dal giudice *a quo* sull'art. 73 t.u. enti locali, «essendo il legislatore regionale munito di potestà legislativa esclusiva in materia».

Nemmeno sarebbero violati l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 6 e 13 CEDU. Il legislatore regionale sarebbe infatti intervenuto a fugare un reale dubbio interpretativo, a tutela di «tutti i candidati alle elezioni» e dell'equilibrio tra l'interesse dei gruppi di maggioranza e quelli di minoranza. Anche gli ulteriori parametri invocati dal rimettente non sarebbero stati illegittimamente incisi dalla disposizione censurata. Come affermato da questa Corte, infatti, la funzione giurisdizionale «opera su un piano diverso rispetto a quello del potere legislativo di interpretazione autentica» (sentenza n. 234 del 2007).

7.- In prossimità dell'udienza pubblica del 25 gennaio 2022 hanno depositato memoria sia la difesa della parte sia l'Avvocatura generale dello Stato.

La prima, dopo aver insistito sulla ammissibilità delle questioni di legittimità sollevate, nel merito ha soprattutto evidenziato come solo in un caso, nel 2019, l'Ufficio centrale elettorale avrebbe proceduto ad assegnare 14 seggi in forza del premio di maggioranza, mentre nei Comuni di Gela, Bagheria, Castelvetro e Caltanissetta sarebbe stata seguita l'opposta e corretta soluzione.

L'Avvocatura ha invece ribadito come il legislatore regionale abbia legittimamente inteso risolvere una oggettiva situazione di incertezza, seguendo un'opzione ermeneutica non estranea al testo dell'art. 4, comma 6, della legge reg. Siciliana n. 35 del 1997.

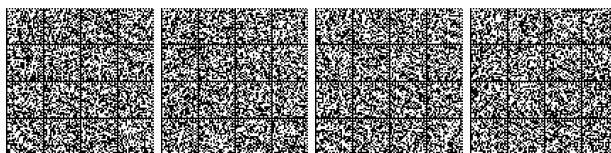
Considerato in diritto

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia solleva, in riferimento agli artt. 3, secondo comma, 24, primo comma, 103, primo comma, 111, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Siciliana 3 marzo 2020, n. 6 (Rinvio delle elezioni degli organi degli enti di area vasta. Disposizioni varie).

La disposizione censurata interviene sulla disciplina che regola, nella Regione Siciliana, l'attribuzione del premio di maggioranza alla lista o al gruppo di liste collegate al sindaco proclamato eletto nei Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, prevista all'art. 4, comma 6, della legge della Regione Siciliana 15 settembre 1997, n. 35 (Nuove norme per la elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale). Tale ultima disposizione stabilisce che «[a]lla lista o al gruppo di liste collegate al candidato proclamato eletto che non abbia già conseguito almeno il 60 per cento dei seggi del Consiglio viene assegnato, comunque, il 60 per cento dei seggi».

Qualificandosi espressamente, fin dalla rubrica, come norma di interpretazione autentica, la disposizione censurata afferma che l'appena citato art. 4, comma 6, della legge reg. Siciliana n. 35 del 1997 «si interpreta nel senso che, nei casi in cui la percentuale del 60 per cento dei seggi non corrisponda ad una cifra intera ma ad un quoziente decimale, l'arrotondamento si effettua per eccesso in caso di decimale uguale o superiore a 50 centesimi e per difetto in caso di decimale inferiore a 50 centesimi».

Secondo il giudice *a quo*, la disposizione violerebbe il principio di ragionevolezza desumibile dall'«art. 3, comma 2, della Costituzione» (*recte*: art. 3 Cost. nella sua complessiva formulazione, ove l'evidente lapsus calami non pregiudica la corretta individuazione della doglianza: *ex multis* sentenze n. 172 e n. 35 del 2021 e n. 228 del 2017).



Ciò in quanto, lungi dal dettare l'interpretazione autentica della disposizione regionale relativa alle modalità di calcolo del premio di maggioranza, avrebbe assegnato a quest'ultima un significato non rientrante tra le possibili varianti di senso del testo normativo.

Il ragionamento del rimettente si basa su un semplice calcolo matematico, e sul raffronto del risultato di tale calcolo con il testo letterale della disposizione asseritamente interpretata. Essendo attualmente 24 i componenti dei consigli nei Comuni in esame, il 60 per cento dei seggi equivale a 14,4, e l'arrotondamento per difetto, poiché il decimale è inferiore a 50 centesimi, comporterebbe l'assegnazione alle liste collegate al sindaco eletto di 14 consiglieri, pari al 58,33 per cento: dunque, di un numero di seggi inferiore al 60 per cento, appunto «in spregho al dato letterale».

La norma censurata lederebbe, inoltre, l'art. 117, primo comma, Cost., 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, nonché gli artt. 24, primo comma, 103, primo comma e 111, secondo comma, Cost. Infatti, in assenza di motivi imperativi di interesse generale, essa avrebbe introdotto una disciplina retroattiva che incide su giudizi pendenti a vantaggio di una delle parti in lite per l'assegnazione di un seggio, in lesione dell'«autonomia della funzione giurisdizionale» e del principio del giusto processo, «declinato sotto il profilo della parità di trattamento tra tutte le parti processuali».

2.- Il Presidente della Regione Siciliana, intervenuto in giudizio rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, eccepisce l'inammissibilità delle questioni, poiché il giudice *a quo*, prima di rimetterle dinnanzi a questa Corte, «avrebbe dovuto verificare se la disposizione fosse effettivamente retroattiva, indipendente[mente] dal nomen della disposizione stessa, e se tale retroattività avesse i caratteri della irragionevolezza e contrastasse con altri valori costituzionalmente protetti».

Tale eccezione, per vero non chiarissima, è avanzata a conclusione di un ragionamento in cui, in primo luogo, si addebita all'ordinanza di remissione una valutazione affrettata sulla rilevanza delle questioni: se il giudice *a quo* - sembra di capire - avesse sperimentato la via dell'interpretazione adeguatrice, orientandosi per la non retroattività della disposizione censurata, avrebbe potuto ritenerla non applicabile nel giudizio principale. In secondo luogo, l'Avvocatura richiama la giurisprudenza di questa Corte, secondo cui le leggi di interpretazione autentica, così come quelle innovative con effetti retroattivi, non sono di per sé costituzionalmente illegittime, e lamenta che il rimettente, prima di sollevare le questioni, avrebbe dovuto, appunto, verificare se, essendo realmente retroattiva la disposizione censurata, la stessa travalicasse il limite della ragionevolezza.

L'eccezione deve essere respinta.

Attengono certamente al merito, e non all'ammissibilità, le valutazioni in punto di ragionevolezza della disciplina censurata. Quanto alla mancata esplorazione di una interpretazione conforme, in senso non retroattivo, dell'art. 3 della legge reg. Siciliana n. 6 del 2020 - lacuna che si tradurrebbe in un difetto di motivazione sulla rilevanza delle questioni - è sufficiente osservare che il giudice *a quo* ha considerato tale possibilità, ma l'ha consapevolmente esclusa, rilevando che la disposizione censurata si auto-qualifica come interpretativa fin dalla rubrica. Ciò rende del tutto plausibili, almeno ai fini dell'accesso delle questioni allo scrutinio di merito, sia l'affermazione della natura retroattiva della norma, sia, di conseguenza, la sua ritenuta applicabilità al giudizio pendente.

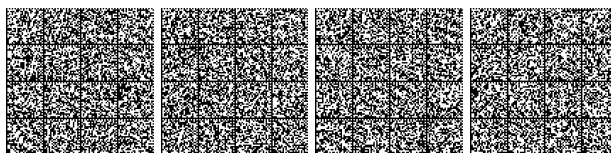
Non rileva in senso contrario la circolare dell'Assessorato regionale delle autonomie locali e della funzione pubblica della Regione Siciliana del 26 marzo 2020, n. 3675, in cui si asserisce che «la disciplina interpretativa» in questione troverebbe applicazione «dalla prossima tornata elettorale amministrativa». Per sua natura, tale atto non è idoneo a orientare decisamente l'interpretazione giurisdizionale di una fonte legislativa.

3.- Nel merito, la questione è fondata, per violazione dell'art. 3 Cost.

4.- Coglie innanzitutto nel segno il giudice *a quo*, laddove addebita alla norma censurata di aver assegnato alla disposizione interpretata un significato che non rientra tra le possibili varianti di senso del testo oggetto di (pretesa) interpretazione autentica.

L'arrotondamento per difetto, quando il decimale è inferiore a 50 centesimi, comporta l'assegnazione alle liste collegate al sindaco eletto di 14 consiglieri, pari al 58,33 per cento dei seggi consiliari, perciò, senza dubbio, di un numero di seggi inferiore al 60 per cento, in evidente contrasto con il dato testuale esibito dalla disposizione asseritamente interpretata.

Ben vero, come osserva l'Avvocatura dello Stato, che la norma di interpretazione autentica oggetto delle odierne questioni di legittimità costituzionale è intervenuta a risolvere una specifica questione - quale sia il criterio cui ricorrere per procedere all'indispensabile arrotondamento di un decimale laddove il 60 per cento dei seggi non corrisponda ad un numero intero - insorta successivamente all'entrata in vigore dell'art. 4, comma 6, della legge reg. Siciliana n. 35 del 1997.



In effetti, per i Comuni con popolazione superiore a 30.000 abitanti, qui in rilievo, l'art. 43 della legge della Regione Siciliana 15 marzo 1963, n. 16 (Ordinamento amministrativo degli enti locali nella Regione siciliana) fissava originariamente in 30 il numero dei membri del Consiglio comunale. Poiché il 60 per cento di 30 è pari a 18, gli Uffici centrali elettorali non si erano mai trovati nella necessità, per l'assegnazione del premio di maggioranza, di procedere ad operazioni di arrotondamento di decimali.

Lo scenario è mutato quando l'art. 1, comma 1, della legge della Regione Siciliana 26 giugno 2015, n. 11 (Disposizioni in materia di composizione dei consigli e delle giunte comunali, di status degli amministratori locali e di consigli circoscrizionali. Disposizioni varie) ha ridotto «del 20 per cento» il numero dei consiglieri comunali, portando così il totale dei seggi consiliari da 30 a 24. Il comma 4 del medesimo art. 1 ha stabilito che la correzione introdotta operasse a partire dal primo rinnovo dei consigli comunali successivo all'entrata in vigore della legge regionale, determinando così la necessità di utilizzare un criterio per procedere all'arrotondamento.

Tuttavia, l'ordinanza di rimessione nega, persuasivamente, che quello insorto dopo l'entrata in vigore della legge reg. Siciliana n. 11 del 2015 costituisca un reale problema ai fini dell'assegnazione del premio di maggioranza. Infatti, un costante orientamento della giurisprudenza amministrativa, formatosi ben prima del 2015, risulta saldamente attestato nel senso che, nell'ambito della procedura di assegnazione del premio, i decimali devono sempre essere arrotondati all'unità superiore.

Tale orientamento, per vero, si è formato in sede di interpretazione di una disposizione di legge statale, cioè l'art. 73, comma 10, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), relativo alla consistenza e alle modalità di assegnazione del premio di maggioranza nelle elezioni comunali delle Regioni a statuto ordinario (*ex multis*, Consiglio di Stato, sezione terza, sentenze 18 ottobre 2018, n. 5967, 23 maggio 2017, n. 2408, 10 maggio 2017, n. 2174 sezione quinta, sentenze 30 maggio 2016, n. 2299, 22 settembre 2015, n. 4419, 30 giugno 2014, n. 3268 e n. 3269, 21 maggio 2013, n. 2761); ma la disciplina in esso contenuta risulta del tutto sovrapponibile, nel dato letterale, a quella della Regione Siciliana oggetto di interpretazione asseritamente autentica.

Ciò spiega perché questo stesso orientamento, dopo il 2015, viene seguito anche dalla giurisprudenza amministrativa formatasi, nella Regione Siciliana, sull'art. 4, comma 6, della legge reg. Siciliana n. 35 del 1997, ovviamente prima dell'entrata in vigore della norma censurata (TAR Sicilia, sede di Catania, 19 ottobre 2016, n. 2591; TAR Sicilia, sede di Palermo, 25 ottobre 2019, n. 2465).

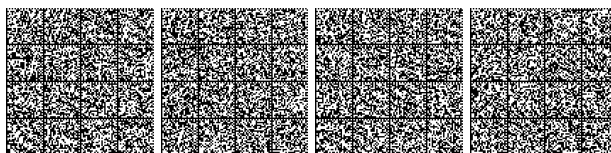
A fondare un simile orientamento è, risolutivamente, proprio l'argomento letterale testé esposto. Osserva il giudice amministrativo (Consiglio di Stato, sentenza 18 ottobre 2018, n. 5967) che «il dato testuale impone [...] di assegnare alla coalizione vincente almeno il 60 per cento dei seggi, con conseguente necessità, in caso di quoziente frazionario, di arrotondamento all'unità superiore». Il 60 per cento dei seggi, infatti, «costituisce nella fattispecie non il limite massimo bensì quello minimo dei seggi spettanti alla coalizione vincente, previsto dal legislatore per garantire la governabilità dell'Ente locale». Di contro, «ove si effettuasse l'arrotondamento del quoziente frazionario per difetto, si otterrebbe una percentuale inferiore al 60%, con conseguente violazione del disposto normativo».

In questa prospettiva, la giurisprudenza sottolinea come occorra particolarmente considerare il significato della parola «almeno» inserita nella formula dell'art. 73 t.u. enti locali - parola che ricompare, identica, nell'art. 4, comma 6, della legge reg. Siciliana n. 35 del 1997 - («alla lista o al gruppo di liste a lui collegate che non abbia già conseguito [...] almeno il 60 per cento dei seggi del consiglio, [...] viene assegnato il 60 per cento dei seggi»). L'utilizzo di tale termine, si sostiene, è espressione della volontà legislativa di assicurare in ogni caso la percentuale stabilita dalla norma.

Nella medesima prospettiva, è significativo che la disposizione regionale risulti ancora più stringente nella direzione esposta, giacché, a differenza di quella statale, prevede che, alla lista o al gruppo di liste che già non l'abbia conseguito, il 60 per cento dei seggi venga assegnato «comunque».

È appena il caso di aggiungere, per concludere su questo aspetto, che non ha pregio l'obiezione avanzata dall'Avvocatura generale circa la non pertinenza, nella questione in esame, di una giurisprudenza amministrativa formata su disposizione legislativa statale (l'art. 73, comma 10, t.u. enti locali, del tutto sovrapponibile a quella regionale censurata), sul presupposto che alla Regione Siciliana è attribuita, in materia di elezione degli enti locali, potestà legislativa esclusiva. L'argomento è, infatti, fuori quadro: non è qui in discussione l'ambito di competenza del legislatore regionale in materia di elezioni locali, ma il carattere fittizio o reale di una interpretazione che si auto-qualifica come autentica. D'altra parte, non mutano le regole e gli esiti dell'esegesi giurisprudenziale di testi normativi identici, sol perché muti la fonte della disposizione da interpretare (legge statale o regionale).

5.- L'analisi che precede dimostra, dunque, l'erroneità dell'auto-qualificazione esibita dalla disposizione censurata.



A seguito dell'intervento legislativo sub iudice, non resta immutato il tenore testuale della disposizione interpretata, né risulta privilegiata, e resa vincolante, una delle interpretazioni desumibili da tale testo (sentenza n. 15 del 1995). La norma censurata non esprime - come dovrebbe, per qualificarsi correttamente quale interpretativa - «un significato appartenente a quelli riconducibili alla previsione interpretata secondo gli ordinari criteri dell'interpretazione della legge» (sentenza n. 133 del 2020): al contrario, ne indica uno estraneo alle variabili di senso riconducibili al testo di quest'ultima (sentenze n. 70 del 2020, n. 108 del 2019 e n. 73 del 2017).

L'art. 3 della legge reg. Siciliana n. 6 del 2020 - presentandosi quale norma di interpretazione autentica - ha, in realtà, contenuto e natura di disciplina innovativa con effetti retroattivi. Esso determina il mutamento della regola espressa dalla disposizione interpretata su un aspetto decisivo della legislazione elettorale locale, cioè la consistenza del premio di maggioranza, che viene ridotto al di sotto della soglia del 60 per cento: un mutamento che, nonostante le allegazioni in senso contrario dell'Avvocatura dello Stato, dispiega con ogni evidenza effetti retroattivi ed è destinato ad incidere sui giudizi pendenti in ambito elettorale.

Peraltro, la giurisprudenza di questa Corte ha chiarito che l'erroneità dell'auto-qualificazione come norma interpretativa non è risolutiva, ai fini dell'esito dello scrutinio di legittimità costituzionale. Piuttosto, tale erroneità può costituire «un indice, sia pur non dirimente» (sentenze n. 73 del 2017, n. 103 del 2013 e n. 41 del 2011) dell'irragionevolezza della disposizione censurata.

Allo stesso modo, la giurisprudenza costituzionale ha sottolineato che una disposizione innovativa con effetti retroattivi, ancorché qualificata di interpretazione autentica, non è, di per sé e in quanto tale, costituzionalmente illegittima. Vale, in tal caso, il principio per cui, nel rispetto di quanto previsto dall'art. 25 Cost. in materia penale, il legislatore può approvare leggi con efficacia retroattiva, purché la retroattività trovi adeguata giustificazione nell'esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale (*ex plurimis*, sentenza n. 170 del 2013).

Tuttavia, il ricorso fittizio all'interpretazione autentica si rivela sintomatico di un «uso improprio della funzione legislativa», e, pertanto, orienta verso un sindacato rigoroso sulla norma, in ragione della sua retroattività (sentenza n. 133 del 2020).

Nella prospettiva di uno stretto scrutinio di ragionevolezza, si tratta, dunque, di riscontrare non «la mera assenza di scelte normative manifestamente arbitrarie, ma l'effettiva sussistenza di giustificazioni ragionevoli dell'intervento legislativo (sentenza n. 432 del 1997)» (sentenza n. 108 del 2019), e di valutare, altresì, se le motivazioni alla base dell'intervento legislativo a carattere retroattivo siano di tale rilievo da prevalere rispetto alle esigenze legate alla tutela del legittimo affidamento dei destinatari della regolazione originaria e al principio di certezza e stabilità dei rapporti giuridici.

È necessario aggiungere qui che siffatta esigenza si presenta, con particolare evidenza, in relazione ad interventi retroattivi nella materia elettorale, in cui affidamento e stabilità dei rapporti giuridici sono posti a tutela di diritti e beni di peculiare rilievo costituzionale, come il diritto inviolabile di elettorato passivo di cui all'art. 51 Cost., «aspetto essenziale della partecipazione dei cittadini alla vita democratica» (sentenze n. 48 del 2021 e n. 141 del 1996), e lo stesso diritto di voto esercitato ai sensi dell'art. 48 Cost., diritto che «svolge una funzione decisiva nell'ordinamento costituzionale» (sentenza n. 35 del 2017), in quanto ha «come connotato essenziale il suo collegamento ad un interesse del corpo sociale nel suo insieme» (sentenze n. 240 del 2021 e n. 1 del 2014).

6.- Nella prospettiva appena indicata, non soccorrono, a sostegno della ragionevolezza dell'intervento legislativo in esame, né la stringente necessità di rimediare a una condizione di diffusa incertezza quanto al calcolo dei seggi da assegnare alla lista o al gruppo di liste collegate al candidato sindaco che non abbia già conseguito almeno il 60 per cento dei seggi consiliari, né impellenti esigenze di rilievo costituzionale collegate, come invece asserisce l'Avvocatura generale dello Stato, alla garanzia del principio di rappresentatività e a quello di tutela delle minoranze.

Sotto il primo profilo, non risulta a questa Corte, in assenza di dettagliate allegazioni dell'Avvocatura dello Stato, che siano numerosi i casi di applicazione divergente della normativa nelle elezioni del 2018 e del 2019.

Quanto al secondo profilo, l'Avvocatura generale dello Stato asserisce che la quota del 60 per cento, quale premio di maggioranza, sarebbe «il punto di equilibrio individuato dal legislatore tra i contrapposti valori della governabilità dell'ente locale e della tutela delle minoranze, tenuto conto che il principio della rappresentanza proporzionale risulta già sacrificato dalla previsione di un correttivo maggioritario nella ripartizione dei seggi, quindi con applicazione di una norma derogatoria rispetto al principio di rappresentatività». E ne ricava la conclusione che ben giustificato sarebbe, perciò, l'arrotondamento all'unità inferiore, se il decimale è inferiore a 50 centesimi: del resto, la maggioranza consiliare potrebbe già contare «su un sostanzioso margine numerico», dovendosi altresì considerare che il premio è attribuito «a scapito della rappresentatività politico-amministrativa della minoranza».



L'argomento testé esposto attribuisce all'intervento legislativo censurato obiettivi di carattere generale - la riduzione della quota del premio di maggioranza e una sorta di sostegno alle minoranze consiliari, in nome del principio di rappresentatività - che, peraltro, non risultano dall'esame dei lavori preparatori della norma in questione. Esso, in ogni caso, torna a dimostrare che, negli effetti che produce, tale intervento è non già di carattere interpretativo, ma innovativo e correttivo, determinando in concreto, con efficacia retroattiva, una (sia pur limitata) diminuzione dell'entità del premio di maggioranza, in contrasto con il dato desumibile dal testo della disposizione asseritamente interpretata, in evidente lesione dello stesso affidamento nutrito dai candidati alle elezioni, e, in ultima analisi, dagli stessi elettori.

Non spettano al giudice costituzionale, in questa sede, valutazioni sullo specifico sistema elettorale comunale previsto dalla legge regionale siciliana, ed appartiene certamente alla discrezionalità del legislatore regionale modulare, in tale ambito, il rapporto tra premio di maggioranza, da una parte, principio di rappresentatività ed esigenza di tutela delle minoranze consiliari, dall'altra.

Tuttavia, per quel che rileva nell'ambito dello stretto controllo di ragionevolezza sulla disposizione censurata, la presenza nella legge reg. Siciliana n. 35 del 1997 di specifiche condizioni per l'attribuzione del premio (esso non è assegnato se la lista o il gruppo di liste collegate al sindaco eletto abbia già conseguito almeno il 60 per cento dei seggi; se un'altra lista o gruppo di liste abbiano superato il 50 per cento dei voti validi; se, in caso di sindaco eletto al primo turno, la lista o il gruppo di liste allo stesso collegate non abbiano conseguito almeno il 40 per cento dei voti validi) illustra con evidenza che non sussistono, in nome dei principi costituzionali di rappresentatività e tutela delle minoranze, impellenti necessità costituzionali a sostegno dell'intervento correttivo con effetti retroattivi realizzato dalla norma censurata.

Se, come sembra intendere l'Avvocatura generale dello Stato, un intervento normativo correttivo di tal segno sia invece necessario, questo è ovviamente nella disponibilità del legislatore regionale, ma non può avvenire, come invece è accaduto nel caso all'odierno esame, sotto le mentite spoglie di una norma di interpretazione autentica che mantiene in vita l'assegnazione, «comunque», di un premio attestato «almeno» sulla soglia del 60 per cento.

In definitiva, l'attribuzione alla disposizione interpretata di un significato non desumibile dal suo testo originario, la produzione di effetti retroattivi in lesione della certezza del diritto in materia elettorale, la conseguente violazione dell'affidamento nutrito, in tale materia, dai candidati alle elezioni (e dagli stessi elettori) determinano l'illegittimità costituzionale, per irragionevolezza, dell'art. 3 della legge reg. Siciliana n. 6 del 2020.

Restano assorbiti i motivi di censura relativi agli altri parametri costituzionali evocati.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Siciliana 3 marzo 2020, n. 6 (Rinvio delle elezioni degli organi degli enti di area vasta. Disposizioni varie).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 gennaio 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*

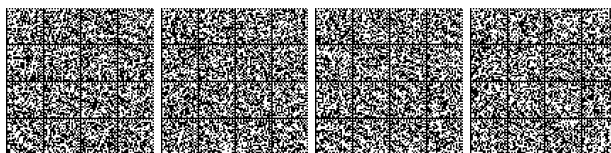
Nicolò ZANON, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 10 marzo 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 62

Sentenza 25 gennaio - 10 marzo 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Elezioni - Elezioni del Sindaco e del Consiglio comunale nei Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti - Necessaria rappresentanza di entrambi i generi nelle liste elettorali - Sanzioni, in caso di inosservanza - Esclusione delle liste, come previsto per le elezioni nei Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti - Omessa previsione - Violazione dei principi di parità di genere e di uguaglianza sostanziale - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, art. 71, comma 3-*bis*; decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, art. 30, primo comma, lettere d-*bis*) ed e).
- Costituzione, artt. 3, secondo comma, 51, primo comma, e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 14; Protocollo n. 12 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 1.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giuliano AMATO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 71, comma 3-*bis*, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) e dell'art. 30, primo comma, lettere d-*bis*) ed e), del d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570 (Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali), promosso dal Consiglio di Stato, sezione terza, nel procedimento vertente tra A. F. e altro e il Comune di Castello del Matese e altri, con ordinanza del 4 giugno 2021, iscritta al n. 130 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 37, prima serie speciale, dell'anno 2021.

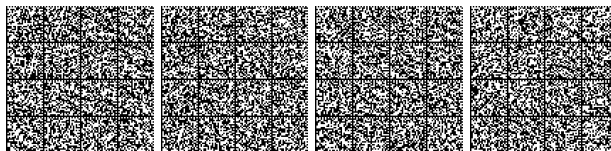
Visti gli atti di costituzione di A. F. e L. D.L., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri; udita nell'udienza pubblica del 25 gennaio 2022 la Giudice relatrice Daria de Pretis;

uditi l'avvocato Federico Maurizio Ricciardi per A. F. e L. D.L. e l'avvocato dello Stato Chiarina Aiello per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 25 gennaio 2022.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 4 giugno 2021, iscritta al n. 130 del registro ordinanze 2021, il Consiglio di Stato, sezione terza, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 71, comma 3-*bis*, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) e dell'art. 30, primo comma, lettere d-*bis*) ed e), del d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570 (Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali).



L'art. 71 t.u. enti locali disciplina l'elezione del sindaco e del consiglio comunale nei comuni sino a 15.000 abitanti. Il suo comma 3-*bis*, inserito dall'art. 2, comma 1, lettera *c*), numero 1), della legge 23 novembre 2012, n. 215 (Disposizioni per promuovere il riequilibrio delle rappresentanze di genere nei consigli e nelle giunte degli enti locali e nei consigli regionali. Disposizioni in materia di pari opportunità nella composizione delle commissioni di concorso nelle pubbliche amministrazioni), prevede quanto segue: «[n]elle liste dei candidati è assicurata la rappresentanza di entrambi i sessi. Nelle medesime liste, nei comuni con popolazione compresa tra 5.000 e 15.000 abitanti, nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore ai due terzi dei candidati, con arrotondamento all'unità superiore qualora il numero dei candidati del sesso meno rappresentato da comprendere nella lista contenga una cifra decimale inferiore a 50 centesimi».

Il giudice *a quo* dubita della legittimità costituzionale di tale disposizione «nella parte in cui non prevede la necessaria rappresentanza di entrambi i generi nelle liste elettorali nei comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti».

L'art. 30 del d.P.R. n. 570 del 1960 disciplina i compiti spettanti alla «Commissione elettorale mandamentale» dopo la presentazione delle candidature nei comuni sino a 10.000 abitanti, nell'ambito del procedimento preparatorio alle elezioni dei consigli comunali. In particolare, la lettera d-*bis*) censurata - dapprima inserita dall'art. 4, comma 1, della legge 15 ottobre 1993, n. 415 (Modifiche ed integrazioni alla legge 25 marzo 1993, n. 81, sull'elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale) e successivamente così sostituita dall'art. 2, comma 2, lettera *a*), numero 1), della legge n. 215 del 2012 - prevede che, entro il giorno successivo a quello della presentazione delle candidature la Commissione: «verifica che nelle liste dei candidati, per le elezioni nei comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti, sia rispettata la previsione contenuta nel comma 3-*bis* dell'articolo 71 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. In caso contrario, riduce la lista cancellando i nomi dei candidati appartenenti al genere rappresentato in misura eccedente i due terzi dei candidati, procedendo in tal caso dall'ultimo della lista. La riduzione della lista non può, in ogni caso, determinare un numero di candidati inferiore al minimo prescritto per l'ammissione della lista medesima»; mentre la lettera *e*), modificata dall'art. 2, comma 2, lettera *a*), numero 2, della legge n. 215 del 2012, prevede che la medesima Commissione «ricusa le liste che contengono un numero di candidati inferiore al minimo prescritto e riduce quelle che contengono un numero di candidati superiore al massimo consentito, cancellando gli ultimi nomi in modo da assicurare il rispetto della previsione contenuta nel comma 3-*bis*» dell'art. 71 t.u. enti locali.

Il rimettente dubita della legittimità costituzionale di questa disposizione «nella parte in cui esclude dal regime sanzionatorio sub specie "esclusione della lista" [...] le liste elettorali presentate in violazione [...] della necessaria rappresentatività di entrambi i sessi in riferimento ai comuni con meno di 5.000 abitanti».

Le questioni sono sollevate in riferimento agli artt. 3, secondo comma, 51, primo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 14 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. 1 del Protocollo n. 12 alla CEDU, firmato a Roma il 4 novembre 2000.

1.1.- L'incidente di costituzionalità è sorto nel corso del giudizio d'appello avverso la sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Campania n. 6185 del 16 dicembre 2020, che ha respinto il ricorso proposto da A. F. e L. D.L. nella qualità di elettori e componenti di una lista elettorale denominata «Castello Unita», partecipante alle elezioni tenutesi il 21 e 22 settembre 2020 per il rinnovo del consiglio comunale di Castello del Matese, comune con popolazione inferiore a 5.000 abitanti.

I ricorrenti, sull'assunto che la sottocommissione elettorale circondariale, decidendo il loro reclamo, avrebbe illegittimamente negato la ricusazione dell'unica lista concorrente denominata «Le Due Torri», in quanto composta senza candidature femminili, avevano chiesto l'annullamento dei provvedimenti di convalida e di proclamazione degli eletti, la rettifica dei risultati elettorali e l'assegnazione agli stessi ricorrenti, quali secondo e terzo dei non eletti, dei seggi ottenuti da tale lista concorrente.

Il TAR Campania, nel respingere il ricorso, ha ritenuto che l'art. 2, comma 1, lettera *c*), numero 1), della legge n. 215 del 2012, recante modifiche al t.u. enti locali e al d.P.R. n. 570 del 1960, pur prevedendo il controllo e il diretto intervento delle commissioni elettorali circondariali a garanzia della rappresentanza di entrambi i sessi anche nelle liste dei candidati relative ai comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, non appresterebbe tuttavia misure sanzionatorie a carico delle liste che non assicurino tale rappresentanza. A suo giudizio, inoltre, non è possibile interpretare in via analogica le disposizioni sulla parità di genere previste per le elezioni nei comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti, per il carattere speciale della disciplina elettorale.



1.2.- Il rimettente osserva, in primo luogo, che l'attuale quadro normativo prevede «tre livelli di tutela» della parità di genere nelle elezioni dei consigli comunali, diversamente operanti a seconda del numero degli abitanti del comune.

Il livello «massimo» riguarderebbe i comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, per i quali operano «due differenti meccanismi, uno di riduzione e l'altro di esclusione» delle liste. La regola secondo cui «nelle liste dei candidati nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore a due terzi» (art. 73, comma 1, t.u. enti locali, come modificato dall'art. 2, comma 1, lettera d, numero 1, della legge n. 215 del 2012) è presidiata dall'art. 33, primo comma, lettera *d-bis*, del d.P.R. n. 570 del 1960 (lettera così sostituita dall'art. 2, comma 2, lettera b, numero 1, della legge n. 215 del 2012), in base al quale la commissione elettorale mandamentale «riduce la lista cancellando i nomi dei candidati appartenenti al genere più rappresentato, procedendo dall'ultimo della lista, in modo da assicurare il rispetto del [...] comma 1 dell'articolo 73 del testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, e successive modificazioni». Qualora poi «la lista, all'esito della cancellazione delle candidature eccedenti, contenga un numero di candidati inferiore a quello minimo prescritto», essa viene ricusata (art. 33, primo comma, lettera *d-bis*).

Un livello «intermedio» di tutela opererebbe invece per i comuni con popolazione compresa tra 5.000 e 15.000 abitanti. Anche in questo caso «nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore ai due terzi» (art. 71, comma 3-*bis*, secondo periodo, t.u. enti locali), ma il rimedio al superamento del limite è costituito solo dalla riduzione delle liste mediante cancellazione dei nomi dei candidati appartenenti al genere rappresentato in misura eccedente i due terzi, procedendo dall'ultimo dei candidati. Non è invece prevista la ricusazione, stabilendosi che «[l]a riduzione della lista non può, in ogni caso, determinare un numero di candidati inferiore al minimo prescritto per l'ammissione della lista medesima» (art. 30, primo comma, lettera *d-bis*, del d.P.R. n. 570 del 1960).

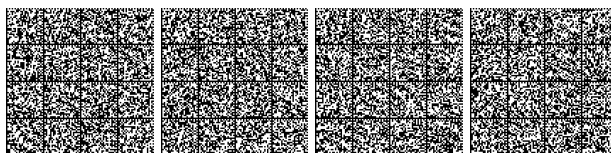
Infine, per i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, l'unica previsione di riequilibrio di genere sarebbe quella contenuta nell'art. 71, comma 3-*bis*, primo periodo, t.u. enti locali, secondo cui «[n]elle liste dei candidati è assicurata la rappresentanza di entrambi i sessi». Secondo il rimettente, «la rubrica della norma “elezione del sindaco e del consiglio comunale nei comuni sino a 15.000 abitanti” consente con certezza di estendere la sua efficacia ai Comuni che presentino tale densità anagrafica e tuttavia non è prevista dalla vigente normativa alcuna misura sanzionatoria a carico delle liste che non assicurino la rappresentanza di entrambi i sessi».

1.3.- Dopo avere così ricostruito il quadro normativo, il rimettente osserva, quanto alla rilevanza, che il giudizio *a quo* non potrebbe essere definito senza applicare l'art. 71, comma 3-*bis*, t.u. enti locali, come inserito dall'art. 2, comma 1, lettera *c*, numero 1), della legge n. 215 del 2012. La sua applicazione - e quindi il «mancato obbligo di rappresentatività di entrambi i generi nelle liste elettorali in Comuni con meno di 5.000 abitanti e [dalla] contestuale assenza di meccanismi sanzionatori e deterrenti contro la violazione del principio della parità di genere» - comporterebbe il rigetto dell'appello. L'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale nei termini posti dallo stesso giudice *a quo* imporrebbe invece l'esclusione della lista «Le due Torri», l'annullamento del risultato elettorale e la proclamazione degli appellanti quali consiglieri comunali.

Il rimettente esclude la possibilità di interpretare le disposizioni censurate in senso costituzionalmente orientato. In particolare, il citato art. 71, comma 3-*bis*, non potrebbe essere interpretato nel senso che «la presenza obbligatoria di persone appartenenti ad entrambi i sessi [sarebbe] prescritta per tutti i Comuni, a prescindere dal numero di abitanti ma, nei Comuni con popolazione da 5.000 a 15.000 abitanti, tale presenza non [potrebbe] essere rappresentata in misura superiore ai 2/3», con la conseguenza che, ragionando a contrario, per i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti la presenza di entrambi i generi dovrebbe essere assicurata «senza che venga in rilievo un limite minimo né massimo».

Questa interpretazione contrasterebbe, sia con il dato letterale, sia con quello sistematico del censurato comma 3-*bis*. Nonostante nel suo *incipit* la disposizione sembri disporre un obbligo generalizzato di rappresentanza di entrambi i sessi a prescindere dal numero degli abitanti del comune, nella sua seconda parte «non risponde al canone di generalità» e prevede una riserva di quote solo nei comuni con popolazione compresa tra 5.000 e 15.000 abitanti. Questa conclusione troverebbe conferma, sul piano sistematico, sia nell'art. 30, primo comma, lettere *d-bis*) ed *e*), del d.P.R. n. 570 del 1960, anch'esso oggetto di censura, che predispose «misure sanzionatorie» solo in riferimento ai comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti, sia nell'art. 71, comma 5, t.u. enti locali, che prevede la “doppia preferenza di genere” quale ulteriore misura di riequilibrio tra i sessi, ma sempre nei soli comuni con popolazione compresa tra 5.000 e 15.000 abitanti.

Il rimettente esclude altresì che possa essere applicata in via analogica la disciplina relativa ai «Comuni più grandi», in quanto il legislatore, «pur dopo avere espressamente previsto l'obbligo di assicurare la parità di genere nelle elezioni di qualsiasi Comune, [avrebbe] chiaramente e volutamente omesso di disciplinare le conseguenze della violazione di tale obbligo nei Comuni più piccoli», sicché un'estensione analogica «equivarrebbe ad un'attività di creazione legislativa». In tale senso deporrebbero anche i lavori preparatori della legge n. 215 del 2012 (è citato un «Dossier studi n. 376/12», che circoscriverebbe la portata applicativa di tale legge ai «Comuni con popolazione pari o superiore a 5.000 abitanti») e una circolare del Ministero dell'interno.



Non sarebbe percorribile, infine, neppure la via della disapplicazione delle norme censurate per contrasto con l'art. 23 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 tratterebbe infatti di un parametro privo di «efficacia immediata e diretta, quanto meno con riferimento alla legislazione promozionale», essendo rimessa al legislatore nazionale la scelta degli strumenti per l'affermazione del principio di parità.

1.4.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* ricorda la giurisprudenza costituzionale e sovranazionale in materia elettorale - materia in cui l'ampia discrezionalità del legislatore è sindacabile entro margini ridotti da questa Corte, che la potrebbe scrutinare sotto il profilo della proporzionalità - e lamenta innanzitutto il contrasto con l'art 51, primo comma, Cost. Di esso è invocata la natura precettiva, e non meramente programmatica, quanto alla necessità di predisporre misure dirette a colmare le disegualianze di genere nella partecipazione politica, anche al fine di assicurare pieno riconoscimento a un diritto politico fondamentale con i caratteri dell'inviolabilità ai sensi dell'art. 2 Cost.

Dopo avere descritto gli interventi normativi succedutisi nel tempo a favore della parità di genere, con particolare riguardo alle «azioni positive» previste all'art. 42, comma 1, del decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198 (Codice delle pari opportunità tra uomo e donna, a norma dell'articolo 6 della legge 28 novembre 2005, n. 246), il rimettente osserva che la normativa adottata a vari livelli in materia elettorale, ivi compresa la legge n. 215 del 2012, si sarebbe concentrata sul sistema delle “quote”. Solo per le elezioni comunali permanerebbe una differenziazione di regime in ragione delle diverse dimensioni dei comuni, tale per cui in quelli con popolazione inferiore a 5.000 abitanti opererebbe unicamente il vincolo di una generica rappresentanza di entrambi i sessi». E ciò, nonostante che i «contesti aggregativi di modeste dimensioni [...] rappresentino dei centri propulsivi di assoluta importanza nella vita del Paese», come dimostra il fatto che, secondo dati statistici (è citato un rapporto dell'Associazione Nazionale Comuni Italiani - ANCI - del 5 luglio 2019, intitolato «Atlante dei piccoli comuni») essi corrispondono a oltre i due terzi del numero totale dei comuni italiani e vi risiedono quasi dieci milioni di persone.

La diversità di trattamento riservata ai comuni minori non sarebbe giustificata dalla presunta difficoltà di individuare donne candidate in contesti abitativi di piccole dimensioni, considerato che non vi è un obbligo di candidare persone residenti nello stesso comune e che comunque eventuali difficoltà derivanti dalla «carezza demografica» prescindono dal genere dei candidati.

L'assenza per tali comuni di un meccanismo sanzionatorio del mancato rispetto del vincolo neutralizzerebbe l'intervento di promozione, impedendo un'effettiva realizzazione della parità di genere. La *ratio* della legge n. 215 del 2012, diretta a rimuovere gli ostacoli alla partecipazione all'organizzazione politica, sarebbe infatti svuotata dalla mancata previsione di misure di tutela proprio nelle realtà demograficamente più svantaggiate, «in cui è oggettivamente più difficile valorizzare il patrimonio umano e professionale delle donne».

La mancata previsione dell'obbligo di «liste miste» nei comuni con meno di 5.000 abitanti renderebbe, inoltre, di fatto inapplicabile in essi l'art. 6, comma 3, t.u. enti locali, secondo cui «[g]li statuti comunali e provinciali stabiliscono norme per assicurare condizioni di pari opportunità tra uomo e donna ai sensi della legge 10 aprile 1991, n. 125, e per garantire [...] la presenza di entrambi i sessi nelle giunte e negli organi collegiali non elettivi del comune e della provincia, nonché degli enti, aziende ed istituzioni da essi dipendenti».

1.4.1.- Quanto alla violazione dell'art. 3 Cost. (che costituirebbe un «prius logico-giuridico dell'art. 51 Cost.»), il rimettente ritiene irragionevole che non sia previsto «alcun vincolo nella formazione delle liste elettorali nei Comuni fino a 5.000 abitanti» e che gli aspiranti candidati restino privati «di ogni forma di tutela avverso le violazioni del principio di parità di genere nelle competizioni elettorali, principio che [...] è stato per essi espressamente affermato dallo stesso legislatore».

Oggetto di censura non sarebbe, dunque, la scelta «di articolare discipline diverse che teng[an]o conto delle dimensioni dei Comuni», ma quella di «non avere dato concretezza al principio di parità di genere». Predisponendo regimi di tutela differenziati, il legislatore avrebbe introdotto un'ingiustificata disparità di trattamento quanto all'esercizio del diritto inviolabile di elettorato passivo. Escludere dall'ambito di applicazione del principio di parità milioni di cittadine per il solo fatto di vivere in comuni di piccole dimensioni, inoltre, non sarebbe razionale, non essendovi alcuna evidenza statistica, sociologica o scientifica che dimostri l'inutilità di un intervento di riequilibrio delle rappresentanze di genere in tali realtà.

Analoghe considerazioni varrebbero, secondo il giudice *a quo*, quanto alla violazione del divieto di discriminazione contenuto all'art. 14 CEDU e all'art. 1 Prot. addiz. n. 12 CEDU, come interpretati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo.



Ad avviso del rimettente la discriminazione si realizzerebbe su due piani: per un verso tra il genere maschile (storicamente più rappresentato) e quello femminile; per l'altro, all'interno dello stesso genere femminile, a seconda che si tratti di comuni con più di 5.000 abitanti, in cui sarebbe assicurata la presenza di candidati di entrambi i sessi, e comuni con numero inferiore di abitanti, in cui le donne rischiano di rimanere completamente escluse dalla vita politica. Il vulnus coinvolgerebbe inoltre lo stesso principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

1.4.2.- Secondo il rimettente, infine, tutti gli argomenti svolti con riguardo all'art. 71, comma 3-*bis*, t.u. enti locali, varrebbero «in maniera speculare» anche per l'art. 30, primo comma, lettere d-*bis*) ed e), del d.P.R. n. 570 del 1960.

2.- Con memoria depositata il 28 settembre 2021 si sono costituiti in giudizio A. F. e L. D.L., appellanti nel processo principale, che hanno chiesto l'accoglimento delle questioni.

2.1.- L'art. 71, comma 3-*bis*, t.u. enti locali avrebbe natura precettiva e non programmatica e richiederebbe la necessaria presenza di candidati di entrambi i sessi anche per i piccoli comuni - ancorché non ne sia prescritto un numero determinato o una percentuale minima - con la conseguenza che la sua violazione comporterebbe l'automatica riconsiderazione della lista, ai sensi dell'art. 30, primo comma, lettera e), del d.P.R. n. 570 del 1960. Ciò sarebbe in linea, sia con il dato letterale del primo periodo del citato comma 3-*bis*, ove è usata la formula imperativa «è assicurata», sia con la *ratio* della legge n. 215 del 2012 di garantire anche per i comuni minori la parità di genere nelle candidature.

Nei comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, dunque, l'applicazione dei «canoni» di ragionevolezza e di proporzionalità dovrebbe condurre l'interprete - in mancanza di un'espressa prescrizione *ex lege* di quote, non imposta dall'art. 51 Cost. - a ritenere «imprescindibile [...] la presenza di almeno un cittadino dell'altro sesso (oltre al Sindaco che non fa parte della lista)», corrispondendo ciò a una valutazione operata dal legislatore tenuto conto della «eterogeneità degli enti in virtù del numero e dell'estensione territoriale». Pur non stabilendo quote rigide, l'art. 71, comma 3-*bis*, introdurrebbe comunque un limite conformativo alla composizione delle liste nei piccoli comuni, il cui mancato rispetto determinerebbe l'illegittimità dell'ammissione delle liste stesse.

La natura precettiva della disposizione troverebbe conferma in altre norme sull'accesso alle cariche pubbliche, quali gli artt. 6, comma 3, e 46, comma 3, t.u. enti locali. In base alla prima gli statuti comunali e provinciali stabiliscono norme per «garantire» (in luogo di «promuovere», come si leggeva nel testo previgente) la presenza di entrambi i sessi nelle giunte e negli organi collegiali non elettivi del comune e della provincia, nonché degli enti, aziende ed istituzioni da essi dipendenti. La seconda prescrive che la nomina da parte del sindaco o del presidente della provincia dei membri della giunta avvenga «nel rispetto del principio di pari opportunità tra donne e uomini, garantendo la presenza di entrambi i sessi».

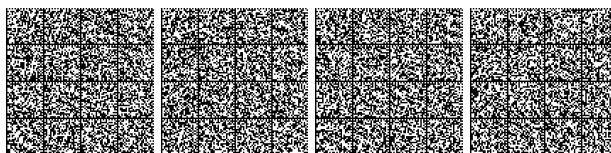
In attuazione del principio di cui all'art. 51 Cost., pertanto, il legislatore sarebbe stato comunque tenuto a prevedere nel testo dell'art. 71, comma 3-*bis*, t.u. enti locali, un numero minimo o una percentuale di candidati dell'altro sesso anche per le liste relative ai comuni con meno di 5.000 abitanti, al fine di evitare o contrastare fenomeni elusivi della parità di genere e fugare le incertezze interpretative. A fronte della censurata omissione, le parti ritengono che spetti a questa Corte identificare con efficacia *erga omnes*, all'esito di un bilanciamento dei valori costituzionali coinvolti, la soluzione più adeguata.

3.- Con atto depositato il 5 ottobre 2021 è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, che ha concluso per l'inammissibilità e in subordine per la non fondatezza delle questioni.

3.1.- L'inammissibilità deriva dal fatto che il rimettente chiede alla Corte di introdurre con sentenza una «sanzione» che può essere prevista solo dalla legge. L'intervento non potrebbe comunque avere efficacia retroattiva e di conseguenza non sarebbe applicabile nel giudizio *a quo*.

3.2.- Le questioni non sarebbero comunque fondate, in quanto la scelta di non prevedere, nei comuni con meno di 5.000 abitanti, quote di candidati di uno dei due generi, né sanzioni in caso di mancato rispetto della rappresentanza di entrambi i sessi tra i candidati, costituirebbe il risultato della precisa volontà del legislatore, desumibile dai lavori preparatori, di tenere conto della difficoltà di garantire tale rappresentanza nei comuni più piccoli. Lo stesso legislatore avrebbe quindi ragionevolmente valutato le caratteristiche socio-demografiche dei comuni italiani e conciliato il principio della parità di genere con i principi - non inferiori per rango costituzionale - della partecipazione democratica e del pieno collegamento dei rappresentanti politici con il territorio. Né il rimettente avrebbe allegato elementi idonei a smentire il dato demografico emergente dai lavori preparatori della legge n. 215 del 2012, che giustifica la diversità di regime giuridico.

Pur essendo vero, inoltre, che la normativa elettorale non impone di candidare residenti nel comune, la possibile carenza di candidati dell'uno o dell'altro sesso nelle comunità di piccole dimensioni potrebbe condurre, in presenza di un vincolo numerico o per quote, a candidature slegate o poco legate al territorio dell'ente amministrato, con un rischio di deficit di rappresentatività delle liste. Soprattutto nelle piccole comunità, dunque, il bilanciamento degli interessi in gioco deve tradursi in un meccanismo di maggiore flessibilità, che esprima un punto di equilibrio tra l'accesso alle cariche elettive nel rispetto della parità di genere e la maggiore rappresentatività possibile dei territori.



L'interveniente osserva poi che le donne rappresentano attualmente circa il trenta per cento dei componenti dei consigli comunali nei comuni con meno di 5.000 abitanti, avvicinandosi alla quota di un terzo prevista per i comuni con popolazione superiore, a dimostrazione dell'effettività del principio della parità di genere anche in mancanza di una specifica sanzione.

La violazione dell'obbligo di rappresentanza di entrambi i generi nelle liste non sarebbe comunque priva di sanzione, operando la sanzione politica, consistente nella possibilità per gli elettori di non premiare le liste che non si conformano al principio di parità di genere.

3.3.- Secondo l'Avvocatura, in definitiva, le questioni sollevate sarebbero astratte e la loro soluzione implicherebbe un sindacato inammissibilmente invasivo della discrezionalità del legislatore.

4.- A. F. e L. D.L. hanno depositato il 27 dicembre 2021 una memoria illustrativa, in cui in particolare replicano all'eccezione di inammissibilità sollevata dall'interveniente, osservando che «la sanzione è implicitamente connaturata all'intento del legislatore di assicurare la presenza di entrambi i sessi nella composizione della/e lista/e indipendentemente dal numero degli abitanti» e che la rimessione alla Corte mira a «cristallizzare nel dettato di legge (con effetto ex tunc proprio delle sentenze di incostituzionalità) il numero minimo necessario di candidati dell'altro genere (*recte*: almeno *uno*) per i piccoli comuni». Nel merito vengono ribaditi gli argomenti svolti nell'atto di costituzione.

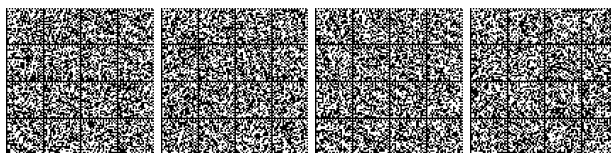
Considerato in diritto

1.- Il Consiglio di Stato, sezione terza, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 71, comma 3-*bis*, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), e dell'art. 30, primo comma, lettere d-*bis*) ed e), del d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570 (Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali).

La prima disposizione censurata disciplina l'elezione del sindaco e del consiglio comunale nei comuni sino a 15.000 abitanti. Il suo comma 3-*bis*, inserito dall'art. 2, comma 1, lettera c), numero 1), della legge 23 novembre 2012, n. 215 (Disposizioni per promuovere il riequilibrio delle rappresentanze di genere nei consigli e nelle giunte degli enti locali e nei consigli regionali. Disposizioni in materia di pari opportunità nella composizione delle commissioni di concorso nelle pubbliche amministrazioni), prevede quanto segue: «[n]elle liste dei candidati è assicurata la rappresentanza di entrambi i sessi. Nelle medesime liste, nei comuni con popolazione compresa tra 5.000 e 15.000 abitanti, nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore ai due terzi dei candidati, con arrotondamento all'unità superiore qualora il numero dei candidati del sesso meno rappresentato da comprendere nella lista contenga una cifra decimale inferiore a 50 centesimi». Essa è censurata «nella parte in cui non prevede la necessaria rappresentanza di entrambi i generi nelle liste elettorali nei comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti».

Oggetto della seconda disposizione censurata sono i compiti spettanti alla «Commissione elettorale mandamentale» dopo la presentazione delle candidature nei comuni sino a 10.000 abitanti, nell'ambito del procedimento preparatorio alle elezioni dei consigli comunali. In particolare, l'art. 30 del d.P.R. n. 570 del 1960, al primo comma, prevede che, entro il giorno successivo a quello della presentazione delle candidature, tale Commissione: «d-*bis*) verifica che nelle liste dei candidati, per le elezioni nei comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti, sia rispettata la previsione contenuta nel comma 3-*bis* dell'articolo 71 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. In caso contrario, riduce la lista cancellando i nomi dei candidati appartenenti al genere rappresentato in misura eccedente i due terzi dei candidati, procedendo in tal caso dall'ultimo della lista. La riduzione della lista non può, in ogni caso, determinare un numero di candidati inferiore al minimo prescritto per l'ammissione della lista medesima» (lettera inserita dall'art. 4, comma 1, della legge 15 ottobre 1993, n. 415, recante «Modifiche ed integrazioni alla legge 25 marzo 1993, n. 81, sull'elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale» e successivamente così sostituita dall'art. 2, comma 2, lettera a, numero 1, della legge n. 215 del 2012); «e) ricusa le liste che contengono un numero di candidati inferiore al minimo prescritto e riduce quelle che contengono un numero di candidati superiore al massimo consentito, cancellando gli ultimi nomi in modo da assicurare il rispetto della previsione contenuta nel comma 3-*bis* dell'articolo 71 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267» (lettera così modificata dall'art. 2, comma 2, lettera a, numero 2, della legge n. 215 del 2012).

Questa seconda disposizione è censurata, simmetricamente alla prima, «nella parte in cui esclude dal regime sanzionatorio sub specie "esclusione della lista" [...] le liste elettorali presentate in violazione della necessaria rappresentatività di entrambi i sessi in riferimento ai comuni con meno di 5.000 abitanti».



Le questioni sono sollevate in riferimento agli artt. 3, secondo comma, 51, primo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 14 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. 1 del Protocollo n. 12 alla CEDU, firmato a Roma il 4 novembre 2000.

1.1.- L'incidente di costituzionalità è sorto nel corso del giudizio d'appello avverso la sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Campania che ha respinto il ricorso proposto da A. F. e L. D. L. nella qualità di elettori e componenti di una lista elettorale partecipante alle elezioni tenutesi il 21 e 22 settembre 2020 per il rinnovo del consiglio comunale di Castello del Matese, comune con popolazione inferiore a 5.000 abitanti.

Nel giudizio di primo grado, i ricorrenti, sull'assunto che la sottocommissione elettorale circondariale, decidendo il loro reclamo, avrebbe illegittimamente negato la riconsiderazione dell'unica lista concorrente, in quanto composta da sette candidati tutti di sesso maschile, avevano chiesto l'annullamento dei provvedimenti di convalida e di proclamazione degli eletti, la rettifica dei risultati elettorali e l'assegnazione agli stessi ricorrenti, quali secondo e terzo dei non eletti, dei seggi ottenuti da tale lista concorrente.

1.2.- Secondo il rimettente, pur godendo il legislatore di ampia discrezionalità nella materia elettorale, la scelta compiuta con le disposizioni in esame supererebbe i limiti della ragionevolezza e della proporzionalità, giacché essa sarebbe incoerente con le finalità proprie della normativa cui pertiene e opererebbe un non corretto bilanciamento degli interessi in gioco, non idoneo a promuovere la parità di genere nell'accesso alle cariche elettive. Né la scelta legislativa potrebbe trovare giustificazione nella presunta difficoltà di individuare donne candidate in contesti abitativi di piccole dimensioni, posto che non vi è un obbligo di candidare persone residenti nel comune interessato dalla competizione elettorale e che, comunque, eventuali difficoltà a formare liste derivanti dalla «carenza demografica» prescinderebbero dal genere dei candidati.

Di conseguenza, sarebbe violato innanzitutto l'art. 51, primo comma, Cost., che impegna il legislatore a predisporre misure dirette a colmare le disuguaglianze di genere nella partecipazione politica, anche al fine di assicurare pieno riconoscimento a un diritto politico fondamentale con i caratteri dell'inviolabilità ai sensi dell'art. 2 Cost.

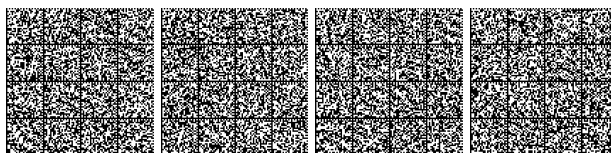
Sarebbe violato inoltre l'art. 3, secondo comma, Cost., sia per la già indicata irragionevolezza e la sproporzione della scelta legislativa, sia perché solo per le elezioni comunali permanerebbe una differenziazione di regime in ragione delle diverse dimensioni dei comuni, tale per cui in quelli con meno di 5.000 abitanti opererebbe unicamente il vincolo di una generica «rappresentanza di entrambi i sessi», e ciò, nonostante la rilevante consistenza complessiva e l'importanza dei comuni di piccole dimensioni. L'assenza poi di un meccanismo sanzionatorio della mancata rappresentanza di uno dei due sessi impedirebbe l'effettiva realizzazione della parità di genere in contrasto con la *ratio* della stessa legge n. 215 del 2012, funzionale a sua volta a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono la piena partecipazione di tutti all'organizzazione politica.

Oggetto di censura, più precisamente, non sarebbe la scelta di differenziare a seconda delle dimensioni dei comuni, ma quella di non avere dato concretezza al principio di parità di genere. Pur ragionevolmente predisponendo regimi di tutela differenziati a seconda delle dimensioni del comune, il legislatore avrebbe escluso del tutto dall'ambito di applicazione del principio di parità milioni di cittadine «per il solo fatto di vivere in aree urbane a bassa densità demografica», e ciò irragionevolmente, stante che nessuna evidenza statistica, sociologica o scientifica dimostrerebbe l'inutilità di un intervento di riequilibrio delle rappresentanze di genere in tali realtà.

Considerazioni analoghe varrebbero, secondo il giudice *a quo*, a sostegno della lamentata violazione del divieto di discriminazione contenuto nell'art. 14 CEDU e nell'art. 1 Prot. addiz. n. 12 CEDU, come interpretati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo. Non sussisterebbe infatti alcuna giustificazione del diverso trattamento riservato ai comuni con meno di 5.000 abitanti rispetto a quelli con popolazione superiore, per i quali la rappresentanza di entrambi i generi nelle liste elettorali è effettivamente assicurata.

2.- Prima di esaminare le questioni, e anche al fine di individuarne con esattezza oggetto e *petitum*, va sinteticamente descritto il quadro normativo in cui si inseriscono le disposizioni censurate.

La citata legge n. 215 del 2012 - diretta, come dice il suo titolo, a promuovere il riequilibrio di genere nei consigli e nelle giunte degli enti locali e nei consigli regionali - investe, per quanto qui segnatamente rileva, la disciplina delle elezioni dei consigli comunali, cui è dedicato il suo art. 2, commi 1, lettere *c*) e *d*), e 2, lettere *a*) e *b*). Il legislatore ha utilizzato la tecnica della novellazione del t.u. enti locali e del d.P.R. n. 570 del 1960, incidendo, in particolare, sulle seguenti disposizioni: artt. 71 e 73 t.u. enti locali, sulle elezioni nei comuni con popolazione rispettivamente sino a 15.000 abitanti e superiore a 15.000 abitanti; artt. 30 e 33 del d.P.R. n. 570 del 1960, sulla presentazione delle candidature nei comuni con popolazione rispettivamente sino a 10.000 abitanti e superiore a 10.000 abitanti.



Il mancato coordinamento tra i citati testi legislativi determina un'implicita modifica dell'ambito applicativo degli artt. 30 e 33 del d.P.R. n. 570 del 1960. Nella versione novellata, queste disposizioni contengono infatti rinvii agli artt. 71 e 73 t.u. enti locali (relativi, come visto, ai comuni con popolazione rispettivamente sino a 15.000 e superiore a 15.000 abitanti), pur rimanendo inserite nella disciplina relativa ai comuni con popolazione rispettivamente sino a 10.000 e superiore a 10.000 abitanti (sezioni II e III del capo IV del titolo II del d.P.R. n. 570 del 1960).

Il sistema è disegnato graduando i vincoli - e le sanzioni per la loro violazione - a seconda delle dimensioni dei comuni, in modo tale che il rigore delle regole si attenua con il diminuire del numero di abitanti del comune, in ragione di tre fasce di comuni, quelli con più di 15.000 abitanti, quelli con popolazione fra 5.000 e 15.000 e quelli con meno di 5.000 abitanti. I meccanismi attraverso cui viene promossa la parità di genere nell'accesso alle cariche elettive comunali sono, oltre all'obbligo generale di assicurare la rappresentanza di entrambi i sessi su cui ci si soffermerà di seguito, la doppia preferenza di genere e la quota di lista.

La doppia preferenza di genere è prevista per i comuni con popolazione compresa tra 5.000 e 15.000 abitanti e per quelli con popolazione superiore a 15.000 abitanti (rispettivamente art. 71, comma 5, e art. 73, comma 3, t.u. enti locali, come novellato nel 2012). In questi comuni l'elettore può esprimere fino a due preferenze, ma esse devono riguardare candidati di sesso diverso, pena l'annullamento della seconda.

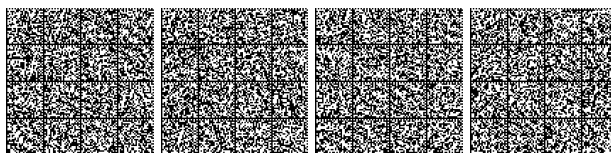
Per gli stessi comuni è inoltre previsto il vincolo della quota di lista (rispettivamente art. 71, comma 3-*bis*, secondo periodo, e art. 73, comma 1, ultimo periodo, t.u. enti locali novellato), in base al quale nessuno dei due sessi può essere rappresentato nelle liste di candidati in misura superiore a due terzi, con arrotondamento all'unità superiore qualora il sesso meno rappresentato da comprendere nella lista contenga una cifra decimale inferiore a 50 centesimi.

Il rispetto di questo secondo vincolo è presidiato nel d.P.R. n. 570 del 1960, anch'esso come da ultimo novellato dalla legge n. 215 del 2012, ove si prevede che la commissione elettorale chiamata a verificare liste e candidature riduca le liste cancellando, a partire dall'ultimo, i nominativi dei candidati eccedenti la quota di due terzi per il genere di appartenenza, sino a ripristinare detta quota (art. 30, primo comma, lettera d-*bis*, per i comuni con popolazione da 5.000 a 15.000 abitanti, e art. 33, primo comma, lettera d-*bis* per quelli con popolazione superiore).

Le conseguenze dell'intervento di riduzione variano a seconda della dimensione del comune, qualora, all'esito della cancellazione delle candidature eccedenti, la lista presenti un numero di candidati inferiore a quello minimo prescritto per l'ammissione alle elezioni (pari, rispettivamente, ai tre quarti e ai due terzi dei consiglieri da eleggere, in base agli artt. 71, comma 3, e 73, comma 1, t.u. enti locali). Nel caso dei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti, è stabilito che la commissione elettorale «ricusa» la lista (art. 33, primo comma, lettera d-*bis* del d.P.R. n. 570 del 1960), mentre nei comuni con popolazione da 5.000 a 15.000 abitanti «[l]a riduzione della lista non puo', in ogni caso, determinare un numero di candidati inferiore al minimo prescritto per l'ammissione della lista medesima» (art. 30, primo comma, lettera d-*bis* d.P.R. n. 570 del 1960). Ne risulta, dunque, una garanzia della pari opportunità nell'accesso alla carica di consigliere comunale nei comuni più grandi, con più di 15.000 abitanti, per i quali opera il rimedio estremo della riconsiliazione della lista non rispettosa delle quote; mentre è meno forte nei comuni con popolazione da 5.000 a 15.000 abitanti, per i quali la violazione del vincolo della quota è sanzionata con la cancellazione dei nominativi eccedenti, ma senza che possa essere violata la soglia del numero minimo dei candidati e senza che dunque la lista possa essere esclusa per questo dalla competizione elettorale.

Per i comuni con meno di 5.000 abitanti non è prevista né la doppia preferenza di genere, né la quota di lista, sicché per essi l'unica norma di promozione del riequilibrio risulta essere quella generale, secondo cui «[n]elle liste dei candidati è assicurata la rappresentanza di entrambi i sessi», contenuta nell'art. 71, comma 3-*bis*, primo periodo, t.u. enti locali (introdotta dall'art. 2, comma 1, lettera c, numero 1, della legge n. 215 del 2012), che la rubrica della disposizione («Elezione del sindaco e del consiglio comunale nei comuni sino a 15.000 abitanti»), consente di riferire senz'altro a tutti i comuni, e quindi anche ai più piccoli. A presidio di tale obbligo non è tuttavia prevista alcuna sanzione, a differenza di quanto avviene invece, come visto, per gli altri due ricordati meccanismi di promozione della parità di accesso alle cariche.

3.- Alla luce del descritto quadro normativo occorre soffermarsi innanzitutto sull'interpretazione delle disposizioni censurate offerta dal rimettente, che, nel suo percorso argomentativo, non distingue sempre con nettezza l'ipotesi - paventata in alcuni passaggi - della radicale assenza di un obbligo di rappresentanza nelle liste di entrambi i generi nei comuni con meno di 5.000 abitanti, dall'ipotesi dell'ineffettività dell'obbligo stesso, conseguente alla mancata previsione di meccanismi sanzionatori della sua violazione.



Tant'è che lo stesso Consiglio di Stato censura sia la previsione del primo periodo dell'art. 71, comma 3-*bis*, t.u. enti locali, secondo cui «[n]elle liste dei candidati è assicurata la rappresentanza di entrambi i sessi», nella parte in cui non sarebbe riferibile a detti comuni, sia le previsioni dell'art. 30, primo comma, lettere d-*bis*) ed e), del d.P.R. n. 570 del 1960 nella parte in cui, sempre per questi stessi comuni, non colpiscono con il rimedio dell'esclusione le liste che non rispettano le regole sulla rappresentanza.

Al riguardo, occorre tuttavia osservare che la prima delle due citate disposizioni non può che essere interpretata, alla luce della sua lettera e della stessa rubrica dell'articolo cui pertiene («Elezione del sindaco e del consiglio comunale nei comuni sino a 15.000 abitanti»), nel senso di operare per tutti i comuni con meno di 15.000 abitanti, e quindi anche per quelli con popolazione inferiore a 5.000, per i quali, dunque, si devono ritenere non ammesse liste di candidati appartenenti a un solo sesso. Il fatto che la seconda parte della disposizione prescriva la riserva di quota solo per i comuni con popolazione compresa fra 5.000 e 15.000 abitanti non preclude tale conclusione, come non la preclude l'assenza di un rimedio per il mancato rispetto della necessaria rappresentanza di genere.

Tale soluzione interpretativa, del resto, non è esclusa nemmeno dall'ordinanza di rimessione, in particolare dove - al di là del tenore letterale del suo petitum - essa afferma che la rubrica dell'art. 71 t.u. enti locali «consente con certezza di estendere la sua efficacia ai Comuni che presentino tale densità anagrafica», e lamenta di conseguenza la mancata previsione di una misura sanzionatoria della violazione, a carico delle liste che non assicurino la prescritta rappresentanza di entrambi i generi.

Sicché si può ritenere che, in termini più aderenti al dettato normativo, il rimettente si dolga, in realtà, del carattere di mera affermazione di principio del vincolo della necessaria presenza di candidati di entrambi i sessi, e della mancanza di una misura, anche minima, idonea ad assicurarne l'effettività.

Così ricostruite, le censure si devono quindi ritenere riferite al combinato disposto degli artt. 71, comma 3-*bis*, t.u. enti locali e 30, primo comma, lettere d-*bis*) ed e), del d.P.R. n. 570 del 1960, nella parte in cui non è prevista l'esclusione delle liste che non assicurano la rappresentanza di entrambi i sessi nei comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti.

Che, in effetti, la normativa in esame non preveda sanzioni per l'inosservanza del vincolo della necessaria rappresentanza dei due sessi nelle liste presentate nei comuni con meno di 5.000 abitanti è circostanza indiscutibile. Dalla sua lettura risulta, anzi, che la violazione di tale vincolo non è assistita da sanzioni specifiche nemmeno per gli altri comuni, quelli cioè con più di 5.000 abitanti, per i quali i rimedi previsti sono quelli che riguardano la violazione della regola sulla seconda preferenza - di cui è previsto l'annullamento se assegnata a un candidato dello stesso sesso della prima - e quelli che colpiscono il mancato rispetto della riserva di quota - consistenti nella riduzione delle liste (art. 30, primo comma lettera d-*bis*, del d.P.R. n. 570 del 1960), nonché, per i comuni più grandi, nell'ulteriore misura dell'esclusione della lista quando la riduzione comporti la violazione della soglia minima di candidati (art. 33, primo comma, lettera d-*bis*, del d.P.R. n. 570 del 1960).

Né soccorre, ai fini che interessano, l'art. 30, primo comma, lettera e), del d.P.R. n. 570 del 1960, invocato dalle parti appellanti nel processo principale e costituite in giudizio - sostanzialmente a sostegno dell'irrelevanza della questione, che sarebbe superabile attraverso un'interpretazione costituzionalmente orientata del tessuto normativo - per sostenere che la composizione delle liste con candidati di un solo sesso, contrastando con l'art. 71, comma 3-*bis*), primo periodo, t.u. enti locali, comporterebbe la ricasazione disposta dal citato art. 30, primo comma, lettera e). Tale misura, infatti, è prevista per la diversa ipotesi della presentazione di liste che contengono un numero di candidati inferiore al minimo prescritto (pari, come detto, ai tre quarti dei consiglieri da eleggere: art. 71, comma 3, t.u. enti locali) e non è estendibile oltre tale caso.

È vero che lo stesso art. 30, primo comma, lettera e), nel testo modificato dall'art. 2 comma 2, lettera a), numero 2), della legge n. 215 del 2012, contiene un richiamo all'art. 71, comma 3-*bis*, t.u. enti locali, ma esso è destinato solo a regolare l'ipotesi, speculare alla precedente, della presentazione di liste eccedenti il numero massimo consentito (pari al numero dei consiglieri comunali da eleggere: art. 71, comma 3, t.u. enti locali). Per queste è prevista la riduzione sino al ripristino del numero massimo in modo che sia assicurato anche il rispetto della quota di genere, con implicito ma inequivoco riferimento ai comuni con popolazione compresa tra 5.000 e 15.000 abitanti.

D'altra parte, anche per questi ultimi comuni si può dubitare dell'effettività della misura scelta dal legislatore per promuovere il riequilibrio della rappresentanza di genere. Non solo, infatti, il mancato rispetto della quota non comporta l'esclusione della lista, ma nemmeno il meccanismo della riduzione, nei limiti fissati dall'art. 30, primo comma, lettera d-*bis*), del d.P.R. n. 570 del 1960, elide il rischio di possibili soluzioni interamente elusive. L'impossibilità di ricasare la lista, se la sua riduzione determinasse «un numero di candidati inferiore al minimo prescritto per l'ammissione della lista medesima», consentirebbe infatti di presentare liste «minimali» con candidati di un solo sesso, facendo coincidere il numero massimo dei candidati di un sesso con il numero minimo dei candidati in lista.



L'unico rimedio effettivo nel caso di liste di candidati di un solo sesso è quello riservato, come visto, ai comuni con più di 15.000 abitanti, per i quali è stabilita la ricasazione (e dunque l'esclusione) delle liste che, a seguito della riduzione per inosservanza delle quote, scendano al di sotto del numero minimo di candidati (art. 33, primo comma, lettera d-*bis*, del d.P.R. n. 570 del 1960), ipotesi, questa, che comprende anche quella "limite", in cui l'impossibilità di rispettare la quota sia dovuta al fatto che la lista è formata da candidati di un solo sesso.

4.- In via preliminare vanno respinte le eccezioni formulate dal Presidente del Consiglio dei ministri.

Secondo l'Avvocatura le questioni sarebbero inammissibili in quanto con esse si chiede a questa Corte di introdurre con sentenza una sanzione che solo la legge è autorizzata a disciplinare. La stessa sanzione non potrebbe inoltre avere efficacia retroattiva, con la conseguenza che non sarebbe applicabile nel giudizio *a quo*.

Entrambe le eccezioni si fondano sul presupposto che l'intervento additivo auspicato dal rimettente comporti l'introduzione di una vera e propria sanzione, in quanto tale soggetta ai principi di riserva di legge e di irretroattività fissati all'art. 25 Cost. Ma si tratta, all'evidenza, di un presupposto erroneo, posto che il rimedio dell'esclusione della lista dalla competizione elettorale, che il rimettente chiede venga introdotto a garanzia dell'effettiva rappresentanza nella lista di entrambi i sessi nei comuni con meno di 5.000 abitanti, non può essere configurato altrimenti che come conseguenza della mancanza di un requisito di ammissibilità della lista; e considerato altresì che la qualificazione della misura, come lato sensu "sanzionatoria" del mancato rispetto di una prescrizione posta a pena di ammissibilità, ha un significato affatto diverso da quello che ha con riferimento alle sanzioni penali o comunque di natura punitiva in senso stretto, cui si riferiscono le garanzie dell'art. 25, secondo comma, Cost. (*ex plurimis*, sentenze n. 134 del 2019, n. 223 e n. 121 del 2018) e alla cui categoria la misura in esame non può in alcun modo essere ricondotta.

5.- Nel merito, le censure sollevate in riferimento agli artt. 3, secondo comma, e 51, primo comma, Cost. possono essere trattate insieme, risolvendosi in una unitaria censura di violazione dell'obbligo costituzionale di promozione, mediante appositi provvedimenti, delle pari opportunità tra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive, nonché di irragionevolezza e di non proporzionalità della scelta espressa nelle disposizioni denunciate.

Il rimettente lamenta, in sintesi, che le disposizioni censurate, non prevedendo una sanzione per la violazione del vincolo della necessaria rappresentanza dei due sessi nelle liste elettorali nei comuni con meno di 5.000 abitanti, si porrebbero in contrasto con la *ratio* della normativa che le contiene, che è quella di promuovere l'effettiva parità di genere nell'accesso alle cariche elettive comunali in attuazione di quanto prescritto dall'art. 51, primo comma, Cost. Le norme stesse violerebbero, dunque, sia quest'ultima previsione costituzionale, sia il principio di uguaglianza sostanziale, di cui la prima è espressione per quanto attiene all'accesso alle cariche elettive. Esse realizzerebbero, inoltre, un non corretto bilanciamento degli interessi in campo, sacrificando la finalità propria del riequilibrio della rappresentanza ben oltre quanto strettamente necessario al fine di proteggere eventuali altri interessi rilevanti.

6.- Le questioni sono fondate.

6.1.- Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, il legislatore gode di ampia discrezionalità nella disciplina della materia elettorale. In essa si esprime infatti con un massimo di evidenza la politicità della scelta legislativa, che è pertanto censurabile solo quando risulti manifestamente irragionevole (sentenze n. 35 del 2017, n. 1 del 2014, n. 242 del 2012, n. 271 del 2010, n. 107 del 1996 e n. 438 del 1993; ordinanza n. 260 del 2002).

Né si può ritenere che i margini di sindacato di questa Corte si allarghino apprezzabilmente per il fatto che esso investa regole elettorali - segnatamente riguardanti la presentazione delle liste dei candidati - dirette a promuovere il riequilibrio della rappresentanza di genere, in attuazione del citato art. 51, primo comma, Cost, come modificato con la legge costituzionale 30 maggio 2003, n. 1 (Modifica dell'art. 51 della Costituzione). Anche nella scelta dei mezzi per attuare il disegno costituzionale di un'effettiva parità tra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive, va infatti riconosciuta al legislatore un'ampia discrezionalità in linea con l'orientamento espresso da questa Corte secondo cui tali mezzi «possono essere di diverso tipo» (sentenza n. 4 del 2010).

Di conseguenza, l'azione del legislatore che - corrispondendo al preciso impegno cui lo sollecita la Costituzione - si accinga a promuovere la parità di accesso alle cariche elettive, intervenendo sulla disciplina della presentazione delle liste elettorali, può assumere forme alquanto diverse. E così è, in concreto, nella normativa statale e regionale emanata a tale fine, che impiega strumenti vari e differenziati, quali, fra gli altri: il divieto di liste composte da candidati di un solo sesso; il rispetto di quote di lista variamente congegnate; la previsione di regole di garanzia nelle preferenze. Inoltre, le varie prescrizioni sono accompagnate da strumenti a loro volta vari, a presidio dell'effettività delle diverse misure, quali: l'esclusione o ricasazione della lista, in taluni casi preceduta dall'invito rivolto ai proponenti di rivederla entro un termine determinato; l'invalidità della preferenza non rispettosa del vincolo di genere; misure pecuniarie sanzionatorie delle violazioni per le liste che non si conformino alle prescrizioni.



Costituisce, del resto, espressione di tale discrezionalità la stessa scelta, operata nella normativa in esame, di un sistema di misure di promozione della parità di accesso alle cariche elettive nei comuni graduato in ragione delle dimensioni di questi ultimi.

Nemmeno la pur ampia descritta discrezionalità del legislatore in materia sfugge, tuttavia, ai limiti generali del rispetto dei canoni di non manifesta irragionevolezza e di necessaria coerenza rispetto alle finalità perseguite, cui si deve aggiungere, per quanto qui segnatamente interessa, lo specifico limite costituito dall'obbligo di «promuove[re] attraverso appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini», al fine di garantire a tutti i cittadini dell'uno e dell'altro sesso la possibilità di accedere alle cariche elettive in condizioni di uguaglianza (art. 51, primo comma, Cost.). Con la conseguenza che una disciplina elettorale che omettesse di contemplare adeguate misure di promozione, o che ne escludesse l'applicazione a determinate competizioni elettorali o a determinate categorie di enti, non potrebbe che essere ritenuta lesiva della citata previsione costituzionale.

6.2.- La normativa in esame non esclude, come visto, i comuni più piccoli dall'obbligo della presenza nelle liste elettorali di candidati di entrambi i sessi, cosicché non si può negare che anche per essi opera una, sia pur minima, misura di garanzia delle pari opportunità di accesso alle cariche.

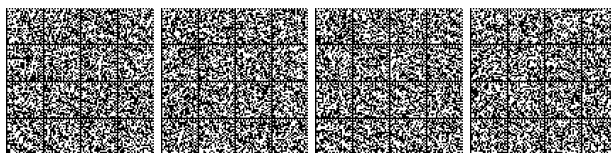
Si tratta di una misura minima di «non discriminazione», come già sottolineato da questa Corte, che nella sentenza n. 49 del 2003 - resa su una disposizione regionale che imponeva, nelle liste per l'elezione del consiglio regionale, la presenza di candidati di entrambi i sessi a pena di invalidità delle liste medesime - ha affermato che «il vincolo imposto, per la sua portata oggettiva, non appare nemmeno tale da incidere propriamente, in modo significativo, sulla realizzazione dell'obiettivo di un riequilibrio nella composizione per sesso della rappresentanza. Infatti, esso si esaurisce nell'impedire che, nel momento in cui si esplicano le libere scelte di ciascuno dei partiti e dei gruppi in vista della formazione delle liste, si attui una discriminazione sfavorevole ad uno dei due sessi, attraverso la totale esclusione di candidati ad esso appartenenti. Le "condizioni di parità" fra i sessi, che la norma costituzionale richiede di promuovere, sono qui imposte nella misura minima di una non discriminazione, ai fini della candidatura, a sfavore dei cittadini di uno dei due sessi».

Senonché, nella normativa qui scrutinata, la stessa pur minimale misura di promozione non risulta assistita - a differenza di quanto accadeva nella normativa regionale appena citata - da alcun rimedio per il caso di violazione dell'obbligo: ciò che rende la misura stessa del tutto ineffettiva nella protezione dell'interesse che mira a garantire e, in quanto tale, inadeguata a corrispondere al vincolo costituzionale dell'art. 51, primo comma, Cost.

6.3.- La riscontrata violazione, ad opera delle disposizioni censurate, del vincolo discendente dall'art. 51, primo comma, Cost. non può essere superata nemmeno facendo leva sulla necessità di temperare l'obiettivo della promozione delle pari opportunità nella vicenda elettorale con altri interessi costituzionalmente rilevanti, quale in particolare quello della rappresentatività. Interesse, che, come paventa l'Avvocatura, sarebbe messo in pericolo dalla difficoltà di reperire candidati in numero sufficiente nelle realtà demografiche più piccole.

Si può osservare, infatti, che l'obbligo di liste rappresentative dei due sessi, operante per i comuni più piccoli, è assolto con la semplice presenza di un solo candidato di sesso diverso dagli altri, e che, d'altra parte, non diverse obiettive difficoltà di reclutamento di candidati - dell'uno o dell'altro sesso indifferentemente - si presentano negli stessi comuni semplicemente per raggiungere il numero minimo prescritto di candidati della lista, ciò che nondimeno non ha dissuaso il legislatore dal prescrivere comunque l'anzidetto numero minimo (almeno pari ai tre quarti del numero di consiglieri da eleggere) e, soprattutto, dal sanzionare il mancato rispetto di tale condizione con la riconsiliazione della lista (art. 30, primo comma, lettera e, del d.P.R. n. 570 del 1960).

Anche sotto questo profilo, dunque, la soluzione adottata dal legislatore per quel che attiene alla promozione delle pari opportunità nei comuni più piccoli appare - oltre che, come sottolineato, direttamente in contrasto con quanto previsto all'art. 51, primo comma, Cost. - frutto di un cattivo uso della sua discrezionalità, manifestamente irragionevole e fonte di un'ingiustificata disparità di trattamento fra comuni nonché fra aspiranti candidati (o candidate) nei rispettivi comuni, ai quali non sono garantite, nei comuni più piccoli, le stesse opportunità di accesso alle cariche elettive che la Costituzione intende assicurare a tutti in funzione del riequilibrio della rappresentanza di genere negli organi elettivi.



Le disposizioni contestate risultano poi tanto più censurabili, se si considera la loro palese incoerenza con la *ratio* della legge n. 215 del 2012, che le ha introdotte al dichiarato fine di «promuovere il riequilibrio delle rappresentanze di genere nei consigli e nelle giunte degli enti locali e nei consigli regionali», come recita il suo titolo.

Alla luce di queste considerazioni, si deve concludere che sussiste la violazione degli artt. 3, secondo comma, e 51, primo comma, Cost., sotto tutti i profili prospettati dal rimettente.

7.- Ricontrato il *vulnus*, va esaminata l'ammissibilità dell'intervento richiesto dallo stesso rimettente per porvi rimedio, individuato nell'estensione al caso di specie della sanzione dell'esclusione della lista, prevista per i comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti dall'art. 33, primo comma, lettera *d-bis*), del d.P.R. n. 570 del 1960. Una soluzione che non può dirsi costituzionalmente obbligata, considerata la varietà dei mezzi a disposizione del legislatore per promuovere la parità di genere e, in particolare, per sanzionare la violazione degli obblighi posti a tale fine, e la cui praticabilità va dunque verificata.

7.1.- Al riguardo soccorre la ormai copiosa giurisprudenza di questa Corte secondo cui, di fronte alla violazione di diritti fondamentali - e questo è certamente il caso per quanto in precedenza esposto - non può essere di ostacolo all'esame nel merito della questione di legittimità costituzionale l'assenza di un'unica soluzione a "rime obbligate" per ricondurre l'ordinamento al rispetto della Costituzione, ancorché si versi in materie riservate alla discrezionalità del legislatore.

Secondo tale orientamento, «la "ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale risulta [...] condizionata non tanto dall'esistenza di un'unica soluzione costituzionalmente obbligata, quanto dalla presenza nell'ordinamento di una o più soluzioni costituzionalmente adeguate, che si inseriscano nel tessuto normativo coerentemente con la logica perseguita dal legislatore" [...]. In tale prospettiva, onde non sovrapporre la propria discrezionalità a quella del Parlamento, la valutazione della Corte deve essere condotta attraverso "precisi punti di riferimento e soluzioni già esistenti" [...]» (sentenza n. 63 del 2021; nello stesso senso, da ultimo, sentenza n. 28 del 2022).

7.2.- In applicazione di questi criteri, la soluzione indicata dal rimettente risulta costituzionalmente adeguata e merita di essere accolta.

Per un verso, la sanzione dell'esclusione della lista in caso di violazione delle condizioni prescritte dalla legge per la sua ammissibilità è già presente nella normativa in esame. In un primo senso, infatti, si tratta segnatamente del rimedio che - diretto a sanzionare in via generale l'ipotesi in cui la cancellazione dei candidati eccedenti la quota di legge comporti la violazione della soglia minima di candidati prescritta per l'ammissibilità della lista - colpisce, nei comuni con più di 15.000 abitanti, la stessa violazione alla quale si intende estenderlo, ossia il caso estremo della lista formata da candidati di un solo sesso. È ovvio, invero, che, in tale caso estremo, la riduzione della lista fino al numero minimo di candidati non potrebbe comunque assicurare il rispetto della quota. In un secondo senso, la medesima sanzione ricorre anche nella disciplina della presentazione delle liste nei comuni con meno di 5.000 abitanti, essendo prevista anche per essi, come detto, nel caso di liste con un numero di candidati inferiore al minimo prescritto (art. 30, primo comma, lettera e, del d.P.R. n. 570 del 1960).

Per altro verso, da un punto di vista più generale, la soluzione prospettata si inserisce nel tessuto normativo coerentemente con la logica perseguita dal legislatore: essa non altera il complessivo sistema delle misure di promozione delineato dalla legge n. 215 del 2012, che conserva comunque il carattere di gradualità in ragione della dimensione dei comuni, e conserva per quelli piccoli il solo obbligo della rappresentanza di entrambi i sessi nelle liste, limitandosi a garantirne l'effettività con l'introduzione di una sanzione per il caso di sua violazione.

Resta ferma, d'altra parte, la possibilità per il legislatore di individuare, nell'ambito della propria discrezionalità, altra - e in ipotesi più congrua - soluzione, purché rispettosa dei principi costituzionali (*ex plurimis*, sentenza n. 222 del 2018), nonché l'armonizzazione del sistema, anche considerando il caso dei comuni con popolazione da 5.000 a 15.000 abitanti, nei quali la riduzione della lista non può andare oltre il numero minimo di candidati prescritto.

8.- Si deve dunque dichiarare l'illegittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 71, comma 3-*bis*, t.u. enti locali e 30, primo comma, lettere *d-bis*) ed *e*), del d.P.R. n. 570 del 1960, nella parte in cui non prevede l'esclusione delle liste che non assicurano la rappresentanza di entrambi i sessi nei comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti.

Resta assorbita l'ulteriore questione sollevata in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 14 CEDU e all'art. 1 Prot. addiz. n. 12 CEDU.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 71, comma 3-bis, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) e 30, primo comma, lettere d-bis ed e), del d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570 (Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali), nella parte in cui non prevede l'esclusione delle liste che non assicurano la rappresentanza di entrambi i sessi nei comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 gennaio 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*

Daria de PRETIS, *Redattrice*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 10 marzo 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_220062

n. 63

Sentenza 8 febbraio - 10 marzo 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Favoreggiamento dell'immigrazione clandestina - Applicazione di circostanze aggravanti - In particolare: fatto commesso utilizzando servizi internazionali di trasporto ovvero documenti contraffatti o alterati o comunque illegalmente ottenuti - Violazione dei principi di uguaglianza-ragionevolezza e di proporzionalità della pena - Illegittimità costituzionale parziale.

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 12, comma 3, lettera *d*).
- Costituzione, artt. 3 e 27, terzo comma.

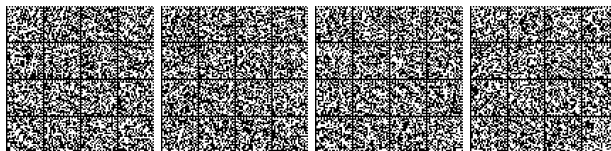
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giuliano AMATO;

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

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 3, lettera *d*), del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), promosso dal Tribunale ordinario di Bologna nel procedimento penale a carico di E. K.K., con ordinanza del 1° dicembre 2020, iscritta al n. 92 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 26, prima serie speciale, dell'anno 2021.

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

udito nell'udienza pubblica dell'8 febbraio 2022 il Giudice relatore Francesco Viganò;

uditi l'avvocato Alessandro Gamberini per E. K.K. e l'avvocato dello Stato Maurizio Greco per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio dell'8 febbraio 2022.

Ritenuto in fatto

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe, il Tribunale ordinario di Bologna ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 3, lettera *d*), del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), «limitatamente alle fattispecie di impiego di servizi internazionali di trasporto o di documenti falsi o illegalmente ottenuti, nella parte in cui prevede l'aggravamento di pena rispetto all'ipotesi semplice», in riferimento al principio di uguaglianza-ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione e al principio di proporzionalità della sanzione penale di cui agli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost.

1.1- Il Tribunale rimettente si trova a giudicare della responsabilità penale di una imputata di origini congolese, alla quale è contestato il delitto di cui all'art. 12, comma 1, t.u. immigrazione, aggravato ai sensi del comma 3, lettera *d*), del medesimo articolo, in concorso con il delitto di possesso di documenti di identificazione falsi di cui all'art. 497-*bis* del codice penale, aggravato dalla finalità di eseguire il primo delitto ai sensi dell'art. 61, numero 2), cod. pen., perché, presentatasi il 27 agosto 2019 alla frontiera aerea di Bologna in arrivo con un volo proveniente da Casablanca, esibiva un passaporto senegalese poi risultato falso e accompagnava due bambine infraquattordicenni, per le quali mostrava due passaporti anch'essi risultati falsi.

1.2.- A fronte di più estesi dubbi di illegittimità costituzionale sollevati dalla difesa dell'imputata, il rimettente ritiene rilevanti e non manifestamente infondati solamente quelli relativi all'aumento di pena previsto dall'art. 12, comma 3, lettera *d*), t.u. immigrazione, per le ipotesi - entrambe rilevanti nel caso all'esame - in cui il fatto sia stato commesso utilizzando «servizi internazionali di trasporto», ovvero «documenti contraffatti o alterati o comunque illegalmente ottenuti»; ipotesi che in giurisprudenza sono qualificate come circostanze aggravanti a effetto speciale rispetto alla fattispecie base di cui al primo comma del medesimo articolo (è richiamata Corte di cassazione, sezioni unite, sentenza 21 giugno 2018, n. 40982).

Il rimettente osserva anzitutto che, per effetto delle circostanze denunciate, la pena detentiva prevista per la fattispecie base (reclusione da uno a cinque anni) viene quintuplicata nel minimo e triplicata nel massimo, pervenendosi così a una cornice edittale che va da cinque a quindici anni di reclusione, cui si aggiunge una pena pecuniaria di ingente entità.

Un tale irrigidimento del trattamento sanzionatorio potrebbe, ad avviso del rimettente, giustificarsi unicamente «per quelle fattispecie di favoreggiamento dell'immigrazione irregolare caratterizzate da uno scopo di lucro (c.d. *smugglers of migrants*), elemento quest'ultimo assente nella disposizione» in esame e integrante, invece, un'autonoma fattispecie aggravante prevista dal successivo comma 3-*ter*, la cui applicazione comporta un ulteriore aumento di pena rispetto a quello già previsto dal comma 3.

L'irragionevolezza dell'aumento di pena previsto dalla disposizione censurata risulterebbe invece «di palmare evidenza sulla base di una valutazione per così dire interna» allo stesso comma 3. In effetti, il legislatore avrebbe equiparato sul piano sanzionatorio «le ipotesi in cui lo straniero venga esposto a pericolo per la vita o l'incolumità fisica (lett. *b*) o sottoposto a trattamenti inumani e degradanti (lett. *c*), o vi sia l'uso di esplosivi o di armi (lett. *e*), con quelle, la cui portata appare molto più modesta», previste dal frammento normativo censurato, riferito a «condotte che vengono attuate o avvalendosi di un mezzo di per sé lecito (l'impiego di un vettore di trasporto), oppure attraverso un'ulteriore



condotta delittuosa (reato di falso), sia pure assoggettata ad altre specifiche sanzioni penali, per le quali non appare giustificabile la previsione di una sanzione così elevata rispetto alla pena base». «Con la conseguenza» - prosegue il rimettente - «che la condotta consistente nel far viaggiare lo straniero nascosto nella cella frigorifera di un camion o [...] accompagnarlo attraverso impervi sentieri di montagna, in entrambi i casi con rischio per la vita o per l'incolumità del migrante, viene punita nello stesso modo di chi invece faccia viaggiare lo straniero con un volo di linea o limitandosi a procurargli un passaporto o un visto falso».

Le altre fattispecie aggravate delineate dall'art. 12, comma 3, t.u. immigrazione tutelerebbero in effetti, «oltre ai beni giuridici dell'ordine pubblico e della sicurezza dei confini, anche le persone trasportate, che spesso versano in uno stato di bisogno»; sicché il disvalore delle condotte in questione sarebbe «determinato anche dall'incidenza delle stesse sui diritti fondamentali delle persone trasportate o illegalmente introdotte nel territorio dello Stato». Incidenza offensiva che viceversa sarebbe del tutto assente nelle fattispecie oggetto di censura, le quali colpiscono condotte che non offendono beni diversi rispetto a quello tutelato dal comma 1, né evidenziano rispetto ad essi un maggior disvalore, dal momento che, da un lato, l'uso di servizi internazionali di trasporto costituirebbe uno strumento di per sé lecito, rappresentando anzi «il modo ordinario per attuare uno spostamento da uno stato all'altro»; e che, dall'altro, l'uso di documenti contraffatti, alterati o comunque illegalmente ottenuti costituirebbe «soltanto una modalità dell'ingresso illegittimo, che non aggiung[e] in concreto alcun disvalore alla condotta».

1.3.- Richiamata la giurisprudenza di questa Corte in materia di proporzionalità della pena, e in particolare la sentenza n. 236 del 2016, il rimettente invoca la rimozione delle due menzionate fattispecie aggravanti, ciò che determinerebbe la riconducibilità della condotta contestata all'imputata all'ipotesi non aggravata prevista dal comma 1; mentre le falsità documentali di cui la stessa è accusata potrebbero essere autonomamente qualificate ai sensi dell'art. 497-bis cod. pen., una volta venuto meno il reato complesso costituito dalla fattispecie aggravata prevista dal comma 3 censurato, che secondo la giurisprudenza assorbe il delitto di possesso di documenti di identificazione falsi di cui al menzionato art. 497-bis cod. pen. (è citata Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 7 aprile 2011, n. 21596 [recte: n. 21586]).

In via subordinata, il rimettente prospetta peraltro un diverso «*tertium comparationis*» dal quale potrebbe essere ricavato un trattamento sanzionatorio sostitutivo di quello previsto dalla disposizione censurata, rappresentato in particolare dal quadro edittale previsto dall'art. 12, comma 3, t.u. immigrazione nel suo testo originario, che prevedeva la pena della reclusione da quattro a dodici anni oltre a una multa, «sempre che anche tale ultima pena non debba ritenersi intrinsecamente sproporzionata».

2.- È intervenuto in 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.

L'interveniente, dopo aver ripercorso la giurisprudenza di questa Corte in materia di proporzionalità della pena, osserva che, mentre la fattispecie base prevista dall'art. 12, comma 1, t.u. immigrazione sarebbe costruita come un reato di pericolo o a consumazione anticipata, le condotte descritte al censurato terzo comma implicherebbero l'effettivo ingresso dello straniero nello Stato (è richiamata Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 25 marzo 2014, n. 40624) e sarebbero, pertanto, connotate da un maggior disvalore.

La disposizione censurata avrebbe comunque «lasciato ampio spazio valutativo al Giudice del caso concreto, sia prevedendo una forbice sanzionatoria molto ampia (dieci anni di reclusione), sia permettendo di determinare la pena mediante il bilanciamento delle circostanze, impedito solo per le ipotesi più gravi».

Per quanto in particolare attiene alla circostanza consistente nell'utilizzo di servizi internazionali di trasporto, la difesa erariale osserva che la *ratio* della norma sarebbe «quella di punire più gravemente la condotta del procurato ingresso in Italia non solo da parte dei vettori professionali, ma anche da parte di chiunque utilizzi un vettore di trasporto internazionale di merci o persone - i cui mezzi per evidenti esigenze di speditezza nello spostamento di più persone o di notevoli quantità di merci non possono essere soggetti a lunghi e penetranti controlli - per procurare ad altri l'ingresso non autorizzato».

3.- Si è costituita davanti a questa Corte l'imputata nel giudizio *a quo* a mezzo del proprio difensore, il quale ha chiesto l'accoglimento delle questioni prospettate.

3.1.- La parte, ricostruito il quadro normativo, osserva anzitutto come le ipotesi aggravate oggetto delle odierne censure siano state introdotte ad opera della Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati nel testo della legge delega sulla cui base è stato adottato il t.u. immigrazione, in assenza di alcun dibattito in Commissione o in Assemblea.

Osserva inoltre che la fattispecie di cui all'art. 12, comma 1, t.u. immigrazione è stata introdotta in adempimento di obblighi di incriminazione di rango sovranazionale derivanti da fonti ispirate allo scopo del contrasto dei cosiddetti «smugglers of migrants», «ossia quei soggetti che, agendo per scopo di lucro, si inseriscono a vario titolo nel network criminale internazionale da cui scaturisce il mercato nero delle migrazioni irregolari».



Che il tratto distintivo del fenomeno che il legislatore avrebbe inteso colpire consista nella «vendita di servizi di immigrazione illegale» sarebbe confermato, ad avviso della parte, dagli stessi obblighi di criminalizzazione alla base della disposizione censurata, e in particolare dall'art. 27 della Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen del 14 giugno 1985, firmata il 19 giugno 1990, nonché dal combinato disposto degli artt. 3, lettera *a*), e 6 del Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità transnazionale organizzata per combattere il traffico illecito di migranti via terra, via mare e via aria (cosiddetto Protocollo di Palermo), che impongono obblighi di sanzionare condotte di favoreggiamento dell'immigrazione illegale compiute a scopo di lucro.

La fattispecie di cui all'art. 12, comma 1, t.u. immigrazione sarebbe stata, tuttavia, «configurata in maniera tale da attrarre nel proprio ambito di applicazione un ventaglio assai più ampio di condotte», non rientrando lo scopo di lucro tra gli elementi costitutivi dell'illecito e avendo, invece, rilievo solo quale circostanza aggravante. Conseguentemente, «l'elevato carico sanzionatorio di cui è dotata la fattispecie in esame» sarebbe ragionevolmente giustificato soltanto rispetto a quelle condotte «coerenti con la sua funzione politico-criminale» e non, invece, «rispetto alle condotte poste in essere da chiunque, agendo senza finalità di ottenere un ingiusto profitto (per i più disparati motivi: famigliari, umanitari, di soccorso ecc.), aiuti o tenti di aiutare uno straniero ad entrare irregolarmente nel territorio».

La parte rileva poi che la direttiva 2002/90/CE del Consiglio, del 28 novembre 2002, volta a definire il favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali, e la parallela decisione quadro, in pari data, 2002/946/GAI del Consiglio, relativa al rafforzamento del quadro penale per la repressione del favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali, dal cui combinato disposto discende l'obbligo di incriminazione delle condotte di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, non contemplano lo scopo di lucro tra gli elementi costitutivi dell'illecito. Tuttavia, l'obbligo di prevedere sanzioni detentive sussisterebbe, ai sensi di tali strumenti europei, soltanto rispetto alle condotte più gravi, individuate proprio «attraverso gli elementi caratteristici dello smuggling (ossia lo scopo di lucro, accompagnato alternativamente dalla presenza di un'organizzazione criminale o dal rischio per la vita dei migranti: *cf.* art. 1, par. 3 della decisione quadro)».

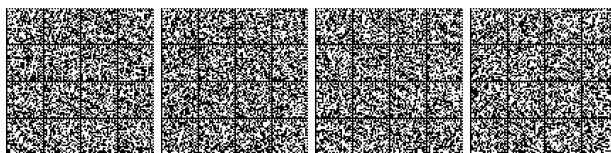
3.2.- La parte si sofferma quindi su taluni profili di fatto del caso all'esame del giudice *a quo*, riferendo in particolare:

- che tanto l'imputata, quanto le due bambine da lei trasportate - nate rispettivamente nel 2006 e nel 2011 - provengono dalla Repubblica Democratica del Congo;
- che la donna era stata arrestata appena giunta all'aeroporto di Bologna, ma che nei suoi confronti non era successivamente stata applicata alcuna misura cautelare;
- che la stessa aveva quindi presentato richiesta di protezione internazionale;
- che le minori erano state quindi affidate a una comunità e qui avevano manifestato il desiderio di ricongiungersi all'imputata, sulla base di un legame affettivo che emergerebbe dalle relazioni degli assistenti sociali, allegate all'atto di costituzione;
- che, in effetti, le minori risultano essere la figlia e la nipote dell'imputata.

Da tali circostanze discenderebbe dunque la conclusione che l'obiettivo dell'imputata, «benché perseguito con modalità fraudolente, era volto in ultima analisi al bene delle minori coinvolte».

Richiamando la sentenza n. 236 del 2016, la parte evidenzia come non potrebbe negarsi la rilevanza delle questioni prospettate sulla base dell'argomento secondo cui il giudice sarebbe comunque in grado di infliggere una pena non sproporzionata avvalendosi dell'ampia cornice edittale, dal momento che proprio la pena minima di cinque anni di reclusione sarebbe irragionevolmente severa rispetto alla gravità del fatto. Né sarebbe possibile affermare che la sproporzione possa venir meno in ragione di un bilanciamento dell'aggravante censurata con eventuali circostanze attenuanti, dal momento che la funzione delle circostanze medesime sarebbe quella di consentire l'adeguamento della sanzione penale al reale disvalore del fatto concreto, e non certo quella di ovviare alla manifesta sproporzione di una sanzione prevista dal legislatore (sono citate le sentenze n. 249 del 2010 e n. 119 del 1970 di questa Corte).

3.3.- Secondo la parte, la disposizione censurata contrasterebbe anzitutto con il principio di uguaglianza-ragionevolezza fondato sull'art. 3 Cost. Difetterebbe, infatti, ogni ragionevole giustificazione della risposta sanzionatoria più intensa ivi prevista rispetto alla fattispecie base, dal momento che avvalersi di documenti falsi per accedere ai vettori internazionali di trasporto non approfondirebbe il disvalore insito nella condotta di favoreggiamento dell'ingresso irregolare, trattandosi di «una modalità del tutto fisiologica - si potrebbe definire "ordinaria" - di realizzazione di una condotta che offende il bene giuridico dell'ordinata gestione dei flussi migratori». Tanto che, proprio in conseguenza della presenza della circostanza aggravante in esame, l'ambito di applicazione della fattispecie base finirebbe per essere ridotto «a ipotesi del tutto marginali, con l'inversione logica del rapporto che normalmente intercorre tra una figura di reato e le relative circostanze».



L'irragionevolezza dell'aumento di pena previsto dalla disposizione censurata risulterebbe particolarmente evidente anche alla luce del confronto con altre aggravanti previste dall'art. 12 t.u. immigrazione, aventi natura chiaramente plurioffensiva e caratterizzate dalla sottoposizione dello straniero a pericoli per la propria vita o integrità fisica, o a trattamenti inumani o degradanti: situazioni assai diverse da quella in esame in termini di disvalore. Né il trattamento sanzionatorio previsto dalla disposizione censurata potrebbe giustificarsi in ragione del disvalore connesso all'uso di documenti contraffatti, alterati o illegalmente ottenuti, che resterebbe comunque autonomamente sanzionato, in misura proporzionata, ai sensi dell'art. 497-bis cod. pen.

3.4.- Inoltre, la disposizione censurata contrasterebbe con il principio di proporzionalità della sanzione penale, desumibile dal combinato disposto degli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost., da leggersi anche alla luce dell'art. 49, paragrafo 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), che - pur se non evocato dal rimettente - rappresenterebbe un parametro implicito di legittimità, che dovrebbe comunque fungere da criterio per l'interpretazione conforme del principio di proporzionalità nazionale. Indipendentemente dal raffronto con uno specifico *tertium comparationis*, difetterebbe infatti in radice, nel trattamento sanzionatorio previsto dalla disposizione all'esame, la proporzione tra sanzione e offesa, in ragione del «tasso di disvalore particolarmente tenue» che contraddistinguerebbe le condotte in questione, che, secondo l'*id quod plerumque accidit*, sarebbero compiute con lo scopo di «aiutare lo straniero senza esporlo ai pericoli tipici dell'attraversamento clandestino delle frontiere». D'altra parte, la stessa sentenza n. 236 del 2016 di questa Corte avrebbe ritenuto che «i falsi commessi per finalità altruistiche appartengano al novero delle condotte (ancorché tipiche) dotate di minore offensività, tanto dal ritenerle incompatibili, nella prospettiva della proporzionalità della pena, con una cornice edittale da cinque a quindici anni di reclusione», identica - quanto alla pena detentiva - a quella che ora è all'esame.

4.- Hanno presentato un'opinione scritta in qualità di amici curiae l'Accademia di diritto e migrazioni (ADiM), composta da studiosi che svolgono attività di ricerca, anche applicata, in materia di immigrazione, istituita nell'ambito del progetto di eccellenza 2018-2022 del Dipartimento di studi linguistico-letterari, storico-filosofici e giuridici dell'Università della Tuscia; e, congiuntamente, l'European Council on Refugees and Exiles (ECRE), l'International Commission of Jurists (ICJ) e l'Advice on Individual Rights in Europe (AIRE Centre), tre associazioni internazionali senza fine di lucro impegnate nella promozione dei diritti umani e nella tutela dei diritti di migranti e rifugiati. Entrambe le opinioni sono state ammesse con decreto presidenziale del 22 dicembre 2021.

4.1.- L'ECRE, l'ICJ e l'AIRE hanno svolto considerazioni a sostegno della fondatezza delle censure sollevate dal rimettente, fornendo a questa Corte un contributo consistente anzitutto in una ricostruzione articolata del quadro normativo europeo e internazionale di riferimento.

Secondo gli amici curiae, da tale quadro - e in particolare dall'art. 6, paragrafo 3, del Protocollo di Palermo - si ricaverebbe un vincolo per gli Stati parte ad adottare misure legislative per conferire il carattere di circostanza aggravante a due sole ipotesi, relative «al fatto di mettere in pericolo, o di rischiare di mettere in pericolo, la vita e l'incolumità dei migranti coinvolti» e all'esposizione degli stessi a «trattamenti disumani o degradanti, incluso lo sfruttamento». Viceversa, nessun obbligo si rinverrebbe rispetto alle due ipotesi aggravanti oggetto di censura, «frutto di una libera scelta del legislatore nazionale»; scelta che questa Corte dovrebbe vagliare anche alla luce dell'art. 49, paragrafo 3, CDFUE, che «pur non essendo stato espressamente menzionato dal giudice rimettente, congiuntamente agli artt. 3 e 27 Cost., rappresenta un parametro implicito di legittimità evocato dal generale riferimento al principio di proporzionalità delle sanzioni penali» (sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 251 del 2012, n. 105 del 2014, n. 106 del 2014 e n. 236 del 2016).

A tale principio non si conformerebbe la disposizione censurata, poiché non prevede «alcuna verifica dei criteri di necessità e di proporzionalità», ma al contrario «vieta, e quantomeno limita seriamente qualsiasi attività di chi tenti di favorire un ingresso irregolare per ragioni di soccorso, assistenza familiare o genuinamente altruistiche a richiedenti protezione internazionale».

4.2.- Anche l'ADiM ha svolto considerazioni a sostegno della fondatezza nel merito delle censure sollevate dal rimettente.

Anzitutto si osserva come l'odierna questione di legittimità costituzionale sia «nuova, mancando precedenti con identico *thema decidendum*», dal momento che nella sentenza n. 142 del 2017 era stata valutata la previsione della pena pecuniaria prevista dall'art. 12, commi 3 e 3-bis, t.u. immigrazione e che le altre decisioni di questa Corte che concernono il medesimo articolo hanno riguardato disposizioni diverse da quelle odierne (sono richiamate le sentenze n. 331 del 2011, n. 21 del 2009 e le ordinanze n. 75 del 2007, n. 445 del 2004 e n. 78 del 2001).

L'*amicus* afferma, inoltre, che la natura di circostanza aggravante della disposizione censurata (è richiamata ancora la sentenza della Corte di cassazione n. 40982 del 2018) non la sottrae al rispetto dei principi di offensività e di proporzionalità, per cui dovrebbe farsi riferimento alla relativa giurisprudenza costituzionale, ed in particolare a quanto affermato nella sentenza n. 236 del 2016.



L'ADiM osserva che le aggravanti censurate - di cui, a suo dire, non è rinvenibile alcuna ragione giustificatrice in seno ai lavori parlamentari - risulterebbero affette «da manifesta irragionevolezza, in quanto selezionano modalità di condotta che risultano, per un verso, radicalmente prive di surplus di disvalore rispetto alla fattispecie base (l'utilizzo di servizi internazionali di trasporto) e, per un altro verso, dotate di un surplus di disvalore che trova un'adeguata risposta sanzionatoria nell'ambito dei reati di falso (utilizzo di documenti contraffatti, alterati o illegalmente ottenuti)»; e che «[i]n entrambi i casi, si tratta di condotte manifestamente eterogenee rispetto alle altre ipotesi aggravate previste dal medesimo art. 12, co. 3, TUI, e ciò malgrado irragionevolmente assoggettate alle medesime sanzioni edittali».

Ciò premesso, l'amicus ritiene che la manifesta irragionevolezza della disposizione censurata si evincerebbe sotto tre profili, fondati rispettivamente: *a)* su un'interpretazione sistematica dell'art. 12 t.u. immigrazione; *b)* sulla natura dei beni giuridici protetti da tale disposizione; *c)* sul raffronto con il diritto dell'Unione europea e il diritto comparato.

Sotto il primo profilo, l'ADiM evidenzia che le due circostanze prese in considerazione rappresenterebbero una modalità fisiologica di realizzazione del reato, come confermerebbe la casistica giurisprudenziale (sono richiamate in particolare Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 30 maggio 2019, n. 35510, quanto all'utilizzo di documenti falsi; sezione prima penale, sentenza 5 febbraio 2020, n. 15531; sezione prima penale, sentenza 25 novembre 2014, n. 12542, relativa a un caso di favoreggiamento consistente nel nascondere lo straniero a bordo di mezzi che svolgono servizi di trasporto internazionale).

Quanto al secondo profilo, l'amicus richiama la sentenza n. 142 del 2017 di questa Corte, nella parte in cui ha riconosciuto che le disposizioni di cui all'art. 12, commi 3 e 3-bis, t.u. immigrazione non solo tutelano i beni giuridici dell'ordine pubblico e della sicurezza dei confini, ma «abbracciano anche i diritti fondamentali delle persone trasportate o illegalmente introdotte nel territorio dello Stato italiano». Da questo punto di vista, le circostanze oggetto di censura evidenzerebbero, anziché un maggior disvalore, una minore intensità di offesa. Inoltre, non sarebbe neppure possibile affermare che il vulnus al canone di proporzionalità possa essere sanato in concreto dal giudice attraverso la commisurazione della pena, giacché detto vulnus riguarderebbe proprio il minimo edittale dell'aggravante; né sarebbe possibile che la sproporzione venga meno attraverso un bilanciamento tra circostanze attenuanti e aggravanti.

Quanto al terzo profilo, l'ADiM ritiene che le medesime fonti internazionali ed europee richiamate dalla parte costituita e dagli altri amici curiae corroborino le ragioni della manifesta irragionevolezza della scelta legislativa di accomunare sotto la stessa cornice edittale tanto le ipotesi di maggiore gravità prese in considerazione dal legislatore sovranazionale (come l'esposizione della persona trasportata a pericolo per la sua vita), quanto le ipotesi oggetto di censura.

L'ADiM osserva infine come, sotto il profilo del diritto comparato, la scelta politico-criminale compiuta dal legislatore italiano non trovi corrispondenza in alcuno degli ordinamenti esaminati (Belgio, Francia, Germania e Spagna).

Considerato in diritto

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe, il Tribunale ordinario di Bologna ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 3, lettera *d)*, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), «limitatamente alle fattispecie di impiego di servizi internazionali di trasporto o di documenti falsi o illegalmente ottenuti, nella parte in cui prevede l'aggravamento di pena rispetto all'ipotesi semplice», in riferimento al principio di uguaglianza-ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione e al principio di proporzionalità della sanzione penale di cui agli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost.

1.1.- Il giudice *a quo* deve giudicare della responsabilità penale di una donna, imputata di avere accompagnato in Italia su un aereo di linea, utilizzando passaporti falsi, due bambine di tredici e otto anni, che - secondo quanto risulta dalle relazioni delle assistenti sociali che ne hanno attualmente cura, prodotta dalla difesa della donna - risulterebbero essere rispettivamente sua figlia e sua nipote.

In base alla prospettazione risultante dall'imputazione, tale condotta integrerebbe il delitto di cui all'art. 12, comma 1, t.u. immigrazione, aggravato ai sensi del successivo comma 3, lettera *d)*, in concorso con il delitto di possesso e fabbricazione di documenti falsi di cui all'art. 497-bis del codice penale.

Secondo il rimettente, la previsione legislativa della reclusione da cinque a quindici anni per la seconda e la terza ipotesi indicate dalla lettera *d)* (rispettivamente, utilizzo di servizi internazionali di trasporto, e utilizzo di documenti contraffatti, alterati o comunque illegalmente ottenuti) sarebbe tuttavia contraria al principio di uguaglianza-ragionevolezza discendente dall'art. 3 Cost., nonché al principio di proporzionalità della pena scaturente dal combinato disposto degli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost.



2.- L'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito l'inammissibilità delle questioni, senza però fornire alcuna motivazione in proposito.

L'eccezione deve, pertanto, essere rigettata.

Né sussistono ragioni di inammissibilità delle questioni rilevabili ex officio. Le questioni sono, in particolare, rilevanti rispetto a entrambe le ipotesi contemplate dall'art. 12, comma 3, lettera *d*), t.u. immigrazione sottoposte all'esame di questa Corte dal giudice rimettente, dal momento che all'imputata del giudizio *a quo* risulta in fatto contestato, nel capo di imputazione, di avere accompagnato in Italia le due bambine sia mediante un volo proveniente dal Marocco, sia mediante l'uso di documenti falsi.

3.- Conviene premettere all'esame del merito delle questioni prospettate un inquadramento relativo allo sviluppo storico della disposizione censurata (*infra*, punti da 3.1. a 3.5.), alla sua interpretazione ad opera della giurisprudenza penale (*infra*, punto 3.6.) e agli obblighi internazionali di cui la disposizione stessa costituisce attuazione (*infra*, punto 3.7.).

3.1.- Il delitto comunemente qualificato come "favoreggiamento dell'immigrazione clandestina" fece la propria comparsa nell'ordinamento italiano in sede di conversione del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416 (Norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello Stato. Disposizioni in materia di asilo), ad opera della legge 28 febbraio 1990, n. 39, altrimenti nota come "legge Martelli". L'art. 3, comma 8, del d.l. n. 416 del 1989, come convertito, stabiliva: «[s]alvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque compie attività dirette a favorire l'ingresso degli stranieri nel territorio dello Stato in violazione delle disposizioni del presente decreto è punito con la reclusione fino a due anni o con la multa fino a lire due milioni. Se il fatto è commesso a fine di lucro, ovvero da tre o più persone in concorso tra loro, la pena della reclusione da due a sei anni e della multa da lire dieci milioni a lire cinquanta milioni».

In questa formulazione, la fattispecie delittuosa base era dunque già configurata come reato a consumazione anticipata, caratterizzata dal compimento di attività «dirette» a favorire l'ingresso illegale di stranieri nel territorio dello Stato, ed era sanzionata in particolare con la reclusione «fino a due anni»: con un minimo - dunque - di quindici giorni risultante dalla regola generale di cui all'art. 23 cod. pen. Erano poi previste due ipotesi aggravate, integrate dal fine di lucro e dalla commissione da parte di tre o più persone, sanzionate con l'autonomo quadro edittale della reclusione da due a sei anni e da una multa assai più severa rispetto a quella prevista per il fatto base.

3.2.- Il delitto di favoreggiamento dell'immigrazione conflui poi nell'art. 12 t.u. immigrazione, recependo la formulazione della previsione incriminatrice contenuta nell'art. 10 della legge 6 marzo 1998, n. 40 (Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), altrimenti nota come "legge Turco-Napolitano", la quale aveva al contempo abrogato il menzionato art. 3, comma 8, del d.l. n. 416 del 1989 e conferito delega al Governo per l'adozione del t.u. immigrazione.

Nella versione originaria dell'art. 12 t.u. immigrazione, la fattispecie delittuosa base di cui al comma 1 restò strutturalmente inalterata rispetto alla previsione contenuta nella "legge Martelli", ma le pene furono innalzate. In particolare, la reclusione divenne «fino a tre anni», mantenendosi peraltro il minimo di quindici giorni derivante dall'art. 23 cod. pen.

Furono invece previste, oltre alle due già contemplate dalla "legge Martelli", numerose circostanze aggravanti al comma 3, il cui testo originario recitava: «[s]e il fatto di cui al comma 1 è commesso a fine di lucro o da tre o più persone in concorso tra loro, ovvero riguarda l'ingresso di cinque o più persone, e nei casi in cui il fatto è commesso mediante l'utilizzazione di servizi di trasporto internazionale o di documenti contraffatti, la pena è della reclusione da quattro a dodici anni e della multa di lire trenta milioni per ogni straniero di cui è stato favorito l'ingresso in violazione del presente testo unico. Se il fatto è commesso al fine di reclutamento di persone da destinare alla prostituzione o allo sfruttamento della prostituzione, ovvero riguarda l'ingresso di minori da impiegare in attività illecite al fine di favorirne lo sfruttamento, la pena è della reclusione da cinque a quindici anni e della multa di lire cinquanta milioni per ogni straniero di cui è stato favorito l'ingresso in violazione del presente testo unico».

Nel 1998, dunque, compare per la prima volta un'ipotesi aggravata assai simile a quella oggi all'esame, relativa al fatto compiuto «mediante l'utilizzazione di servizi di trasporto internazionale o di documenti contraffatti». Per tale ipotesi era prevista - come per quelle preesistenti del fatto commesso a fine di lucro e della commissione da parte di tre o più persone, nonché per l'altra nuova ipotesi dell'ingresso di cinque o più persone - la reclusione da quattro a dodici anni, unitamente a una multa determinata in misura fissa per ogni straniero di cui fosse stato favorito l'ingresso.

3.3.- L'art. 12 t.u. immigrazione fu poi incisivamente modificato dalla legge 30 luglio 2002, n. 189 (Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo), la cosiddetta "legge Bossi-Fini".



Il comma 1 fu arricchito della previsione degli atti «diretti a procurare l'ingresso illegale in un altro Stato membro diverso dall'Italia», e la pena pecuniaria divenne anch'essa proporzionale al numero di stranieri oggetto della condotta delittuosa.

Quanto al comma 3, esso fu integralmente riscritto nei termini seguenti: «[s]alvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque, al fine di trarre profitto anche indiretto, compie atti diretti a procurare l'ingresso di taluno nel territorio dello Stato in violazione delle disposizioni del presente testo unico, ovvero a procurare l'ingresso illegale in altro Stato del quale la persona non è cittadina o non ha titolo di residenza permanente, è punito con la reclusione da quattro a dodici anni e con la multa di 15.000 euro per ogni persona. La stessa pena si applica quando il fatto è commesso da tre o più persone in concorso tra loro o utilizzando servizi internazionali di trasporto ovvero documenti contraffatti o alterati o comunque illegalmente ottenuti».

Furono poi aggiunti altri due commi, che contemplavano ulteriori ipotesi aggravanti.

In particolare, il nuovo comma 3-*bis* prevedeva: «[l]e pene di cui al comma 3 sono aumentate se: a) il fatto riguarda l'ingresso o la permanenza illegale nel territorio dello Stato di cinque o più persone; b) per procurare l'ingresso o la permanenza illegale la persona è stata esposta a pericolo per la sua vita o la sua incolumità; c) per procurare l'ingresso o la permanenza illegale la persona è stata sottoposta a trattamento inumano o degradante».

Il nuovo comma 3-*ter*, dal canto suo, recitava: «[s]e i fatti di cui al comma 3 sono compiuti al fine di reclutare persone da destinare alla prostituzione o comunque allo sfruttamento sessuale ovvero riguardano l'ingresso di minori da impiegare in attività illecite al fine di favorirne lo sfruttamento, si applica la pena della reclusione da cinque a quindici anni e la multa di 25.000 euro per ogni persona».

Di fronte al dato letterale del nuovo comma 3, che - subordinatamente a una clausola espressa di sussidiarietà rispetto ad altri più gravi reati - reiterava pressoché integralmente la descrizione della condotta contenuta nel comma 1 arricchendola di ulteriori requisiti, la giurisprudenza si orientò a considerare le fattispecie ivi previste come figure autonome di reato (Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 25 gennaio 2006, n. 11578). Tra queste fattispecie comparivano, ancora, il fine di profitto, la commissione da parte di tre o più persone, nonché le due ipotesi ora all'esame - utilizzazione di servizi internazionali di trasporto e utilizzazione di documenti «contraffatti ovvero alterati o comunque illecitamente ottenuti».

La commissione da parte di tre o più persone passò invece a integrare l'ipotesi aggravata prevista dal nuovo comma 3-*bis*, accanto a quella dell'ingresso o della permanenza illegale di cinque o più persone e a quelle, di nuova introduzione, dell'esposizione della persona trasportata a pericolo per la vita o l'incolumità, ovvero a trattamento inumano o degradante. Per queste ipotesi veniva disposto che le pene previste dal comma 3 fossero ulteriormente aumentate.

Un autonomo e più severo quadro edittale (comprensivo, in particolare, della pena della reclusione da cinque a quindici anni) veniva invece previsto per le nuove circostanze aggravanti di cui al comma 3-*ter*, integrate dal fine di destinare le persone trasportate alla prostituzione, allo sfruttamento sessuale o allo sfruttamento di minori.

3.4.- Ulteriori modifiche furono apportate all'art. 12 t.u. immigrazione dall'art. 1-*ter* del decreto-legge 14 settembre 2004, n. 241 (Disposizioni urgenti in materia di immigrazione), aggiunto in sede di conversione dalla legge 12 novembre 2004, n. 271.

In particolare, la pena detentiva per la fattispecie di cui al comma 1 fu elevata, stabilendosi la reclusione da uno a cinque anni.

Nel comma 3 si conservò soltanto il fine di trarre profitto anche indiretto, prevedendosi una cornice edittale - per ciò che concerne la pena detentiva - da quattro a quindici anni di reclusione.

Le ipotesi in questa sede all'esame (utilizzo di servizi internazionali di trasporto e di documenti contraffatti, alterati o comunque illecitamente ottenuti) furono a questo punto trasferite nel comma 3-*bis*, accanto a quelle che già erano state collocate in quest'ultimo comma dalla "legge Bossi-Fini" (fatto concernente l'ingresso o permanenza illegale di cinque o più persone; pericolo alla vita o all'incolumità fisica della persona trasportata; sottoposizione della stessa a trattamenti inumani o degradanti), prevedendosi per tutte queste ipotesi l'aumento della pena stabilita dai commi 1 e 3.

Conseguentemente, ai fini della determinazione del quadro edittale applicabile, decisivo divenne il discrimine tra fatto commesso senza fine di lucro (rilevante ai sensi del comma 1, e punito con la reclusione da uno a cinque anni, su cui operare l'aumento sino a un terzo ex art. 64 cod. pen.) e fatto commesso con fine di lucro (rilevante ai sensi del comma 3, e punito con la reclusione da cinque a quindici anni, su cui operare l'ulteriore aumento sino a un terzo).

Infine, per le ipotesi di cui al comma 3-*ter*, rimaste inalterate nella loro definizione rispetto alla "legge Bossi-Fini", fu previsto l'aumento da un terzo alla metà delle pene detentive stabilite dal comma 3.



3.5.- L'art. 12 t.u. immigrazione fu, una volta ancora, riformulato dalla legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), acquisendo così l'attuale fisionomia.

In particolare, il comma 1 recita: «[s]alvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque, in violazione delle disposizioni del presente testo unico, promuove, dirige, organizza, finanzia o effettua il trasporto di stranieri nel territorio dello Stato ovvero compie altri atti diretti a procurarne illegalmente l'ingresso nel territorio dello Stato, ovvero di altro Stato del quale la persona non è cittadina o non ha titolo di residenza permanente, è punito con la reclusione da uno a cinque anni e con la multa di 15.000 euro per ogni persona».

La legge n. 94 del 2009 ha, dunque, confermato - in relazione alla fattispecie base di cui al primo comma - la cornice edittale da uno a cinque anni di reclusione già introdotta dalla legge n. 271 del 2004.

Il comma 3 è, ora, così formulato: «[s]alvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque, in violazione delle disposizioni del presente testo unico, promuove, dirige, organizza, finanzia o effettua il trasporto di stranieri nel territorio dello Stato ovvero compie altri atti diretti a procurarne illegalmente l'ingresso nel territorio dello Stato, ovvero di altro Stato del quale la persona non è cittadina o non ha titolo di residenza permanente, è punito con la reclusione da cinque a quindici anni e con la multa di 15.000 euro per ogni persona nel caso in cui:

- a) il fatto riguarda l'ingresso o la permanenza illegale nel territorio dello Stato di cinque o più persone;
- b) la persona trasportata è stata esposta a pericolo per la sua vita o per la sua incolumità per procurarne l'ingresso o la permanenza illegale;
- c) la persona trasportata è stata sottoposta a trattamento inumano o degradante per procurarne l'ingresso o la permanenza illegale;
- d) il fatto è commesso da tre o più persone in concorso tra loro o utilizzando servizi internazionali di trasporto ovvero documenti contraffatti o alterati o comunque illegalmente ottenuti;
- e) gli autori del fatto hanno la disponibilità di armi o materie esplosive».

Nel comma 3 così riformulato sono state dunque ricollocate cinque diverse ipotesi: le quattro già regolate dalla legge n. 271 del 2004 nel comma 3-*bis* - tra cui quella descritta alla lettera d), che comprende le due sottoipotesi oggetto di censura in questa sede (utilizzo di servizi internazionali di trasporto e utilizzo di documenti contraffatti, alterati o comunque illegalmente ottenuti) -; ed una quinta, descritta alla lettera e), di nuovo conio. Per tutte queste ipotesi la pena è stata ulteriormente innalzata, prevedendosi una nuova cornice edittale da cinque a quindici anni di reclusione, oltre alla multa di 15.000 euro per ogni persona.

Il comma 3-*bis* riformulato dispone che, in caso di concorso tra due o più delle ipotesi di cui al comma precedente, la pena ivi prevista sia aumentata.

Il comma 3-*ter*, parimenti riformulato, prevede poi che «[l]a pena detentiva è aumentata da un terzo alla metà e si applica la multa di 25.000 euro per ogni persona se i fatti di cui ai commi 1 e 3:

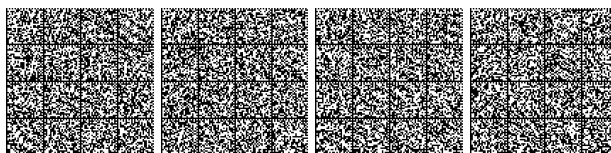
- a) sono commessi al fine di reclutare persone da destinare alla prostituzione o comunque allo sfruttamento sessuale o lavorativo ovvero riguardano l'ingresso di minori da impiegare in attività illecite al fine di favorirne lo sfruttamento;
- b) sono commessi al fine di trarne profitto, anche indiretto».

Ai sensi del nuovo comma 3-*quater*, infine, eventuali circostanze attenuanti (diverse da quelle previste dagli artt. 98 e 114 cod. pen.) non possono essere ritenute prevalenti o equivalenti rispetto alle circostanze aggravanti di cui ai commi 3-*bis* e 3-*quater*, le relative diminuzioni di pena dovendosi operare sulla quantità di pena risultante dall'aumento conseguente alle predette aggravanti.

3.6.- Risolvendo un contrasto giurisprudenziale sul punto, le sezioni unite della Corte di cassazione hanno riconosciuto natura di circostanze aggravanti anche alle ipotesi descritte dal comma 3, così come oggi formulato, tra le quali dunque anche quelle - inserite nella lettera d) - oggetto del presente giudizio (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 21 giugno 2018, n. 40982).

Pertanto, è possibile il loro bilanciamento con eventuali circostanze attenuanti ai sensi dell'art. 69 cod. pen., e la conseguente commisurazione della pena - in caso di equivalenza o prevalenza delle attenuanti - a partire dall'assai più mite quadro edittale previsto dal comma 1 (caratterizzato, in particolare, dalla reclusione da uno a cinque anni, anziché da cinque a quindici anni); e ciò sempre che non ricorrano due o più di tali aggravanti ovvero il fine di profitto, operando in tal caso il divieto di equivalenza o prevalenza delle attenuanti stabilito dal comma 3-*quater*.

3.7.- L'art. 12 t.u. immigrazione, e in particolare i suoi commi 1, 3, 3-*bis* e 3-*ter*, investono una materia interessata da obblighi assunti in sede di diritto internazionale e imposti dal diritto dell'Unione europea.



3.7.1.- Sul fronte del diritto internazionale, viene anzitutto in considerazione il Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità transnazionale organizzata per combattere il traffico illecito di migranti via terra, via mare e via aria (cosiddetto Protocollo di Palermo), il cui art. 6, paragrafo 1, obbliga gli Stati parte a criminalizzare tra l'altro, allorché il fatto sia commesso intenzionalmente e a scopo di profitto, il «traffico di migranti» («smuggling of migrants» nella versione ufficiale inglese, «trafic illicite de migrants» in quella francese), a sua volta definito dall'art. 3, lettera *a*), del medesimo Protocollo come «il procurare, al fine di ricavare, direttamente o indirettamente, un vantaggio economico o altro tipo di vantaggio materiale, l'ingresso illegale di una persona in uno Stato parte di cui la persona non è cittadina o residente permanente».

L'indicato art. 6, al paragrafo 3, impone poi a ciascuno Stato parte di adottare le misure legislative e di altra natura che si rendano necessarie a conferire il carattere di circostanze aggravanti, tra l'altro, del reato di traffico di migranti alla messa in pericolo della vita o dell'incolumità dei migranti interessati (lettera *a*), ovvero alla loro sottoposizione a trattamenti inumani o degradanti, incluso lo sfruttamento (lettera *b*).

Gli obblighi di criminalizzazione stabiliti dal Protocollo in parola sono, dunque, limitati a condotte commesse a scopo di profitto, coerentemente con lo stesso uso linguistico dei termini “smuggling” (letteralmente, contrabbando) e “trafic illicite”, che evocano immediatamente l'attività di gruppi criminali organizzati; mentre l'obbligo di prevedere specifici aggravamenti di pena sussiste solo per le ipotesi coperte oggi, nel diritto italiano, dall'art. 12, comma 3, lettere *b*) e *c*), t.u. immigrazione, relative rispettivamente all'esposizione a pericolo per la vita o l'incolumità del migrante e alla sua sottoposizione a trattamenti inumani o degradanti.

3.7.2.- Quanto al diritto dell'Unione europea, gli obblighi di incriminazione in materia - già anticipati nel 1990 dalla Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen - sono essenzialmente quelli stabiliti dal combinato disposto della decisione quadro 2002/946/GAI del Consiglio, del 28 novembre 2002, relativa al rafforzamento del quadro penale per la repressione del favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali, e dalla direttiva, adottata in pari data, 2002/90/CE del Consiglio, volta a definire il favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali (che assieme formano il cosiddetto “Facilitators Package”).

L'art. 1, paragrafo 1, della decisione quadro prevede che ciascuno Stato membro adotti le misure necessarie affinché gli illeciti definiti, in particolare, nell'art. 1 della direttiva 2002/90/CE siano passibili di «sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive che possono comportare l'extradizione».

L'art. 1 della direttiva, dal canto suo, dispone che ciascuno Stato membro adotta sanzioni appropriate, tra l'altro, «nei confronti di chiunque intenzionalmente aiuti una persona che non sia cittadino di uno Stato membro ad entrare o a transitare nel territorio di uno Stato membro in violazione della legislazione di detto Stato relativa all'ingresso o al transito degli stranieri».

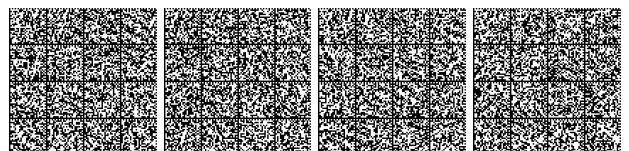
L'art. 1, paragrafo 3, della decisione quadro prevede poi che ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché gli illeciti definiti, tra l'altro, all'art. 1, paragrafo 1, lettera *a*), della direttiva 2002/90/CE, «se perpetrati a scopo di lucro, siano passibili di pene privative della libertà», il cui massimo non può essere inferiore a 8 anni, quando sono commessi in una delle circostanze seguenti:

- il reato è commesso da un'organizzazione criminale, quale definita nell'azione comune 98/733/GAI;
- la commissione del reato mette in pericolo la vita delle persone che ne sono vittime».

4.- Ciò premesso, le questioni devono essere ritenute fondate con riferimento a entrambi i profili di censura formulati dal rimettente.

4.1.- Cuore di tali censure, ampiamente approfondite dalla parte e dagli amici curiae, è l'asserita manifesta irragionevolezza dell'aumento della pena detentiva (nei termini di una quintuplicazione del minimo, che passa da uno a cinque anni, e di una triplicazione del massimo, che passa da cinque a quindici anni) stabilita per le due ipotesi aggravate all'esame, rispetto a quella prevista per la fattispecie base di cui all'art. 12, comma 1, t.u. immigrazione. Tale manifesta irragionevolezza si tradurrebbe, nella prospettazione del rimettente, nella comminatoria legislativa di una pena manifestamente sproporzionata sia alla intrinseca gravità della tipologia di fatti sanzionati, sia alla pena prevista, appunto, per la fattispecie base di reato di cui al comma 1.

In base alla costante giurisprudenza di questa Corte (per una più estesa ricapitolazione, sentenza n. 112 del 2019), ai sensi del combinato disposto degli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost. l'ampia discrezionalità di cui dispone il legislatore nella quantificazione delle pene incontra il proprio limite nella manifesta sproporzione della singola scelta sanzionatoria, sia in relazione alle pene previste per altre figure di reato (sentenze n. 88 del 2019, n. 68 del 2012, n. 409 del 1989 e n. 218 del 1974), sia rispetto alla intrinseca gravità delle condotte abbracciate da una singola figura di reato (sentenze n. 136 e n. 73 del 2020, n. 284 e n. 40 del 2019, n. 222 del 2018, n. 236 del 2016 e n. 341 del 1994). Il limite in parola esclude, più in particolare, che la severità della pena comminata dal legislatore



possa risultare manifestamente sproporzionata rispetto alla gravità oggettiva e soggettiva del reato: il che accade, in particolare, ove il legislatore fissi una misura minima della pena troppo elevata, vincolando così il giudice all'inflizione di pene che potrebbero risultare, nel caso concreto, chiaramente eccessive rispetto alla sua gravità (da ultimo, sentenza n. 28 del 2022).

In applicazione di tali principi, occorre dunque verificare se l'aumento della pena edittale previsto per le due ipotesi aggravate all'esame, nei termini sopra descritti, sia tale da vincolare il giudice a irrogare pene manifestamente sproporzionate per eccesso rispetto alla gravità dei fatti riconducibili a quelle figure normative.

4.2.- Al riguardo, occorre anzitutto sottolineare che l'intera gamma delle ipotesi delittuose descritte dall'art. 12 t.u. immigrazione ha quale comune oggetto di tutela l'ordinata gestione dei flussi migratori: interesse che questa Corte ha da tempo definito quale «bene giuridico “strumentale”, attraverso la cui salvaguardia il legislatore attua una protezione in forma avanzata del complesso di beni pubblici “finali”, di sicuro rilievo costituzionale, suscettivi di essere compromessi da fenomeni di immigrazione incontrollata» (sentenza n. 250 del 2010 e ivi numerosi precedenti in senso conforme), quali, in particolare, gli equilibri del mercato del lavoro, le risorse (limitate) del sistema di sicurezza sociale, l'ordine e la sicurezza pubblica.

Precisamente alla tutela di tali interessi sono funzionali, del resto, gli obblighi stabiliti in materia dall'Unione europea, e segnatamente quelli discendenti dal “Facilitators Package” poc'anzi menzionato (*supra*, punto 3.7.2.), che comprendono l'obbligo per gli Stati membri di prevedere «sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive» a carico, in particolare, di chi intenzionalmente aiuti un cittadino di uno Stato terzo a entrare o a transitare illegalmente nel territorio di uno Stato membro.

4.3.- Nell'adempimento di tali obblighi di matrice europea, il legislatore italiano ha ritenuto di apprestare una sanzione penale di carattere detentivo, in particolare prevedendo a partire dal 2004 (*supra*, punto 3.4.) una cornice edittale da uno a cinque anni di reclusione per tale condotta, integrante l'ipotesi base di cui all'art. 12, comma 1, t.u. immigrazione.

La cornice edittale si innalza però bruscamente - da cinque a quindici anni di reclusione - nelle ipotesi aggravate contemplate dal comma 3 del medesimo articolo, con ulteriori aumenti di pena (più sopra analiticamente descritti: punto 3.5.) nelle ipotesi di cui ai successivi commi 3-*bis* e 3-*ter*. Tali aumenti di pena - che in termini percentuali sono notevolmente superiori a quelli che ordinariamente connotano le fattispecie aggravate rispetto alle corrispondenti figure base di reato - si ricollegano chiaramente, nella prospettiva del legislatore, alla dimensione plurioffensiva delle ipotesi ivi contemplate, il cui orizzonte di tutela trascende di gran lunga quello dell'ordinata gestione dei flussi migratori. Al punto che questa Corte ha avuto modo di affermare, in relazione alle disposizioni di cui ai commi 3 e 3-*ter* dell'art. 12 t.u. immigrazione, che esse «sono volte anzitutto, anche se non esclusivamente, a tutelare le persone trasportate, che spesso versano in stato di bisogno, anche estremo» (sentenza n. 142 del 2017).

Ciò appare evidente rispetto alle due ipotesi aggravate previste dalle lettere *b*) e *c*) del comma 3, integrate dall'essere stata la persona trasportata esposta rispettivamente a un pericolo per la propria vita o incolumità, e addirittura a trattamenti inumani o degradanti: ipotesi, entrambe, che non possono non richiamare alla mente le drammatiche immagini di viaggi su imbarcazioni di fortuna e sovraffollate, o in precari nascondigli in celle frigorifere destinate al trasporto di merci, che spesso sfociano in eventi fatali. Le due ipotesi sono, d'altronde, oggetto di obblighi sovranazionali di maggiore punibilità: il Protocollo di Palermo richiede per entrambe un aggravamento di pena (*supra*, punto 3.7.1.), mentre il “Facilitators Package” impone per la prima ipotesi l'adozione di pene «privative della libertà, il cui massimo non può essere inferiore a otto anni» (*supra*, punto 3.7.2.).

Parimenti, la fattispecie aggravata di cui al comma 3-*bis*, lettera *a*) - caratterizzata dal fine di reclutare persone da destinare alla prostituzione ovvero allo sfruttamento sessuale o lavorativo, e confinante con la fattispecie di tratta di persone di cui all'art. 601 cod. pen., quest'ultima punita con la reclusione da otto a venti anni - appare calibrata sulle esigenze di tutela dello straniero assai più che sul controllo dei flussi migratori, che pure resta sullo sfondo dell'incriminazione come in ogni altra ipotesi disciplinata dall'art. 12 t.u. immigrazione.

Ma una dimensione plurioffensiva, seppure in diversa direzione, è caratteristica anche di altre ipotesi aggravate previste dall'art. 12 t.u. immigrazione. Le fattispecie aggravate di cui al comma 3, lettera *a*) (fatto riguardante l'ingresso o la permanenza illegale di cinque o più persone), lettera *e*) (disponibilità di armi o materie esplodenti da parte degli autori del fatto), nonché lettera *d*) all'inciso iniziale (fatto commesso da tre o più persone in concorso tra loro) appaiono tutte evocare, secondo le verosimili intenzioni del legislatore, scenari di coinvolgimento di organizzazioni criminali attive nel traffico internazionale di migranti: ipotesi rispetto alle quali la decisione quadro 2002/946/GAI richiede, ancora, allo Stato membro di adottare pene privative della libertà non inferiori, nel massimo, a otto anni (*supra*, punto 3.7.2.).



4.4.- Occorre, a questo punto, verificare se possa analogamente trovare una ragionevole giustificazione la cornice edittale, drasticamente più severa rispetto a quella prevista per la fattispecie base, stabilita per le due sottopotesi previste dal comma 3, lettera *d*), che sono oggi sottoposte all'esame di questa Corte.

Al riguardo, occorre preliminarmente sgomberare il campo dall'erroneo argomento addotto dall'Avvocatura generale dello Stato sulla base di un'isolata pronuncia della Corte di cassazione (sezione prima penale, sentenza 25 marzo 2014, n. 40624), secondo cui le ipotesi aggravate di cui al comma 3 - comprensive anche di quelle in esame - sarebbero strutturate quali reati di danno, implicando l'effettivo ingresso dello straniero nel territorio dello Stato. Come emerge dall'inequivoco tenore letterale del comma 3, e come ormai riconosciuto dalle stesse sezioni unite della Corte di cassazione (sentenza 21 giugno 2018, n. 40982) nonché, da epoca ben anteriore, da questa stessa Corte (sentenza n. 331 del 2011), tutte le fattispecie previste dall'art. 12 t.u. immigrazione sono strutturate quali reati "a consumazione anticipata", che si perfezionano con il solo compimento di «atti diretti a procurare l'ingresso illegale di stranieri», senza che tale scopo debba necessariamente essere conseguito dall'agente.

Per altro verso, si è sottolineato poc'anzi come queste ipotesi non fossero previste dall'art. 6, comma 8, della "legge Martelli" (*supra*, punto 3.1.), e abbiano invece fatto la propria comparsa nell'art. 12 t.u. immigrazione come configurato dalla "legge Turco-Napolitano", in cui quella originaria disciplina confluì (*supra*, punto 3.2.), accanto a varie altre circostanze aggravanti mantenutesi nelle successive versioni dello stesso art. 12. Nessuna illustrazione della *ratio* delle due ipotesi all'esame si rinviene, però, nei lavori preparatori di quella legge.

4.4.1.- L'individuazione di una (qualsivoglia) *ratio* dell'aggravamento di pena rispetto alla fattispecie base è, in verità, particolarmente ardua rispetto all'ipotesi dell'utilizzazione di servizi internazionali di trasporto.

Non pare, infatti, ragionevolmente ravvisabile alcun surplus di disvalore del fatto commesso mediante l'utilizzazione di servizi internazionali di trasporto rispetto alla generalità dei fatti riconducibili alla fattispecie base descritta nel comma 1: una tale modalità di commissione non offende alcun bene giuridico ulteriore rispetto a quello tutelato dal comma 1 (l'ordinata gestione dei flussi migratori), né rappresenta una modalità di condotta particolarmente insidiosa o tale da creare speciali difficoltà di accertamento alla polizia di frontiera.

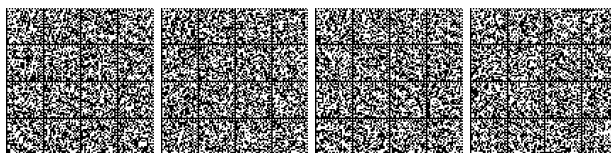
Argomenta in proposito l'Avvocatura generale dello Stato che i vettori internazionali di trasporto, per «evidenti esigenze di speditezza», non potrebbero essere assoggettati a «lunghi e penetranti controlli». Ma a ciò è agevole replicare che i passeggeri che utilizzano servizi internazionali di trasporto (linee aeree, traghetti, autobus, treni), nella normalità dei casi, devono necessariamente sottoporsi a tutti gli ordinari controlli di frontiera finalizzati primariamente a evitare ingressi non autorizzati nel territorio dello Stato; controlli che, invece, vengono elusi qualora lo straniero utilizzi altri strumenti per superare clandestinamente i confini.

4.4.2.- Quanto all'utilizzazione di documenti contraffatti, alterati o comunque illegalmente ottenuti, il discorso è parzialmente diverso.

Non v'è dubbio, infatti, che il possesso e l'uso di documenti totalmente o parzialmente falsi, o anche solo illecitamente ottenuti (presumibilmente, a mezzo di un'attività integrante altri reati), conferisca alla condotta una connotazione offensiva ulteriore rispetto a quella propria della fattispecie base. La "fede pubblica", individuata dal codice penale come bene giuridico dell'intera classe dei reati di falso, evoca in effetti esigenze di tutela di interessi di grande rilievo per l'ordinamento e la società nel suo complesso, a cominciare dall'ordine e dalla sicurezza pubblica, i quali richiedono la veritiera identificazione di tutte le persone presenti nel territorio nazionale.

Ciò che sfugge a ogni plausibile giustificazione è, tuttavia, l'entità dello scarto tra la pena prevista per la fattispecie base e quella ora all'esame, peraltro progressivamente accresciutosi dal 1998 a oggi per effetto del succedersi vorticoso di novelle di cui si è dettagliatamente dato conto poc'anzi (*supra*, punti da 3.2. a 3.5.).

In effetti, la generalità dei delitti di falsità in atti e personali previsti dai Capi III e IV del Titolo VII del Libro II del codice penale è punita con pene che, nel minimo, non oltrepassano la soglia di un anno di reclusione; e lo stesso art. 6, comma 6-*bis*, t.u. immigrazione, che incrimina la contraffazione o alterazione di permessi di soggiorno o di altri documenti correlati alla presenza legittima dello straniero nel territorio nazionale, prevede una cornice edittale da uno a tre anni di reclusione. Il solo delitto di possesso e fabbricazione di documenti falsi validi per l'espatrio di cui all'art. 497-*bis* cod. pen. - introdotto con il decreto-legge 27 luglio 2005, n. 144 (Misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale), convertito, con modificazioni, nella legge 31 luglio 2005, n. 155, all'indomani degli attentati di Londra del 7 e 21 luglio 2005 con lo scopo di ostacolare gli spostamenti transfrontalieri di persone coinvolte in



attività terroristiche - prevede un minimo di due anni e un massimo di cinque anni di reclusione, limitatamente però al possesso di documenti «falsi»: con esclusione, dunque, di quelli autentici, ma «illecitamente ottenuti», pure abbracciati dall'ipotesi aggravata ora all'esame.

Per quanto la fattispecie aggravata in esame configuri un reato complesso, la previsione di una pena minima di cinque anni, e di una massima di quindici anni di reclusione per un fatto ordinariamente punibile con la reclusione da uno a cinque anni, solo in ragione dell'utilizzazione di documenti contraffatti, alterati o anche soltanto illecitamente ottenuti presenta, dunque, tratti di assoluta anomalia "intrasistemica" rispetto alle scelte sanzionatorie tanto del codice penale, quanto della legislazione di settore. Una simile anomalia non può che tradursi in una valutazione di manifesta sproporzione del trattamento sanzionatorio previsto per l'ipotesi aggravata all'esame.

E ciò sulla base del medesimo ordine di considerazioni che ha condotto questa Corte, nella sentenza n. 236 del 2016, a considerare manifestamente sproporzionato l'identico quadro edittale della reclusione da cinque a quindici anni previsto dall'art. 567, secondo comma, cod. pen. per il delitto di alterazione di stato compiuto mediante «false certificazioni, false attestazioni o altre falsità»: modalità di condotta, queste ultime, pure certamente offensive della fede pubblica, in un settore così delicato dell'ordinamento come lo stato civile; ma non tali da poter ragionevolmente giustificare il drastico aumento di pena rispetto alla ordinaria ipotesi di alterazione di stato, prevista dal primo comma dell'art. 567 cod. pen.

4.5.- Le conclusioni sin qui raggiunte sono, peraltro, corroborate da un'ulteriore considerazione.

Dalla "legge Martelli" in poi, la norma incriminatrice su cui si è incardinato il contrasto all'immigrazione clandestina (l'art. 6, comma 8, del d.l. n. 416 del 1989, come convertito, e poi l'art. 12 t.u. immigrazione) ha progressivamente differenziato, con sempre maggiore nettezza (*supra*, punti da 3.1. a 3.5.), il trattamento sanzionatorio di due distinte classi di condotte: da un lato, l'aiuto all'ingresso illegale nel territorio dello Stato compiuto in favore di singoli stranieri, per finalità in senso lato altruistiche; e dall'altro, l'attività posta in essere a scopo di lucro da gruppi criminali organizzati nei confronti di un numero più o meno ampio di migranti destinati a essere trasportati illegalmente nel territorio dello Stato.

Il ben maggiore rigore sanzionatorio previsto per la seconda classe di condotte riflette l'evidente distinzione, sul piano criminologico, tra due fenomeni radicalmente diversi, come questa Corte ha avuto modo di rimarcare già nella sentenza n. 331 del 2011. Nel dichiarare costituzionalmente illegittima la presunzione di adeguatezza della custodia cautelare in carcere per tutte le ipotesi abbracciate dall'art. 12 t.u. immigrazione, la Corte ha infatti osservato che «le fattispecie criminose cui la presunzione in esame è riferita possono assumere le più disparate connotazioni: dal fatto ascrivibile ad un sodalizio internazionale, rigidamente strutturato e dotato di ingenti mezzi, che specula abitualmente sulle condizioni di bisogno dei migranti, senza farsi scrupolo di esporli a pericolo di vita; all'illecito commesso una tantum da singoli individui o gruppi di individui, che agiscono per le più varie motivazioni, anche semplicemente solidaristiche in rapporto ai loro particolari legami con i migranti agevolati, essendo il fine di profitto previsto dalla legge come mera circostanza aggravante».

Come sopra rammentato (punto 3.7.), d'altronde, i due "tipi" criminologici sono tenuti ben distinti anche dalle fonti sovranazionali vincolanti per il nostro Paese. Il Protocollo di Palermo ha unicamente di mira il fenomeno del traffico internazionale di migranti, gestito per lo più da grandi organizzazioni criminali che ricavano ingenti profitti da tale attività; mentre il "Facilitators Package" dell'Unione europea mira sì a colpire entrambi i fenomeni (rispetto all'obiettivo del controllo dei flussi migratori all'interno, in particolare, dell'area Schengen), ma calibra i propri obblighi di incriminazione e di punizione in maniera distinta per le due tipologie di condotte, riservando l'obbligo di adottare severe sanzioni privative della libertà soltanto a quelle riconducibili al traffico internazionale di migranti.

Del tutto diversa appare, del resto, la posizione dello straniero nella struttura di queste due macroipotesi. Rispetto al favoreggiamento "individuale", o "altruistico", abbracciato nella legge italiana dall'art. 12, comma 1, t.u. immigrazione, lo straniero il cui ingresso illecito viene facilitato compare quale soggetto nella sostanza "beneficiario" della condotta illecita, i suoi interessi restando comunque estranei al fuoco della tutela apprestata dalla disposizione, tutta incentrata sul bene giuridico dell'ordinata gestione dei flussi migratori. Rispetto invece a svariate ipotesi aggravate previste dai commi 3, 3-bis e 3-ter, lo straniero assume indubitabilmente a titolare degli altri beni giuridici di volta in volta tutelati, costituendo anzitutto la "vittima" della condotta criminosa: esposta ora a pericolo per la propria vita o incolumità, ora a trattamenti inumani e degradanti, ora al rischio di essere avviata alla prostituzione o sfruttata in attività lavorative, e comunque - nel caso ordinario in cui la condotta sia compiuta con finalità di profitto - costretta a sborsare ingenti somme di denaro in cambio dell'aiuto a varcare le frontiere.



Ebbene, la parificazione ai fini sanzionatori delle due condotte ora all'esame di questa Corte - utilizzo di servizi internazionali di trasporto, e di documenti contraffatti, alterati o illecitamente ottenuti - a numerose altre condotte coerenti con la tipologia criminosa del traffico internazionale di migranti costituisce una scelta legislativa manifestamente irragionevole.

Infatti, né l'una né l'altra delle condotte ora all'esame, allorché compiute senza scopo di lucro, sono plausibilmente indicative del coinvolgimento dell'agente in un'attività di traffico internazionale di migranti, risultando per contro ordinariamente compatibili con situazioni in cui lo straniero venga aiutato a entrare illegalmente in Italia per finalità assai lontane da quelle del traffico internazionale: ciò su cui già aveva posto l'accento la sentenza n. 311 del 2011. Situazioni, queste ultime, emblematicamente esemplificate dal caso oggetto del procedimento *a quo*, che vede come protagonista una donna imputata di avere illegittimamente accompagnato in Italia la figlia e la nipote, entrambe minorenni.

Né persuade l'argomento, speso dall'Avvocatura generale dello Stato nella discussione in udienza, secondo cui chi si procura un documento falso, o illecitamente consegue la disponibilità di un documento autentico, necessariamente entra in contatto con organizzazioni criminali in grado di fornirgli un tale "servizio". In effetti, anche ammesso che quanto descritto dalla difesa statale sia ciò che accade nella normalità dei casi, l'argomento non suggerisce affatto che l'autore dell'illecito sia per ciò stesso stabilmente coinvolto nell'organizzazione criminale - come sarebbe necessario a giustificare il drastico innalzamento di pena previsto rispetto alla fattispecie base -, ma semplicemente che egli si sia occasionalmente rivolto all'organizzazione al solo scopo di essere aiutato a far entrare in Italia uno straniero in violazione della normativa vigente, esattamente come potrebbe fare lo stesso straniero che intenda raggiungere un tale scopo (il quale resterebbe punibile ai sensi della sola contravvenzione di cui all'art. 10-*bis* t.u. immigrazione, in concorso con i delitti di falso eventualmente realizzati).

4.6.- Né, ancora, queste conclusioni potrebbero essere revocate in dubbio sulla base dell'argomento per cui la cornice edittale prevista dal comma 3 potrebbe essere comunque "neutralizzata" in caso di equivalenza o prevalenza di eventuali attenuanti, e in particolare delle circostanze attenuanti generiche di cui all'art. 62-*bis* cod. pen.

Al riguardo, non può non rilevarsi che l'applicazione di circostanze attenuanti è soltanto eventuale, e non è in grado pertanto di sanare il vulnus costituzionale insito nella comminatoria di una pena manifestamente eccessiva nel minimo (analogamente, sentenza n. 236 del 2016).

Ciò vale anche rispetto alle circostanze attenuanti generiche, la cui funzione "naturale" è quella di adeguare la misura della pena alla sussistenza di speciali indicatori (oggettivi o soggettivi) di un minor disvalore del fatto concreto all'esame del giudice rispetto alla gravità ordinaria dei fatti riconducibili alla fattispecie base di reato; e non già quella di correggere l'eventuale sproporzione dei minimi edittali stabiliti dal legislatore rispetto a un fatto il cui disvalore sia conforme a quello che ordinariamente caratterizza la fattispecie criminosa.

5.- Il vulnus così accertato può essere rimosso mediante la semplice ablazione dall'art. 12, comma 3, lettera *d*), t.u. immigrazione del frammento di disposizione che è oggetto delle censure del rimettente.

Per effetto di tale ablazione, i fatti di aiuto all'immigrazione clandestina commessi utilizzando servizi internazionali di trasporto, ovvero documenti contraffatti o alterati o comunque illegalmente ottenuti, ricadranno naturalmente entro la previsione normativa di cui al comma 1, soggiacendo alla cornice sanzionatoria ivi prevista, salvo che non siano applicabili altre aggravanti previste dall'art. 12. E ciò fermo restando, ovviamente, il possibile concorso con gli eventuali reati di falsità documentale che dovessero eventualmente ravvisarsi nei singoli casi.

Conseguentemente, la disposizione all'esame deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima limitatamente alle parole «o utilizzando servizi internazionali di trasporto ovvero documenti contraffatti o alterati o comunque illegalmente ottenuti».



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 3, lettera d), del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), limitatamente alle parole «o utilizzando servizi internazionali di trasporto ovvero documenti contraffatti o alterati o comunque illegalmente ottenuti».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 febbraio 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*

Francesco VIGANÒ, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 10 marzo 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_220063

N. 64

Sentenza 26 gennaio - 10 marzo 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Incompatibilità del giudice - Casi - Incompatibilità a celebrare il dibattimento per il giudice che abbia respinto la richiesta di sospensione del procedimento con messa alla prova - Omessa previsione - Denunciata disparità di trattamento e violazione del diritto di difesa e del principio di imparzialità e terzietà del giudice - Non fondatezza delle questioni.

- Codice di procedura penale, art. 34, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, 24, secondo comma, e 111, secondo comma.

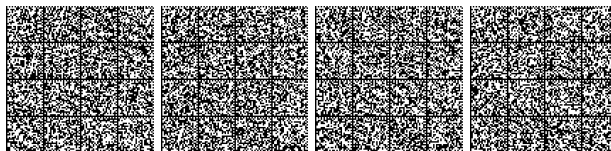
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giuliano AMATO;

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

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 2, del codice di procedura penale, promossi dal Tribunale ordinario di Spoleto, con ordinanza del 7 gennaio 2020, e dal Tribunale ordinario di Palermo, con ordinanza del 14 gennaio 2021, iscritte, rispettivamente, al n. 93 del registro ordinanze 2020 e al n. 75 del registro ordinanze 2021 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 34, prima serie speciale, dell'anno 2020 e n. 22, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nella camera di consiglio del 26 gennaio 2022 il Giudice relatore Franco Modugno;
deliberato nella camera di consiglio del 26 gennaio 2022.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 7 gennaio 2020 (r. o. n. 93 del 2020), il Tribunale ordinario di Spoleto, in composizione monocratica, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, secondo comma, e 111, secondo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 2, del codice di procedura penale, «nella parte in cui non prevede l'incompatibilità a partecipare e/o procedere al (successivo) giudizio (ordinario) del Giudice del dibattimento che ha rigettato la richiesta di sospensione del processo con messa alla prova dell'imputato».

1.1.- Il giudice *a quo* riferisce di essere investito del processo nei confronti di una persona imputata del reato di cui all'art. 635, secondo comma, del codice penale, per avere, mediante l'utilizzazione di mazzetta edile, danneggiato e reso inservibile un distributore di sigarette posto davanti a una tabaccheria.

Alla prima udienza, l'imputato ha chiesto, a mezzo del suo difensore munito di procura speciale, la sospensione del procedimento con messa alla prova.

Il giudice rimettente - pur ritenendo sussistenti le condizioni generali per l'accesso a tale rito (limite di pena e mancanza di condizioni ostative) - ha respinto la richiesta a fronte del dissenso espresso dalla persona offesa, dei precedenti penali dell'imputato, della relazione di indagine sociale effettuata dall'ufficio di esecuzione penale esterna e dei contenuti del programma di trattamento elaborato, che non prevedeva alcun intervento a favore dell'offeso.

Di seguito a ciò, il difensore dell'imputato ha eccepito l'incompatibilità del rimettente rispetto all'ulteriore corso del giudizio, prospettando l'illegittimità costituzionale dell'art. 34, comma 2, cod. proc. pen., nella parte in cui non prevede una tale incompatibilità.

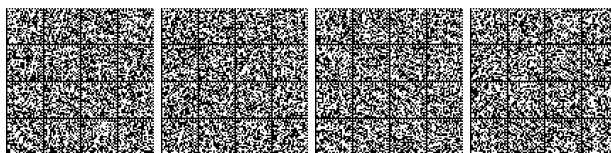
1.2.- Ad avviso del giudice *a quo*, le questioni di legittimità costituzionale prospettate dalla difesa sarebbero rilevanti - risultando la loro decisione preliminare a ogni altro provvedimento inerente al successivo corso del processo - e, al tempo stesso, non manifestamente infondate.

Al riguardo, il rimettente rileva come, in sede di decisione sull'ammissione dell'imputato alla prova, il giudice eserciti penetranti poteri cognitivi e valutativi sulla res iudicanda.

L'art. 464-*quater*, comma 1, cod. proc. pen. stabilisce, infatti, che il giudice si pronuncia con ordinanza sulla richiesta di messa alla prova, sempre che non debba pronunciare sentenza di proscioglimento immediato dell'imputato a norma dell'art. 129 cod. proc. pen.: il che implicherebbe un sia pur sommario giudizio positivo sulle circostanze indicate da tale disposizione (ossia che il fatto sussista, che l'imputato lo abbia commesso, che il fatto costituisca reato e sia previsto dalla legge come reato, che il reato risulti procedibile e non estinto).

Essendo, d'altro canto, illogico ammettere alla prova un imputato che appaia innocente, o che risulti non punibile per altra ragione, sarebbe giocoforza ritenere che il giudice debba valutare, in prima battuta, i presupposti della sua colpevolezza, con una verifica che - come riconosciuto da questa Corte (è citata la sentenza n. 131 del 2019) - si estende persino alla correttezza della qualificazione giuridica attribuita al fatto dal pubblico ministero.

Che la commissione di un reato ad opera dell'imputato sia alla base della sospensione del procedimento con messa alla prova troverebbe, del resto, indiretta conferma nelle disposizioni dell'art. 168-*quater* cod. pen. (secondo il quale la sospensione viene revocata se l'imputato, durante il periodo della prova, commette un «nuovo delitto» non colposo, o un «reato» della stessa indole di quello per cui si procede), dell'art. 464-*quater*, comma 3, cod. proc. pen. (ove si stabilisce che la sospensione viene concessa se il giudice ritiene che l'imputato si asterrà dal «commettere ulteriori reati»), nonché dell'art. 464-*septies* cod. proc. pen., che ricollega all'esito positivo della prova la pronuncia di una sentenza dichiarativa dell'estinzione del reato (il che presupporrebbe che un reato sia stato commesso).



Riguardo, poi, ai poteri discrezionali esercitabili nella fase di ammissione alla prova, l'art. 464-*quater*, comma 3, cod. proc. pen. richiede al giudice di accertare, in base ai parametri indicati dall'art. 133 cod. pen., l'idoneità del programma di trattamento proposto e l'assenza del pericolo di recidiva. Il riferimento ai criteri stabiliti dal codice penale per la determinazione della pena in concreto comporta, quindi, che il giudice debba tenere conto della gravità del reato e della capacità a delinquere dell'imputato.

Di particolare rilievo risulterebbe, inoltre, l'individuazione della base conoscitiva dalla quale il giudice può attingere elementi utili ai fini della decisione.

Di là dalla sicura possibilità di fare largo uso di quanto contenuto nel fascicolo per il dibattimento, l'art. 464-*bis*, comma 5, cod. proc. pen. riconosce al giudice un potere istruttorio - sia pur limitato ai soli casi necessari - consentendogli di acquisire informazioni sulle condizioni di vita dell'imputato, salvo il dovere di portare gli elementi raccolti a conoscenza delle parti del processo.

Secondo quanto affermato da questa Corte con la sentenza n. 91 del 2018, d'altro canto, il giudice può anche acquisire e prendere in esame gli atti di indagine preliminare contenuti nel fascicolo del pubblico ministero, fermo restando l'obbligo di restituirli all'organo dell'accusa nel caso di rigetto della richiesta. Ciò, sulla base di una applicazione analogica dell'art. 135 del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271 (Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale): disposizione concernente l'ipotesi della richiesta di applicazione della pena rinnovata prima della dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado, ma da reputare estensibile alla procedura in esame sul rilievo che anche in tal caso il dibattimento viene evitato.

1.3.- Alla luce di quanto precede, dovrebbe quindi concludersi che il giudice chiamato a pronunciarsi sulla richiesta di ammissione alla prova compie un accertamento ampio e non meramente formale sul fatto di reato per cui si procede e sulla persona stessa dell'imputato: con la conseguenza che la decisione sul punto non potrebbe ritenersi meramente procedurale e interlocutoria. Nel caso di mancato accoglimento della richiesta, la pronuncia assumerebbe, anzi, il carattere di provvedimento che definisce una fase processuale - quella degli atti introduttivi al dibattimento - con valutazioni di merito sulla fondatezza dell'ipotesi accusatoria.

Tale conclusione si concilierebbe appieno con la natura ibrida dell'istituto, il quale si caratterizza per una fisionomia sostanziale unita a una intrinseca dimensione processuale, così da configurarsi come nuovo rito speciale alternativo al dibattimento. Si tratterebbe, in specie, di un procedimento in tutto equiparabile all'applicazione della pena su richiesta delle parti «per la predominante base consensuale», posto che, in entrambi i casi, l'imputato, in cambio dell'ottenimento di benefici sanzionatori, non contesta l'accusa, rinunciando al pieno esercizio del diritto di difesa.

1.4.- Tutto ciò indurrebbe a ritenere che, nell'ipotesi di rigetto della richiesta di sospensione del procedimento con messa alla prova, il giudice debba divenire incompatibile rispetto all'ulteriore corso del giudizio di merito.

La mancata previsione di tale ipotesi di incompatibilità violerebbe il principio di eguaglianza (art. 3 Cost.), per l'evidente disparità di trattamento che si realizzerebbe fra situazioni analoghe, non essendovi alcuna ragione per differenziare la disciplina del caso in esame da quella prevista per i «paritetici» casi contemplati espressamente dall'art. 34, comma 2, cod. proc. pen., o per quelli simili ad essi aggiunti nel corso del tempo per effetto di pronunce di questa Corte.

Risulterebbe vulnerato, altresì, l'art. 24, secondo comma, Cost., in quanto «le conseguenze negative dipendenti dalla scelta del rito speciale si tradurrebbero in ripercussioni pregiudizievoli inerenti ad una modalità di esercizio dello stesso diritto di difesa».

Apparirebbero compromesse, infine, l'imparzialità e la terzietà del giudice, che rappresentano, ai sensi dell'art. 111, secondo comma, Cost., uno dei cardini del giusto processo, giacché il processo che prosegue con l'apertura del dibattimento davanti allo stesso magistrato che ha rigettato la richiesta di messa alla prova sarebbe inevitabilmente condizionato dalle valutazioni - negative per la posizione dell'imputato - precedentemente formulate da tale magistrato.

2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili o non fondate.

2.1.- Nell'atto di intervento, la difesa statale ripercorre preliminarmente l'evoluzione giurisprudenziale e legislativa della norma sottoposta a scrutinio, ricordando come, alla luce dei principi affermati da questa Corte, la previsione dell'incompatibilità si renda costituzionalmente necessaria ove ricorrano le seguenti condizioni: *a)* il giudice deve essere stato chiamato a compiere una valutazione strumentale all'assunzione di una decisione, non essendo sufficiente la mera conoscenza di atti anteriormente compiuti; *b)* deve trattarsi di una decisione «di contenuto», implicante, cioè, valutazioni che attengono al merito dell'accusa, e non già al mero svolgimento del processo; *c)* la precedente valutazione deve collocarsi in una diversa fase del processo, essendo del tutto ragionevole che, all'interno di ciascuna delle fasi, resti preservata l'esigenza di globalità e continuità.



2.2.- Ciò premesso, ad avviso della difesa dello Stato le questioni sarebbero inammissibili per erroneità del presupposto interpretativo e omessa sperimentazione di un'interpretazione conforme a Costituzione della norma censurata.

I dubbi di legittimità costituzionale espressi dal giudice *a quo* trovano, infatti, la loro premessa fondante nell'assunto per cui il giudice, nel decidere sulla richiesta di ammissione alla prova, opererebbe valutazioni di merito sulla fondatezza dell'ipotesi accusatoria.

L'opzione interpretativa privilegiata dal rimettente non troverebbe, tuttavia, conferma nella giurisprudenza di legittimità, la quale ha escluso, in più occasioni, che il rigetto della richiesta di messa alla prova possa determinare l'incompatibilità del giudice a partecipare al giudizio che prosegue nelle forme ordinarie, trattandosi di decisione adottata nella medesima fase processuale e che non implica, altresì, una valutazione sul merito dell'accusa, ma esclusivamente una delibazione sull'inesistenza di cause di proscioglimento immediato ai sensi dell'art. 129 cod. proc. pen., nonché una verifica dell'idoneità del programma di trattamento e una prognosi favorevole riguardo all'inesistenza del pericolo di recidiva (sono citate Corte di cassazione, sezione quarta penale, sentenza 9-24 luglio 2019, n. 33260 e sezione terza penale, sentenza 20 gennaio 2016-11 aprile 2016, n. 14750).

2.3.- Tali rilievi dimostrerebbero, comunque sia, la non fondatezza nel merito delle questioni.

In primo luogo, infatti, l'ordinanza di rigetto della richiesta di messa alla prova è assunta nella medesima fase del processo, ovvero quella dibattimentale, e ha il solo effetto di impedire all'imputato l'accesso al rito speciale, determinando così la prosecuzione del giudizio.

In secondo luogo, poi, l'ambito valutativo del giudice è delineato dall'art. 464-*quater* cod. proc. pen., consistendo nella verifica dell'inesistenza di cause di proscioglimento ai sensi dell'art. 129 cod. proc. pen. e dell'idoneità del programma di trattamento sulla base dei criteri di cui all'art. 133 cod. pen., nonché nella formulazione di una prognosi positiva riguardo all'assenza del pericolo di recidiva. Per consolidata giurisprudenza di legittimità, riguardo al primo profilo, l'apprezzamento richiesto al giudice sarebbe limitato all'accertamento dell'inesistenza di cause di proscioglimento immediato e funzionale all'ulteriore svolgimento del procedimento: il che escluderebbe che il giudice fondi il suo giudizio su valutazioni di merito. Neppure il secondo profilo sul quale deve vertere la valutazione del giudice concernerebbe, peraltro, il merito dell'ipotesi accusatoria, concentrandosi piuttosto sulla «dimensione "personale"» dell'imputato.

Anche questa Corte avrebbe, del resto, riconosciuto che nell'istituto in esame manca un'attribuzione di colpevolezza: nei confronti dell'imputato e su sua richiesta, viene disposto, in difetto di un formale accertamento di responsabilità, un trattamento alternativo alla pena che sarebbe stata applicata in caso di eventuale condanna (è citata la sentenza n. 91 del 2018).

Esulerebbe, quindi, dalla decisione del giudice ogni apprezzamento che possa pregiudicare la sua imparzialità e terzietà nel processo, con conseguente insussistenza dei vulnera costituzionali prospettati dal giudice *a quo*.

Per quanto attiene, in modo particolare, all'asserita violazione dell'art. 24, secondo comma, Cost., in disparte ogni considerazione sull'asserita equiparabilità dell'istituto in esame al patteggiamento - che andrebbe in realtà esclusa, alla luce di quanto affermato da questa Corte nella citata sentenza n. 91 del 2018 - l'Avvocatura dello Stato rileva che la scelta del rito, in quanto tale, non reca alcun vulnus al diritto di difesa, poiché, se l'imputato ritiene di avere elementi per dimostrare la propria innocenza, non è obbligato a richiedere la messa alla prova. Il rigetto della richiesta non implicherebbe, a sua volta, alcuna compressione del diritto in parola, che l'imputato potrà esercitare pienamente nel corso del dibattimento disciplinato dal rito ordinario.

3.- Con ordinanza del 14 gennaio 2021 (r. o. n. 75 del 2021), il Tribunale ordinario di Palermo, in composizione monocratica, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, secondo comma, e 111, secondo comma, Cost., analoghe questioni di legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 2, cod. proc. pen., «nella parte in cui non prevede l'incompatibilità a procedere nel giudizio [del] giudice del dibattimento che ha rigettato la richiesta di sospensione del processo con messa alla prova dell'imputato».

3.1.- Il rimettente riferisce di essere investito del processo nei confronti di una persona imputata del reato previsto dall'art. 590-*bis*, commi primo e quinto, numero 2), cod. pen.

Riferisce, altresì, che il difensore munito di procura speciale ha chiesto la sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato.

Anche in questo caso, il giudice *a quo* - pur ritenendo sussistenti le condizioni per l'applicazione dell'istituto - ha rigettato la richiesta a fronte del dissenso espresso dalla persona offesa e della circostanza che l'imputato aveva rifiutato qualsiasi iniziativa risarcitoria nei confronti di quest'ultima, la quale aveva subito lesioni gravi senza conseguire alcun ristoro.



Di seguito a ciò, il difensore ha eccepito l'incompatibilità del giudice, prospettando l'illegittimità costituzionale dell'art. 34, comma 2, cod. proc. pen. nella parte in cui non la prevede nel caso considerato.

3.2.- Richiamando l'ordinanza di rimessione del Tribunale di Spoleto, sopra indicata, il giudice *a quo* reputa le questioni non manifestamente infondate.

Il rimettente rileva che, nel decidere sulla richiesta di ammissione alla prova, il giudice deve valutare «i presupposti della colpevolezza in tutti i suoi elementi costitutivi», tenendo conto della gravità del reato e della capacità a delinquere dell'imputato.

La decisione non potrebbe essere, pertanto, qualificata come meramente procedurale e, anzi, nel caso di rigetto della richiesta, essa implicherebbe una valutazione di merito sulla fondatezza dell'impianto accusatorio, potendo essere paragonata alla pronuncia sulla richiesta di applicazione della pena.

Alla luce di ciò, la mancata previsione dell'incompatibilità del giudice nell'ipotesi in esame genererebbe seri dubbi sulla legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 2, cod. proc. pen., apparendo violati l'art. 3 Cost., «per disparità di trattamento in situazioni analoghe»; l'art. 24, secondo comma, Cost., «che inerisce il diritto di difesa riconosciuto a tutti i cittadini»; e, infine, l'art. 111, secondo comma, Cost., «in quanto il processo si svolgerebbe dinanzi al giudice che ha già espresso delle valutazioni negative sull'imputato con la compromissione dell'imparzialità e terzietà dello stesso».

4.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili o non fondate.

4.1.- In via preliminare, la difesa statale eccepisce l'inammissibilità delle questioni per difetto di motivazione sulla rilevanza e sulla non manifesta infondatezza.

Nel sollevare le questioni, il giudice *a quo* si sarebbe limitato, infatti, a richiamare la precedente ordinanza di rimessione del Tribunale di Spoleto, accompagnando tale richiamo con una succinta motivazione esclusivamente in punto di non manifesta infondatezza: motivazione che non espliciterebbe in modo adeguato le ragioni del ritenuto contrasto della norma con ciascuno dei parametri costituzionali evocati.

Il rimettente non avrebbe speso, d'altra parte, neppure una parola a dimostrazione della rilevanza delle questioni.

4.2. - Per il resto, l'Avvocatura dello Stato svolge difese identiche a quelle prospettate in relazione all'ordinanza iscritta al n. 93 del r. o. 2020.

Considerato in diritto

1.- Con due ordinanze di rimessione sostanzialmente analoghe, i Tribunali ordinari di Spoleto e di Palermo, in composizione monocratica, dubitano della legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 2, del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede che il giudice del dibattimento che ha rigettato la richiesta dell'imputato di sospensione del procedimento con messa alla prova non possa partecipare al giudizio che prosegue nelle forme ordinarie.

Ad avviso dei rimettenti, la mancata previsione dell'incompatibilità del giudice nel caso considerato implicherebbe la violazione dell'art. 3 della Costituzione, per contrasto con il principio di eguaglianza. Non vi sarebbe, infatti, ragione per differenziare il caso in esame da quelli espressamente previsti dalla norma censurata o a essi aggiunti per effetto di pronunce di questa Corte, posto che, nel decidere sulla richiesta di ammissione alla prova, il giudice esprimerebbe valutazioni di merito in ordine alla fondatezza dell'ipotesi di accusa e sulla stessa persona dell'imputato.

Sarebbero violati, altresì, gli artt. 24, secondo comma, e 111, secondo comma, Cost., giacché il processo che prosegue in sede dibattimentale davanti allo stesso magistrato che ha rigettato la richiesta di messa alla prova sarebbe inevitabilmente condizionato dalle valutazioni - negative per la posizione dell'imputato - precedentemente espresse da tale magistrato per la formazione del proprio convincimento, con conseguente lesione del diritto di difesa dell'imputato e dei principi di imparzialità e terzietà del giudice.

2.- Le due ordinanze di rimessione sollevano questioni sostanzialmente identiche, sicché i relativi giudizi vanno riuniti per essere definiti con unica decisione.

3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, intervenuto in entrambi i giudizi a mezzo dell'Avvocatura generale dello Stato, ha eccepito l'inammissibilità delle questioni sollevate dal Tribunale di Palermo per difetto di motivazione, sia sulla rilevanza, sia sulla non manifesta infondatezza.

Nel proporre i quesiti, il giudice *a quo* si sarebbe limitato, infatti, a richiamare la precedente ordinanza di rimessione del Tribunale di Spoleto, accompagnando tale richiamo con una succinta motivazione esclusivamente in punto di non manifesta infondatezza: motivazione che non espliciterebbe in modo adeguato le ragioni del ritenuto contrasto della norma con i parametri costituzionali evocati. Il rimettente non avrebbe speso, d'altra parte, neppure una parola a dimostrazione della rilevanza delle questioni.



L'eccezione non è fondata.

Pur in assenza di affermazioni espresse sul punto da parte del giudice rimettente, la rilevanza delle questioni emerge in modo immediato dalla descrizione della vicenda concreta contenuta nell'ordinanza di rimessione, ove si riferisce che il giudice *a quo* ha rigettato la richiesta dell'imputato di sospensione del procedimento con messa alla prova per ragioni non meramente formali e che si trova ora di fronte all'eccezione del difensore di incompatibilità a proseguire la trattazione del giudizio nelle forme ordinarie.

Quanto, poi, alla motivazione sulla non manifesta infondatezza, non si è nella specie al cospetto di un'ipotesi di motivazione per *relationem* ad altra ordinanza di rimessione, inammissibile secondo la costante giurisprudenza di questa Corte (*ex plurimis*, sentenza n. 170 del 2015, ordinanze n. 64 e n. 19 del 2018).

Il giudice *a quo* richiama, a tal riguardo, l'ordinanza di rimessione del Tribunale di Spoleto e ripercorre poi - sinteticamente, ma in termini, comunque sia, di sufficiente comprensibilità - le argomentazioni da essa poste a fondamento dei dubbi di legittimità costituzionale, mostrando con ciò di condividerle e di farle proprie: il che basta a rendere le questioni ammissibili (*ex plurimis*, con riguardo a fattispecie analoghe, sentenze n. 92 del 2021, n. 214 del 2019 e n. 88 del 2018).

4.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha eccepito, per altro verso, l'inammissibilità delle questioni sollevate da entrambi i rimettenti per erroneo presupposto interpretativo e omessa sperimentazione dell'interpretazione conforme a Costituzione.

Rileva la difesa dello Stato che i dubbi di legittimità costituzionale prospettati poggiano sull'assunto per cui il giudice, nel decidere sulla richiesta di ammissione alla prova, opererebbe valutazioni di merito sulla fondatezza dell'ipotesi di accusa: opzione interpretativa, questa, che non troverebbe, tuttavia, conforto nella giurisprudenza di legittimità, espressasi in senso contrario.

Anche tale eccezione non è fondata.

Il Tribunale di Spoleto (la cui impostatura è fatta propria dal Tribunale di Palermo) ha motivato infatti ampiamente, sulla scorta di ripetuti riferimenti al dato normativo e a pronunce di questa Corte, il proprio assunto per cui, con il rigetto della richiesta di messa alla prova, il giudice esprimerebbe un apprezzamento di merito in ordine alla responsabilità dell'imputato. A fronte di ciò - e salvo quanto si osserverà tra breve, riguardo al fatto che non è questo, in realtà, il profilo decisivo ai fini della risoluzione degli odierni incidenti di legittimità costituzionale - la condivisibilità del presupposto interpretativo dei rimettenti è questione che attiene, comunque sia, al merito, e non all'ammissibilità (*ex plurimis*, sentenze n. 230, n. 158 e n. 50 del 2020).

5.- Se pure dunque ammissibili, nel merito le questioni non sono tuttavia fondate.

5.1.- Per costante giurisprudenza di questa Corte, le norme sulla incompatibilità del giudice, derivante da atti compiuti nel procedimento, sono poste a tutela dei valori della terzietà e della imparzialità della giurisdizione, presidiati dagli artt. 3, 24, secondo comma, e 111, secondo comma, Cost., risultando finalizzate a evitare che la decisione sul merito della causa possa essere o apparire condizionata dalla forza della prevenzione - ossia dalla naturale tendenza a confermare una decisione già presa o a mantenere un atteggiamento già assunto - scaturente da valutazioni cui il giudice sia stato precedentemente chiamato in ordine alla medesima *res iudicanda* (*ex plurimis*, sentenze n. 16 e n. 7 del 2022, n. 183 del 2013, n. 153 del 2012, n. 177 del 2010 e n. 224 del 2001).

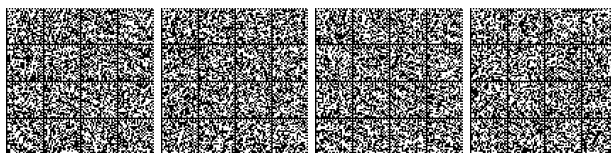
L'imparzialità del giudice richiede, in specie, che «la funzione del giudicare sia assegnata a un soggetto “terzo”, non solo scevro di interessi propri che possano far velo alla rigorosa applicazione del diritto ma anche sgombro da convinzioni precostituite in ordine alla materia da decidere, formatesi in diverse fasi del giudizio in occasione di funzioni decisorie ch'egli sia stato chiamato a svolgere in precedenza» (sentenza n. 155 del 1996).

In quest'ottica, l'art. 34 cod. proc. pen. - dopo aver regolato, al comma 1, la cosiddetta incompatibilità “verticale”, determinata dall'articolazione e dalla consecutio dei diversi gradi di giudizio - si occupa, al comma 2 (oggi censurato), della cosiddetta incompatibilità “orizzontale”, attinente alla relazione tra la fase del giudizio e quella che immediatamente la precede.

La disposizione, costruita secondo la tecnica della casistica tassativa («[n]on può partecipare al giudizio il giudice che ha emesso il provvedimento conclusivo dell'udienza preliminare o ha disposto il giudizio immediato o ha emesso decreto penale di condanna o ha deciso sull'impugnazione avverso la sentenza di non luogo a procedere»), è stata notoriamente oggetto, nel corso del tempo, di numerose declaratorie di illegittimità costituzionale di tipo additivo, che hanno dilatato significativamente l'elenco delle ipotesi di operatività dell'istituto.

In tale contesto, questa Corte ha da tempo chiarito come la previsione dell'incompatibilità del giudice debba ritenersi costituzionalmente necessaria nel concorso di quattro condizioni (sentenze n. 16 del 2022, n. 153 del 2012 e n. 131 del 1996).

In primo luogo, presupposto di ogni incompatibilità endoprocessuale è la preesistenza di valutazioni che cadono sulla medesima *res iudicanda*.



In secondo luogo - benché l'architettura del nuovo rito penale richieda, in linea di principio, che le conoscenze probatorie del giudice si formino nella fase del dibattimento - non basta a generare l'incompatibilità la semplice conoscenza di atti anteriormente compiuti, ma occorre che il giudice sia stato chiamato a compiere una valutazione di essi, strumentale all'assunzione di una decisione.

In terzo luogo, tale decisione deve avere natura non "formale", ma "di contenuto": essa deve comportare, cioè, valutazioni che attengono al merito dell'ipotesi di accusa, e non già al mero svolgimento del processo.

Da ultimo (e soprattutto, per quanto qui rileva), affinché insorga l'incompatibilità, è necessario che la precedente valutazione si collochi in una diversa fase del procedimento.

La giurisprudenza di questa Corte è, infatti, costante, a partire almeno dal 1996, nel ritenere del tutto ragionevole che, all'interno di ciascuna delle fasi - intese come sequenze ordinate di atti che possono implicare apprezzamenti incidentali, anche di merito, su quanto in esse risulti, prodromici alla decisione conclusiva -, resti, in ogni caso, preservata l'esigenza di continuità e di globalità, venendosi altrimenti a determinare una assurda frammentazione del procedimento, che implicherebbe la necessità di disporre, per la medesima fase del giudizio, di tanti giudici diversi quanti sono gli atti da compiere (*ex plurimis*, sentenze n. 7 del 2022, n. 66 del 2019, n. 18 del 2017, n. 153 del 2012, n. 177 e n. 131 del 1996; ordinanze n. 76 del 2007, n. 123 e n. 90 del 2004, n. 370 del 2000, n. 232 del 1999). In questi casi, «il provvedimento non costituisce anticipazione di un giudizio che deve essere instaurato, ma, al contrario, si inserisce nel giudizio del quale il giudice è già correttamente investito senza che ne possa essere spogliato: anzi è la competenza ad adottare il provvedimento dal quale si vorrebbe far derivare l'incompatibilità che presuppone la competenza per il giudizio di merito e si giustifica in ragione di essa» (sentenza n. 177 del 1996).

5.2.- Alla luce dei principi ora ricordati, le censure dei giudici a quibus non possono essere condivise.

Con le questioni sollevate, i rimettenti vorrebbero far sì che il giudice del dibattimento che - prima della dichiarazione di apertura di questo (costituente, ai sensi dell'art. 464-*bis*, comma 2, cod. proc. pen., il termine ultimo per la richiesta di accesso al rito alternativo nei procedimenti a citazione diretta, quali i giudizi a quibus) - abbia rigettato la richiesta dell'imputato di sospensione del procedimento con messa alla prova, divenga incompatibile a trattare il giudizio che prosegue nelle forme ordinarie.

A tali fini, i giudici a quibus annettono decisivo rilievo alla circostanza che, a loro avviso, il rigetto della richiesta di messa alla prova implicherebbe, sotto un complesso di profili, una approfondita valutazione sul merito della res iudicanda: assunto contestato dall'Avvocatura generale dello Stato, facendo leva su pronunce della giurisprudenza di legittimità pervenute ad opposta conclusione (Corte di cassazione, sezione quarta penale, sentenza 9-24 luglio 2019, n. 33260; Corte di cassazione, sezione terza penale, sentenza 20 gennaio 2016-11 aprile 2016, n. 14750).

Valida o meno che sia la loro tesi, i rimettenti non tengono conto, tuttavia, di un particolare essenziale: che, cioè, il provvedimento cui intenderebbero annettere efficacia pregiudicante si colloca, non già in una fase processuale precedente e distinta, ma nella stessa fase - quella dibattimentale - rispetto alla quale l'invocato effetto pregiudicante dovrebbe dispiegarsi; il che esclude in radice, alla luce della ricordata, costante giurisprudenza di questa Corte, la configurabilità di una situazione di incompatibilità costituzionalmente necessaria.

Il Tribunale di Spoleto - pur senza fare alcun cenno all'orientamento di questa Corte sul punto - sostiene, in verità, in un passaggio dell'ordinanza di rimessione, che il rigetto della richiesta di messa alla prova assumerebbe il carattere di provvedimento che definisce «una delicata fase [...] quale è quella degli atti introduttivi al dibattimento». Quella degli atti introduttivi (artt. 484 e seguenti cod. proc. pen.) non è, però, una autonoma fase processuale, ma una semplice "sub-fase" (al pari di quelle dell'istruzione dibattimentale, della discussione finale e della deliberazione) dell'unitaria fase del dibattimento: onde non può costituire utile termine di riferimento ai fini che qui interessano (con riguardo a distinto contesto, ordinanza n. 90 del 2004).

Del principio di non configurabilità di una incompatibilità "endofasica" questa Corte ha già fatto, d'altra parte, disparate applicazioni, anche rispetto a ipotesi del tutto analoghe a quella oggi in esame: concernenti, cioè, decisioni negative su richieste di ammissione a riti speciali, o a forme alternative di definizione del procedimento, assunte dal giudice del dibattimento in sede di atti introduttivi. Sono state dichiarate, infatti, manifestamente infondate, per la ragione indicata, questioni volte a introdurre l'incompatibilità a esercitare le funzioni di giudice del dibattimento nei confronti del giudice che - in considerazione della permanenza delle conseguenze dannose o pericolose del reato e della ritenuta gravità del fatto - abbia respinto la richiesta di oblazione cosiddetta discrezionale, presentata dall'imputato prima della dichiarazione di apertura del dibattimento ai sensi dell'art. 162-*bis* del codice penale (ordinanze n. 370 del 2000 e n. 232 del 1999); o l'incompatibilità a partecipare al giudizio del giudice che, prima dell'apertura del dibattimento, si sia pronunciato (negandola) in ordine all'idoneità della condotta riparatoria dedotta dall'imputato ai fini del proscioglimento per estinzione del reato ai sensi dell'art. 35 del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274 (Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell'articolo 14 della legge 24 novembre 1999, n. 468) (ordinanza n. 76 del 2007); ovvero, ancora, l'incompatibilità del giudice dibattimentale che abbia respinto in limine la richiesta di giudizio abbreviato condizionato all'assunzione di determinati mezzi di prova (ordinanza n. 433 del 2006).



Non significativo è l'unico precedente di segno contrario, rappresentato dalla sentenza n. 186 del 1992, che ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 34, comma 2, cod. proc. pen. nella parte in cui non prevedeva l'incompatibilità a partecipare al giudizio del giudice del dibattimento che abbia rigettato la richiesta di applicazione di pena concordata ai sensi dell'art. 444 cod. proc. pen. Tale pronuncia si colloca, infatti, temporalmente a monte delle sentenze n. 177 e n. 131 del 1996, con le quali questa Corte ha puntualizzato in modo definitivo i presupposti dell'incompatibilità costituzionalmente rilevante, e in particolare quello della diversità di fase: tanto che, solo pochi anni dopo, le conclusioni della sentenza relativa al patteggiamento sono state espressamente qualificate come «superate» dalla successiva evoluzione della giurisprudenza costituzionale (ordinanza n. 232 del 1999).

6.- Alla luce delle considerazioni che precedono, le questioni vanno dichiarate, quindi, non fondate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 2, del codice di procedura penale, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 24, secondo comma, e 111, secondo comma, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Spoleto e dal Tribunale ordinario di Palermo con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 gennaio 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*

Franco MODUGNO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 10 marzo 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T 220064

N. 65

Sentenza 26 gennaio - 10 marzo 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Fallimento e procedure concorsuali - Procedimenti di composizione della crisi da sovraindebitamento - Piano del consumatore - Possibilità che il piano preveda, alle medesime condizioni, anche i casi di cessione del credito destinati a estinguere il debito quali effetto di un provvedimento giudiziale, mediante ordinanza di assegnazione - Asserita omessa previsione - Denunciata irragionevolezza -. Non fondatezza della questione, nei sensi di cui in motivazione.

- Legge 27 gennaio 2012, n. 3, art. 8, comma 1-bis, come introdotto dall'art. 4-ter, comma 1, lettera d), del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, convertito, con modificazioni, nella legge 18 dicembre 2020, n. 176.
- Costituzione, art. 3.

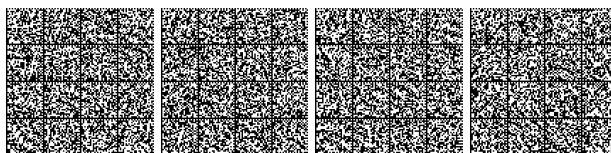
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giuliano AMATO;

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. 8, comma 1-*bis*, della legge 27 gennaio 2012, n. 3 (Disposizioni in materia di usura e di estorsione, nonché di composizione delle crisi da sovraindebitamento), come introdotto dall'art. 4-*ter*, comma 1, lettera *d*), del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137 (Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19), convertito, con modificazioni, nella legge 18 dicembre 2020, n. 176, promosso dal Tribunale ordinario di Livorno, sezione civile, nel procedimento tra M. C. e altro, con ordinanza del 7 aprile 2021, iscritta al n. 121 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 36, prima serie speciale, dell'anno 2021.

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

udita nella camera di consiglio del 26 gennaio 2022 la Giudice relatrice Emanuela Navarretta;

deliberato nella camera di consiglio del 26 gennaio 2022.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 7 aprile 2021, iscritta al n. 121 del registro ordinanze del 2021, il Tribunale ordinario di Livorno, sezione civile, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1-*bis*, della legge 27 gennaio 2012, n. 3 (Disposizioni in materia di usura e di estorsione, nonché di composizione delle crisi da sovraindebitamento), come introdotto dall'art. 4-*ter*, comma 1, lettera *d*), del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137 (Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19), convertito, con modificazioni, nella legge 18 dicembre 2020, n. 176, nella parte in cui non stabilisce che «il piano del consumatore possa prevedere, alle medesime condizioni, anche la falcidia e la ristrutturazione dei debiti per i quali il creditore abbia già ottenuto ordinanza di assegnazione di quota parte dello stipendio, del trattamento di fine rapporto o della pensione».

2.- Il giudice *a quo* riferisce che, in data 26 ottobre 2020, i signori M. C. e M. G. depositavano presso il Tribunale di Livorno una proposta congiunta di piano del consumatore per la composizione della crisi da sovraindebitamento.

Il piano prevedeva l'impegno a corrispondere settantasette rate mensili, ciascuna di euro 200,00, destinate al soddisfacimento integrale dei crediti prededucibili e privilegiati (rate sino alla numero ventinove) e al pagamento (con le successive rate) del 18,64 per cento dei crediti chirografari.

2.1.- Il rimettente espone che, con provvedimento del 21 gennaio 2021, il giudice designato dichiarava inammissibile la richiesta di omologa del piano del consumatore, osservando che, in data 28 ottobre 2020, la società I. N. spa, titolare di un credito chirografario pari a euro 43.502,63, inserito nel piano, aveva ottenuto, dal giudice dell'esecuzione, un'ordinanza di assegnazione del quinto dello stipendio di M. C.

Il citato provvedimento di assegnazione, non impugnato e dunque divenuto definitivo, rendeva impossibile, ad avviso del giudice designato, l'approvazione del piano, atteso che nella procedura di sovraindebitamento non è prevista una sospensione automatica delle procedure esecutive, che, viceversa, opera nell'ambito del concordato preventivo, ai sensi dell'art. 168 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 recante «Disciplina del fallimento, del concordato preventivo e della liquidazione coatta amministrativa».

Il rimettente riferisce, di seguito, che gli originari istanti proponevano tempestivo reclamo al Collegio contro il provvedimento che aveva dichiarato inammissibile la proposta di piano. In particolare, invocavano l'applicazione analogica dell'art. 44 della legge fallimentare, che rende inefficaci i pagamenti eseguiti dal debitore dopo la dichiarazione di fallimento. Tale argomento - secondo i reclamanti - consentirebbe l'approvazione del piano, la cui omologa farebbe poi cessare definitivamente il pignoramento, imponendo il pagamento del credito residuo secondo le condizioni previste dal piano medesimo.

2.2.- Il Collegio rimettente non aderisce alla citata ricostruzione e, viceversa, condivide l'impostazione del provvedimento reclamato, escludendo che la natura concorsuale della procedura del piano di ristrutturazione possa comportare di per sé l'applicazione analogica delle disposizioni dettate per il fallimento e, segnatamente, dell'art. 44 della legge fallimentare.

In particolare, il giudice *a quo* osserva che il citato art. 44 è diretta conseguenza del generale vincolo di indisponibilità di cui al precedente art. 42, laddove nella procedura da sovraindebitamento in esame non si verificherebbe, viceversa, alcuno "spossessamento" del debitore.



2.3.- Tanto premesso, il rimettente rileva che l'art. 8, comma 1-*bis*, della legge n. 3 del 2012 contempla la possibilità che la proposta di piano del consumatore preveda anche la falcidia e la ristrutturazione dei debiti derivanti da contratti di finanziamento con cessione del quinto dello stipendio, del trattamento di fine rapporto o della pensione e dalle operazioni di prestito su pegno. E che tale disposizione, in virtù del comma 2 del richiamato art. 4-*ter* del d.l. n. 137 del 2020, come convertito, può regolare anche le procedure pendenti alla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto.

Tuttavia - secondo il rimettente - l'art. 8, comma 1-*bis*, pur essendo riferibile *ratione temporis* al giudizio *a quo*, non sarebbe ad esso applicabile, in quanto non disciplinerebbe l'ipotesi in cui un credito del debitore principale abbia formato oggetto di assegnazione giudiziale all'esito di una procedura di espropriazione presso terzi.

Tale norma, ad avviso del giudice *a quo*, non potrebbe disciplinare la fattispecie in esame neppure in via analogica.

Da un lato, infatti, la disposizione si riferirebbe in modo espresso alla cessione volontaria, così dimostrando che il legislatore, pur a fronte di una disputa interpretativa che riguardava entrambe le ipotesi, la cessione volontaria e l'assegnazione giudiziale, avrebbe inteso provvedere unicamente con riferimento alla prima.

Da un altro lato, «nel caso dell'assegnazione occorrerebbe privare di efficacia (non un precedente atto negoziale *ma*) un provvedimento giudiziale definitivo, conclusivo della procedura esecutiva già intrapresa», sicché un'interpretazione analogica urterebbe contro «il principio normativo di intangibilità degli atti esecutivi già compiuti ex art. 187-*bis* disp. att. c.p.c.».

2.4.- Tale insieme di circostanze induce il rimettente a ritenere contrario a ragionevolezza, in violazione dell'art. 3 Cost., che l'art. 8, comma 1-*bis*, della legge n. 3 del 2012 limiti «la possibilità di falcidia e ristrutturazione ai soli “debiti derivanti da contratti di finanziamento con cessione del quinto dello stipendio, del trattamento di fine rapporto o della pensione” e non [riguardi] anche [...] dei debiti per i quali il creditore abbia già ottenuto ordinanza di assegnazione di quota parte dello stipendio, del trattamento di fine rapporto o della pensione».

3.- Nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha chiesto di dichiarare la questione non fondata.

L'Avvocatura ha, innanzitutto, osservato che le fattispecie poste a raffronto sono tra di loro diverse, posto che quella disciplinata nel comma 1-*bis* dell'art. 8 della legge n. 3 del 2012 concerne le cessioni del quinto su base volontaria, a garanzia di contratti di finanziamento in vista di una più certa estinzione dei debiti di restituzione, mentre quella oggetto del giudizio *a quo* è una cessione giudiziale, conseguente all'emanazione di un'ordinanza di assegnazione da parte del giudice dell'esecuzione.

Nell'un caso la possibilità concessa al consumatore di includere nel piano i debiti garantiti mediante la cessione del quinto si giustificherebbe in chiave di maggior tutela del consumatore, il quale potrebbe essersi determinato incautamente a contrarre la cessione del quinto e, dunque, attraverso il piano, potrebbe parzialmente rimediare a tale scelta. La cessione del quinto per via giudiziale, viceversa, rientrerebbe nel regime ordinario di composizione della crisi del consumatore e non vi sarebbe ragione per frustrare la tutela già pienamente ottenuta dal creditore, che si svolge sotto il controllo del giudice dell'esecuzione.

Tale diversità di *ratio* giustificherebbe, ad avviso dell'Avvocatura, la difforme disciplina e sarebbe, dunque, sufficiente a escludere la censura di irragionevolezza. Il regime differenziato sarebbe da ricondurre al ragionevole esercizio della discrezionalità legislativa, come confermerebbe la costante giurisprudenza di questa Corte, secondo la quale non si avrebbe violazione del principio di eguaglianza, allorché le fattispecie di cui si denuncia il trattamento diversificato siano tra loro disomogenee.

Considerato in diritto

1.- Con ordinanza del 7 aprile 2021, iscritta al n. 121 del registro ordinanze del 2021, il Tribunale ordinario di Livorno, sezione civile, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1-*bis*, della legge 27 gennaio 2012, n. 3 (Disposizioni in materia di usura e di estorsione, nonché di composizione delle crisi da sovraindebitamento), come introdotto dall'art. 4-*ter*, comma 1, lettera *d*), del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137 (Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19), convertito, con modificazioni, nella legge 18 dicembre 2020, n. 176, nella parte in cui non stabilisce che «il piano del consumatore possa prevedere, alle medesime condizioni, anche la falcidia e la ristrutturazione dei debiti per i quali il creditore abbia già ottenuto ordinanza di assegnazione di quota parte dello stipendio, del trattamento di fine rapporto o della pensione».



1.1.- L'art. 8, comma 1-*bis*, della legge n. 3 del 2012 dispone quanto segue: «[l]a proposta di piano del consumatore può prevedere anche la falcidia e la ristrutturazione dei debiti derivanti da contratti di finanziamento con cessione del quinto dello stipendio, del trattamento di fine rapporto o della pensione e dalle operazioni di prestito su pegno, salvo quanto previsto dall'articolo 7, comma 1, secondo periodo». La disposizione, in virtù del comma 2 del richiamato art. 4-*ter* del d.l. n. 137 del 2020, si applica anche alle procedure pendenti alla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto.

2.- Il rimettente è stato chiamato a decidere in merito al reclamo avverso il provvedimento del giudice designato, che aveva dichiarato inammissibile una proposta di piano di ristrutturazione, comprensiva di un debito rispetto al quale il relativo creditore aveva già ottenuto, all'esito di un procedimento di espropriazione presso terzi, un'ordinanza di assegnazione del quinto dello stipendio del debitore principale.

Il giudice *a quo* osserva che l'art. 8, comma 1-*bis*, della legge n. 3 del 2012 prevede la possibile falcidia e ristrutturazione dei soli debiti per i quali vi sia stata la cessione volontaria del credito, avente per oggetto il quinto dello stipendio (o del trattamento di fine rapporto o della pensione). Per converso, ritiene che la disposizione non disciplini l'ipotesi in cui un analogo credito del debitore abbia formato oggetto di assegnazione giudiziale all'esito di una procedura di espropriazione presso terzi.

In particolare, non ritiene possibile ampliare in via ermeneutica la portata precettiva della norma.

Da un lato, la disposizione censurata si riferirebbe in modo espresso alla cessione volontaria, così dimostrando che il legislatore, pur a fronte di una disputa interpretativa che riguardava entrambe le ipotesi, la cessione volontaria e l'assegnazione giudiziale, avrebbe inteso provvedere unicamente con riferimento alla prima.

Da un altro lato, «nel caso dell'assegnazione occorrerebbe privare di efficacia (non un precedente atto negoziale *ma*) un provvedimento giudiziale definitivo, conclusivo della procedura esecutiva già intrapresa», sicché un'interpretazione analogica urterebbe contro «il principio normativo di intangibilità degli atti esecutivi già compiuti ex art. 187-*bis* disp. att. c.p.c.».

3.- Tali motivazioni, unitamente alla ritenuta esclusione dal raggio di applicazione dell'art. 44 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, recante «Disciplina del fallimento, del concordato preventivo e della liquidazione coatta amministrativa», della procedura di composizione della crisi da sovraindebitamento del consumatore, inducono il rimettente a ritenere contrario al principio di ragionevolezza, in violazione pertanto dell'art. 3 Cost., l'art. 8, comma 1-*bis*, della legge n. 3 del 2012. La citata disposizione limiterebbe, infatti, «la possibilità di falcidia e ristrutturazione ai soli “debiti derivanti da contratti di finanziamento con cessione del quinto dello stipendio, del trattamento di fine rapporto o della pensione”» e irragionevolmente non includerebbe anche i debiti per i quali «il creditore abbia ottenuto ordinanza di assegnazione di quota parte dello stipendio, del trattamento di fine rapporto o della pensione».

4.- Nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha chiesto di dichiarare la questione non fondata.

L'Avvocatura ha, infatti, sostenuto la disomogeneità tra l'ipotesi della cessione volontaria del quinto dello stipendio, del trattamento di fine rapporto o della pensione e la cessione dei medesimi crediti disposta da un'ordinanza di assegnazione del credito emanata dal giudice dell'esecuzione. Ne ha, dunque, inferito la non irragionevolezza del loro diverso trattamento.

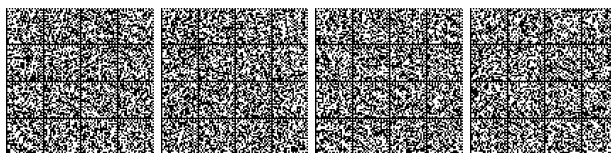
5.- La questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento all'art. 3 Cost. non è fondata nei termini illustrati nella motivazione che segue.

6.- In via preliminare, questa Corte ritiene opportuno, ai fini dell'interpretazione dell'art. 8, comma 1-*bis*, della legge n. 3 del 2012, delineare il quadro normativo nel quale si colloca la disposizione in esame e ricostruire la riflessione che ha condotto, con il d.l. n. 137 del 2020, all'inserimento nell'art. 8 del citato comma 1-*bis*.

6.1.- La legge n. 3 del 2012 - oggetto di successive modifiche - ha inteso, in generale, porre rimedio alle crisi da sovraindebitamento «non soggette né assoggettabili a procedure concorsuali» diverse da quelle che la stessa disciplina introduce (art. 6, comma 1).

In particolare, gli artt. 8 e seguenti della legge n. 3 del 2012, come modificati dall'art. 18, comma 1, lettera *f*), del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179 (Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2012, n. 221, delineano uno strumento di composizione della crisi, il piano del consumatore, che consente a quest'ultimo di avanzare una proposta di «ristrutturazione dei debiti e [di] soddisfazione dei crediti attraverso qualsiasi forma, anche mediante cessione dei crediti futuri» (art. 8, comma 1).

Il consumatore, assistito dall'organismo di composizione della crisi, ha facoltà di presentare una proposta che, ai sensi dell'art. 12-*bis*, comma 3, della legge n. 3 del 2012, può condurre all'omologazione, senza che sia richiesto l'accordo dei creditori, ancorché questi ultimi debbano essere informati della citata proposta e possano muovere con-



testazioni. Del resto, la loro soggezione al piano omologato viene controbilanciata dal necessario rigore con il quale il giudice è chiamato a verificare i presupposti di ammissibilità e di fattibilità del piano, e in ogni caso, «[q]uando uno dei creditori [...] contest[] la sua convenienza [...], il giudice lo omologa se ritiene che il credito possa essere soddisfatto dall'esecuzione del piano in misura non inferiore all'alternativa liquidatoria disciplinata dalla sezione seconda» del medesimo capo della stessa legge (art. 12-*bis*, comma 4, della legge n. 3 del 2012).

Come già sottolineato da questa Corte, la finalità della procedura è quella di «ricollocare utilmente all'interno del sistema economico e sociale, senza il peso delle pregresse esposizioni» (sentenza n. 245 del 2019), un soggetto - il consumatore - che, se sul piano contrattuale si connota per una debolezza derivante dalla sua asimmetria informativa, nel quadro della disciplina in esame, che presuppone la condizione patologica del sovraindebitamento, mostra anche i segni di una fragilità economico-sociale.

L'obiettivo di consentire la ristrutturazione del maggior numero possibile dei debiti spiega, del resto, la facoltà contemplata dal legislatore di falcidiare e di ristrutturare, pur con i limiti imposti dall'art. 7, finanche i debiti relativi a crediti muniti di garanzie reali (privilegi, ipoteche e pegni).

Per converso, nel testo originario della legge n. 3 del 2012, anche dopo le modifiche introdotte con il d.l. n. 179 del 2012, come convertito, mancava qualsivoglia riferimento ai debiti, la cui modalità solutoria o la cui garanzia fossero stati affidati alla cessione di un credito; e questo ha alimentato un vivace dibattito dottrinale e giurisprudenziale.

6.2.- Occorre, a tal riguardo, precisare che la cessione del credito identifica il mero effetto giuridico del trasferimento del diritto di credito, che può dare attuazione a varie funzioni concrete.

In particolare, quando la cessione svolge una funzione solutoria, ossia integra una modalità di esecuzione diversa dall'adempimento, opera la disciplina di cui all'art. 1198, primo comma, del codice civile, secondo cui «quando in luogo dell'adempimento è ceduto un credito, l'obbligazione si estingue con la riscossione del credito, se non risulta una diversa volontà delle parti».

La cessione pro solvendo del credito, dunque, non è altro che una modalità di esecuzione della prestazione in luogo dell'adempimento che, sino alla riscossione, non estingue il debito, facendo persistere la responsabilità dell'obbligato principale (salvo quanto dispone l'art. 1267, secondo comma, cod. civ., al quale espressamente rimanda l'art. 1198, secondo comma, cod. civ.).

Tale perdurante responsabilità del debitore principale rendeva disarmonica la mancata inclusione, fra i debiti suscettibili di falcidia e di ristrutturazione, di quelli per i quali fosse stata disposta una modalità solutoria costituita dalla cessione del credito; e invero la medesima considerazione riguardava i debiti per i quali fosse stata prevista una cessione pro solvendo in funzione di garanzia.

Ove il debito nei confronti del creditore destinatario della citata modalità di esecuzione o beneficiario di tale garanzia fosse stato, infatti, sottratto alla possibile falcidia e ristrutturazione, il creditore cessionario avrebbe goduto del vantaggio di soddisfarsi in via esclusiva sul credito ceduto, potendo continuare ad avanzare pretese, in caso di mancato soddisfacimento integrale del suo diritto, sugli altri beni del debitore principale. In sostanza, l'esclusione dalla procedura concorsuale gli avrebbe garantito un trattamento privilegiato rispetto agli stessi creditori muniti di garanzie reali, in contrasto con la par condicio creditorum.

Le proposte di soluzione in via interpretativa del problema, unitamente agli auspici di un possibile intervento normativo, non ravvisavano, d'altro canto, un ostacolo alla possibile falcidia e ristrutturazione dei debiti in esame nell'efficacia traslativa della cessione del credito. Tale effetto riguarda, infatti, la modalità solutoria o l'attuazione della garanzia, sicché ben può l'obbligazione principale veder ridotta - tramite la falcidia - la sua entità, senza che ciò confligga con l'effetto traslativo del credito. Risulta semplicemente limitato, in maniera speculare, il quantum dovuto dal debitor debitoris al cessionario.

6.3.- A fronte del dibattito emerso con riferimento ai debiti da eseguire o da garantire con la cessione del credito, il legislatore è intervenuto, dapprima con il decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14 (Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza in attuazione della legge 19 ottobre 2017, n. 155), che ha profondamente mutato la disciplina del sovraindebitamento, contemplando espressamente - per quanto qui interessa - all'art. 67, comma 3, che il piano del consumatore (rinominato «piano di ristrutturazione dei debiti») «può prevedere anche la falcidia e la ristrutturazione dei debiti derivanti da contratti di finanziamento con cessione del quinto dello stipendio, del trattamento di fine rapporto o della pensione e dalle operazioni di prestito su pegno».

Di seguito, in ragione del differimento dell'entrata in vigore della maggior parte delle disposizioni del d.lgs. n. 14 del 2019 (prima al 15 agosto 2020, poi al 1° settembre 2021 e da ultimo al 16 maggio 2022), il legislatore ha ritenuto di approntare un ulteriore intervento in via d'urgenza, finalizzato a riallineare la normativa meno recente alle innovazioni nel frattempo introdotte dal codice della crisi.



Si è giunti in tal modo al d.l. n. 137 del 2020, convertito, con modificazioni, nella legge n. 176 del 2020, che, proprio in sede di conversione, ha aggiunto con l'art. 4-ter, comma 1, lettera d), l'attuale art. 8, comma 1-bis, alla legge n. 3 del 2012. Tale disposizione dunque - con un contenuto ricalcato sull'art. 67, comma 3, del d.lgs. n. 14 del 2019 - stabilisce, come già precisato, che «[l]a proposta di piano del consumatore può prevedere anche la falcidia e la ristrutturazione dei debiti derivanti da contratti di finanziamento con cessione del quinto dello stipendio, del trattamento di fine rapporto o della pensione e dalle operazioni di prestito su pegno, salvo quanto previsto dall'articolo 7, comma 1, secondo periodo».

Il legislatore ha, in sostanza, consentito la falcidia e la ristrutturazione dei citati debiti, senza imporre specifici vincoli o limiti legali, posto che l'inciso finale della disposizione è chiaramente riferito alle operazioni di prestito su pegno. L'art. 7, comma 1, secondo periodo, della legge n. 3 del 2012, che recepisce il rinvio, stabilisce, infatti, che «[è] possibile prevedere che i crediti muniti di privilegio, pegno o ipoteca possono non essere soddisfatti integralmente, allorché ne sia assicurato il pagamento in misura non inferiore a quella realizzabile, in ragione della collocazione preferenziale sul ricavato in caso di liquidazione, avuto riguardo al valore di mercato attribuibile ai beni o ai diritti sui quali insiste la causa di prelazione, come attestato dagli organismi di composizione della crisi».

7.- Tanto premesso, è possibile chiarire i termini dell'interpretazione della disposizione censurata che consentono di ritenere non fondata, nei sensi di seguito illustrati, la questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento all'art. 3 Cost.

È sufficiente, infatti, lo strumento ermeneutico a includere nell'art. 8, comma 1-bis, della legge n. 3 del 2012 l'ipotesi in cui la cessione del credito destinata a estinguere il debito costituisca l'effetto di un provvedimento giudiziale, ossia dell'ordinanza di assegnazione.

7.1.- La prima ragione, che induce il giudice *a quo* a escludere una possibile soluzione in via interpretativa del dubbio di irragionevolezza, attinge alla stessa formulazione testuale della disposizione che, secondo il rimettente, richiamerebbe in via esclusiva la cessione volontaria del credito.

7.1.1.- Tuttavia, se può ritenersi che l'accostamento, nell'art. 8, comma 1-bis, della cessione del credito al contratto di finanziamento sia subito evocativo di una cessione volontaria, d'altro canto, l'espressione cessione del credito, non altrimenti qualificata, non può certo a priori escludere una cessione coattiva del credito.

7.1.2.- Più in generale, è doveroso sottolineare, in considerazione della *ratio* stessa della disciplina, il tenore esemplificativo e non certo rigidamente tassativo della disposizione.

In primo luogo, sebbene l'art. 8, comma 1-bis, evochi una specifica fonte del debito da ristrutturare - ossia il contratto di finanziamento - sarebbe del tutto irrazionale, prima ancora che irragionevole, escludere dal piano di ristrutturazione debiti, rispetto ai quali abbia avuto luogo la cessione del credito, sol perché abbiano fonte in contratti diversi da quello di finanziamento.

In secondo luogo, la disposizione in esame richiama espressamente la cessione del quinto dello stipendio, del trattamento di fine rapporto e della pensione, vale a dire la cessione di crediti che solitamente offrono possibilità molto elevate di soddisfacimento, ma sarebbe addirittura paradossale che la norma non ricomprendesse (e, dunque, non consentisse la falcidia e la ristrutturazione *di*) debiti, la cui estinzione fosse stata affidata alla cessione di crediti futuri dalla solvibilità assai meno certa.

E ancora l'art. 8, comma 1-bis, per un verso, nell'evocare la cessione del credito, abbraccia tanto la cessione con funzione solutoria quanto quella con funzione di garanzia, ma, per un altro verso, non può che riferirsi alla sola cessione pro solvendo, posto che con una cessione pro soluto il debito sarebbe estinto e, dunque, non potrebbe operare alcuna falcidia.

Infine, come si è già anticipato, la disposizione censurata non evoca testualmente la mera cessione volontaria, ma la cessione del credito *tout court*, e dunque non può escludersi a priori un possibile riferimento implicito anche alla ipotesi della cessione coattiva del credito, di fonte giudiziale.

7.2.- Ciò premesso, occorre, tuttavia, considerare anche la seconda e più puntuale obiezione sollevata dal rimettente in senso contrario a una soluzione ermeneutica del problema.

In particolare, il giudice ritiene che la falcidiabilità e la possibilità di ristrutturazione del credito implicherebbero un «privare di efficacia (non un precedente atto negoziale *ma*) un provvedimento giudiziale definitivo, conclusivo della procedura esecutiva già intrapresa», sicché l'interpretazione, che lo stesso giudice *a quo* qualifica come analogica, urterebbe contro «il principio normativo di intangibilità degli atti esecutivi già compiuti ex art. 187-bis disp. att. c.p.c.».

Senonché, non è condivisibile la tesi che differenzia l'effetto traslativo prodotto dall'assegnazione giudiziale del credito rispetto a quello scaturito da un atto di autonomia privata. Parimenti non coglie correttamente i termini del rapporto tra effetto traslativo e possibile ristrutturazione del debito il ritenere che ciò comporti lo scioglimento o la pura negazione di tale effetto, fermo restando che il problema atterrebbe comunque in generale all'effetto traslativo oramai prodottosi e non certo alla fonte da cui esso scaturisce.



7.2.1.- Deve, allora, in primo luogo, rilevarsi che l'effetto traslativo del credito, che deriva dall'assegnazione giudiziale, è il medesimo effetto che discende dalla cessione volontaria del credito in luogo dell'adempimento.

L'ordinanza di assegnazione, che conclude la procedura di espropriazione presso terzi e che determina la cessione coattiva del credito pignorato, non fa altro che avallare per via giudiziale, in mancanza di un previo negozio di cessione, l'iniziativa del creditore nella individuazione di una modalità di soddisfazione in chiave solutoria del proprio diritto. Il giudice dell'esecuzione, attraverso la richiamata ordinanza, non esercita alcun potere decisorio di tipo contenzioso, né attribuisce al creditore un nuovo titolo, ma si limita - dopo aver verificato la sussistenza dei presupposti previsti dall'art. 553 del codice di procedura civile - ad autorizzare il creditore ad avvalersi della citata modalità esecutiva.

Attribuire all'effetto traslativo derivante dall'assegnazione giudiziale una vincolatività differente rispetto a quella riconosciuta all'effetto della cessione volontaria sarebbe equivalente a ritenere che il trasferimento della proprietà attuato con una vendita forzata sia "più forte e vincolante" dell'effetto traslativo generato da un atto di autonomia privata. Ma così non è e traspare in modo evidente dagli artt. 2919 e seguenti cod. civ.

In particolare, l'art. 2925 cod. civ. stabilisce la regola generale per cui «[l]e norme concernenti la vendita forzata si applicano anche all'assegnazione forzata» e, nello specifico, l'art. 2919, nel suo unico comma, cod. civ. prevede, tra l'altro, che «[l]a vendita forzata trasferisce all'acquirente i diritti che sulla cosa spettavano a colui che ha subito l'espropriazione». Pertanto, l'assegnazione trasferisce il diritto di credito che spettava a colui che subisce l'espropriazione, come se quest'ultimo lo avesse volontariamente ceduto al proprio creditore.

La sola differenza che emerge fra cessione volontaria e assegnazione giudiziale del credito non attiene, dunque, all'effetto traslativo, ma semmai al tipo di cessione.

Nel caso dell'assegnazione giudiziale l'art. 2928 cod. civ., cui rinvia l'inciso finale dell'art. 2925 cod. civ., stabilisce che la cessione del credito disposta dal giudice è sempre pro solvendo e, dunque, sino alla riscossione del credito, non estingue il debito principale, il che giustifica la possibile falcidia e ristrutturazione della persistente situazione debitoria.

Viceversa, nel caso della cessione volontaria, l'art. 1198 cod. civ. fa salva, rispetto alla regola generale della cessione pro solvendo, la possibile deroga convenzionale.

In sostanza, la differenza tra le due tipologie di cessioni attiene solo al meccanismo pro solvendo, quello che giustifica una possibile falcidia e ristrutturazione del persistente debito e che sussiste sempre nell'assegnazione giudiziale e di regola nella cessione volontaria. Per il resto, l'assegnazione giudiziale non fa che produrre il medesimo effetto traslativo del credito e non ha alcun fondamento giuridico il ritenere che la diversa fonte incida sulla vincolatività di tale effetto.

7.2.1.1.- Né a una diversa conclusione può in alcun modo addivenirsi, avendo riguardo al profilo dell'opponibilità della cessione del credito.

Il tema è dibattuto in termini generali e non con riferimento alla fonte da cui deriva l'effetto traslativo del credito. Del resto, la stessa tesi intermedia tra quella della non opponibilità e quella dell'opponibilità erga omnes, vale a dire la tesi della Corte di cassazione (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 26 ottobre 2002, n. 15141), che plasma l'opponibilità sulla disciplina di cui all'art. 2918 cod. civ., lega il citato profilo alla durata della cessione (opponibile se inferiore ai tre anni) e, nel caso di una durata superiore, al rispetto di eventuali oneri pubblicitari, che si impongono agli atti di autonomia privata come ai provvedimenti giudiziali.

Peraltro, non può neppure tacersi che l'opponibilità ai terzi dell'effetto non inibisce comunque la falcidiabilità, ove solo si consideri che sono falcidiabili debiti relativi a crediti muniti di garanzie reali sicuramente opponibili ai terzi.

7.2.2.- Se, dunque, diversamente da quanto ritiene il giudice rimettente, l'effetto traslativo del credito e la sua opponibilità sono profili che si pongono nei medesimi termini sia che l'effetto derivi dalla fonte negoziale sia che discenda da quella giudiziale, parimenti si devono disattendere tanto le considerazioni che il giudice *a quo* svolge con riferimento all'incidenza della ristrutturazione del debito sull'effetto traslativo del credito, quanto le conclusioni che ne trae sul piano del giudizio di costituzionalità.

7.2.2.1.- È allora opportuno, innanzitutto, chiarire che, fintantoché il piano non viene omologato, i pagamenti eseguiti dal debitore ceduto sono certamente efficaci.

In questa prospettiva, deve confermarsi - come del resto sostiene anche il rimettente - la non applicabilità alla procedura concorsuale relativa al piano di ristrutturazione della disciplina di cui all'art. 44 della legge fallimentare, che rende inefficaci tutti i pagamenti eseguiti a partire dalla dichiarazione di fallimento.

Nel caso della procedura concorsuale in esame è, infatti, l'omologazione del piano che rende inefficaci gli adempimenti eseguiti in difformità rispetto al suo contenuto, in virtù di quanto dispone l'art. 13, comma 4, della legge n. 3 del 2012.



7.2.2.2.- Venendo poi a considerare il rapporto fra la cessione del credito e la ristrutturazione del debito, che può essere prevista dal piano omologato, si sono invero delineate diverse interpretazioni dell'art. 8, comma 1-bis.

La tesi che riferisce la ristrutturazione dei debiti previsti nell'art. 8, comma 1-bis, alla sola facoltà di falcidia preserva, a ben vedere, la modalità di esecuzione costituita dalla cessione del credito, sicché il problema di un presunto scioglimento della fonte dell'effetto traslativo, sollevato dal giudice rimettente, neppure si pone: la falcidia, infatti, determina unicamente una speculare riduzione del quantum dovuto dal debitor debitoris.

Quanto alla tesi secondo cui il piano di ristrutturazione può anche cambiare la modalità di soddisfacimento del diritto legata alla cessione del credito, essa, invero, seppure non ravvisa in tale modalità una limitazione al tipo di ristrutturazione, la considera comunque un profilo di cui il giudice deve tenere conto nella valutazione delle caratteristiche del debito da ristrutturare. Tra gli aspetti che connotano il debito, e che il giudice deve, chiaramente, ponderare nel valutare la fattibilità, l'ammissibilità e la convenienza del piano, vi è la stessa modalità con cui ne era stata disposta l'esecuzione o la garanzia, ossia la cessione del credito. Tale modalità può essere cambiata dal piano, con una modificazione che la sostituisce con una nuova modalità di soddisfacimento, ma tenendo conto di quella precedente, così come il piano prende in esame gli altri caratteri del debito, a partire dalla sua entità, senza che questo significhi sciogliere la fonte dell'originario debito che viene falcidiato. Del resto, gli stessi crediti muniti di garanzie reali possono essere soddisfatti con modalità diverse da quelle derivanti da tali garanzie, pur se in tal caso con i limiti legali disposti dall'art. 7 della legge n. 3 del 2012; né ciò equivale a negare l'effetto prodotto dalle garanzie medesime.

7.2.2.3.- Da ultimo - ed è il rilievo decisivo - il problema ermeneutico citato si pone in termini generali rispetto all'effetto traslativo del credito e, poiché prescinde dalla fonte da cui tale effetto scaturisce, non è idoneo a sorreggere il dubbio di legittimità costituzionale sollevato dal giudice *a quo*.

8.- In conclusione, è la stessa *ratio* dell'art. 8, comma 1-bis, della legge n. 3 del 2012 ad attrarre, in via ermeneutica, nel contenuto della norma qualunque debito, per il quale la modalità solutoria o la garanzia di adempimento siano state affidate alla cessione pro solvendo del credito, ivi inclusa l'ipotesi nella quale la cessione del credito sia derivata da un provvedimento giudiziale, anziché da un atto di autonomia privata.

La norma, così ricostruita, dà piena attuazione allo spirito della legge, finalizzata alla protezione di un soggetto contrattualmente e socialmente debole, qual è il consumatore sovraindebitato, nonché al rispetto della *par condicio creditorum*.

Al contempo, essa è conforme al canone dell'interpretazione sistematica, là dove si coordina con le disposizioni codicistiche sopra menzionate (*supra* punto 7.2.1.), che fanno discendere dal provvedimento giudiziale di assegnazione del credito il medesimo effetto traslativo che può scaturire da una cessione volontaria.

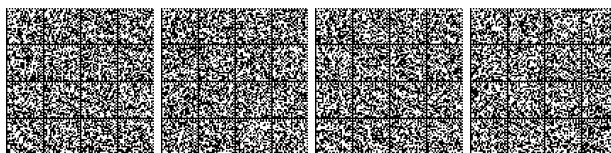
Il complesso di ragioni teleologiche e sistematiche, sopra evocate, porta, dunque, alla luce il significato normativo conforme al parametro assiologico dell'art. 3 Cost.

Si deve, allora, concludere che la questione non è fondata, nei sensi di cui in motivazione, avendo questa Corte più volte sottolineato che l'incertezza interpretativa e il dubbio di legittimità costituzionale si dileguano «una volta che si sia adottato, quale canone ermeneutico preminente, il principio di supremazia costituzionale che impone all'interprete di optare, fra più soluzioni astrattamente possibili, per quella che rende la disposizione conforme a Costituzione» (sentenza n. 206 del 2015, nonché negli stessi termini, sentenze n. 198 del 2003, n. 316 del 2001 e n. 113 del 2000).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1-bis, della legge 27 gennaio 2012, n. 3 (Disposizioni in materia di usura e di estorsione, nonché di composizione delle crisi da sovraindebitamento), come introdotto dall'art. 4-ter, comma 1, lettera d), del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137 (Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19), convertito, con modificazioni, nella legge 18 dicembre 2020, n. 176, sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Livorno, sezione civile, con l'ordinanza indicata in epigrafe.



Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 gennaio 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*

Emanuela NAVARRETTA, *Redattrice*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 10 marzo 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_220065

N. 66

Sentenza 8 febbraio - 11 marzo 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Imposte e tasse - Riscossione delle imposte - Procedure di scarico dell'inesigibilità dei crediti affidati agli agenti della riscossione - Definizione degli agenti di riscossione - Applicabilità retroattiva alle società private "scorporate" - Estensione a loro favore del meccanismo dello "scalare inverso" - Violazione del principio di ragionevolezza - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

Imposte e tasse - Riscossione delle imposte - Procedure di scarico dell'inesigibilità dei crediti affidati agli agenti della riscossione - Automatico annullamento dei debiti di importo residuo fino a mille euro anche agli effetti dei rapporti pendenti tra enti territoriali e società private "scorporate" - Meccanismo di esenzione da responsabilità amministrativa e contabile - Denunciata irragionevolezza, preclusione dell'accesso alla tutela giurisdizionale, violazione dei principi dell'effettività della tutela giurisdizionale, del perseguimento degli equilibri di finanza pubblica, del buon andamento dell'organizzazione dei pubblici uffici nonché di quello di effettività della capacità contributiva e lesione dell'autonomia, anche finanziaria, dell'ente locale - Inammissibilità delle questioni.

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, commi 687, secondo periodo, e 688, secondo periodo, in combinato disposto con il comma 684; legge 27 dicembre 2019, n. 160, art. 1, comma 815; decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119, convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2018, n. 136, art. 4, come interpretato dall'art. 1, comma 815, della legge 27 dicembre 2019, n. 160, in combinato disposto con l'art. 1, comma 529, della legge 24 dicembre 2012, n. 228.
- Costituzione, artt. 3, 24, 53, 81, 97, 103, 111, 114, 117, 118 e 119, primo, secondo e quarto comma.

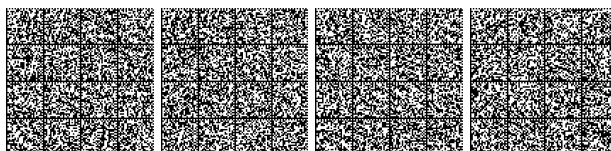
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giuliano AMATO;

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

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 687, secondo periodo, e 688, secondo periodo, in combinato disposto con il comma 684, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», come interpretati dall'art. 1, comma 815, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022), e dell'art. 4 del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2018, n. 136, come interpretato dall'art. 1, comma 815, della legge n. 160 del 2019, in combinato disposto con l'art. 1, comma 529, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)», promossi dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Abruzzo, con tre ordinanze del 31 maggio 2021, iscritte, rispettivamente, ai numeri 126, 127 e 128 del registro ordinanze 2021 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 37, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visti gli atti di costituzione della Società di gestione entrate e tributi (SOGET) spa e del Comune di Teramo, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica dell'8 febbraio 2022 il Giudice relatore Luca Antonini;

uditi gli avvocati Alfonso Celotto per SOGET spa, Cosima Cafforio per il Comune di Teramo e gli avvocati dello Stato Gianni De Bellis e Fabrizio Urbani Neri per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio dell'8 febbraio 2022.

Ritenuto in fatto

1.- Con tre ordinanze di analogo tenore del 31 maggio 2021 (reg. ord. numeri 126, 127 e 128 del 2021), la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Abruzzo, ha sollevato distinte questioni di legittimità costituzionale.

1.1.- Innanzitutto i rimettenti dubitano, in riferimento agli artt. 3, 24, 53, 81, 97, 103, 111 (quest'ultimo in relazione all'«art. 6 CEDU come ripreso dall'art. 47 Carta UE») e 119, primo, secondo e quarto comma, della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 687, secondo periodo, e 688, secondo periodo, in combinato disposto con il comma 684, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», «come interpretati autenticamente» dall'art. 1, comma 815, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022), ovvero sia nel presupposto interpretativo che essi avrebbero «effetto anche per le società private “scorporate”».

Più precisamente, il citato art. 1, comma 815, della legge n. 160 del 2019, dispone che «[i] contenuti delle norme vigenti riferite agli agenti della riscossione si intendono applicabili, sin dalla data di entrata in vigore delle stesse norme, anche alle attività svolte in regime di concessione per conto degli enti locali, il cui ramo d'azienda è stato trasferito ai sensi dell'articolo 3, comma 24, lettera b)», del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203 (Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 2 dicembre 2005, n. 248 (cioè alle cosiddette società “private scorporate”).

Quanto poi ai censurati commi 687, secondo periodo, e 688, secondo periodo, dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014, essi, in sintesi, stabiliscono che: a) il controllo delle comunicazioni di inesigibilità relative alle quote di cui al comma 684 del medesimo art. 1 della citata legge n. 190 del 2014 (ovverosia quelle affidate agli agenti della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2017) può essere avviato solo decorsi i termini previsti dallo stesso comma 684 (secondo il cosiddetto meccanismo dello “scalare inverso”), anche con riguardo alle comunicazioni presentate anteriormente alla data di entrata in vigore della citata legge, poiché integrabili entro i medesimi termini previsti per la loro presentazione; b) le quote inesigibili, di valore inferiore o pari a 300 euro - con esclusione di quelle afferenti alle risorse proprie tradizionali di cui all'art. 2, paragrafo 1, lettera a), delle decisioni 2007/436/CE, Euratom, del Consiglio, del 7 giugno 2007, relativa al sistema delle risorse proprie delle Comunità europee e 2014/335/UE, Euratom, del Consiglio, del 26 maggio 2014, relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea - non sono assoggettate al controllo di cui all'art. 19 del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112 (Riordino del servizio nazionale della riscossione, in attuazione della delega prevista dalla legge 28 settembre 1998, n. 337).



La Corte dei conti ha inoltre sollevato - in riferimento agli artt. 3, 24, 53, 81, 97, 103, 111 (questo in relazione all'«art. 6 CEDU come ripreso dall'art. 47 Carta UE»), 114, 117, 118 e 119, primo, secondo e quarto comma, Cost. - questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4 del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2018, n. 136, in quanto prevederebbe l'automatico annullamento dei debiti di importo residuo fino a mille euro, stabilendo altresì, mediante rinvio all'art. 1, comma 529, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)», l'inapplicabilità degli artt. 19 e 20 del d.lgs. n. 112 del 1999 e, fatti salvi i casi di dolo, l'improcedibilità del giudizio di responsabilità amministrativo e contabile, «anche agli effetti dei rapporti pendenti tra enti territoriali e società private “scorporate” (ex art. 1, comma 815, della legge 27 dicembre 2019, n. 160)».

Più precisamente, il censurato art. 4 dispone che i debiti di importo residuo, alla data di entrata in vigore del decreto-legge (24 ottobre 2018), fino a mille euro, comprensivo di capitale, interessi per ritardata iscrizione a ruolo e sanzioni, risultanti dai singoli carichi affidati agli agenti della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2010, ancorché riferiti alle cartelle per le quali è già intervenuta la richiesta definizione agevolata, sono automaticamente annullati.

2.- La sezione giurisdizionale regionale per l'Abruzzo della Corte dei conti riferisce: *a)* di essere stata chiamata a decidere tre distinti giudizi instaurati dalla Società di gestione entrate e tributi (SOGET) spa che, definendosi «agente della riscossione», aveva impugnato, ai sensi dell'art. 20, comma 4, del d.lgs. n. 112 del 1999, i provvedimenti definitivi (prot. n. 8931 del 13 febbraio 2017) con cui l'«ente creditore» Comune di Teramo aveva rifiutato il discarico per inesigibilità di quote iscritte a ruolo e affidate per la riscossione alla suddetta società per azioni; *b)* di avere già sollevato, in relazione all'art. 1, commi 687, secondo periodo, e 688, secondo periodo, della legge n. 190 del 2014 le questioni di legittimità costituzionale di cui alle ordinanze iscritte al reg. ord. numeri 83, 84 e 120 del 2018, dichiarate inammissibili da questa Corte con la sentenza n. 51 del 2019, nel presupposto che le società cessionarie di ramo di azienda relativo alle attività svolte in regime di concessione per conto degli enti locali (cosiddette scorporate), come la SOGET, non potessero essere annoverate tra gli «agenti della riscossione»; *c)* che all'indomani della citata sentenza sarebbe intervenuta «l'interpretazione autentica» di cui al citato art. 1, comma 815, della legge n. 160 del 2019, a suo avviso, «volta a superare l'opzione ermeneutica indicata dalla Corte costituzionale medesima, con l'effetto di far riprendere valenza alle considerazioni a suo tempo svolte» dalla medesima sezione giurisdizionale.

Ciò premesso, la suddetta sezione rimettente rievoca l'intera vicenda processuale e integra le correlate questioni di legittimità con i riferimenti agli interventi normativi e giurisprudenziali medio tempore intervenuti.

3.- Quanto alla rilevanza delle censure afferenti ai menzionati commi 687 e 688 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014, i giudici a quibus precisano che: *a)* le controversie riguardano quote relative a «partite di somme iscritte a ruolo, a vario titolo», concernenti annualità dal 2000 al 2014 (relativamente al giudizio di cui al reg. ord. n. 83 del 2018) ovvero dal 2000 al 2008 (relativamente ai giudizi di cui al reg. ord. n. 84 e n. 120 del 2018), e comprendono anche quote di valore non superiore a 300 euro; *b)* le questioni sollevate rivestono pregiudizialità logica e giuridica rispetto all'esame del merito sull'effettiva inesigibilità delle singole quote e sulle relative cause.

Ad avviso dei rimettenti la rilevanza sarebbe confermata dal citato art. 1, comma 815, di «interpretazione autentica», poiché, «anche a voler accedere all'interpretazione restrittiva» che ne limita gli effetti «ai soli crediti “ante scorporo”» (in questo caso avvenuto il 25 settembre 2006) e non indistintamente a tutti i ruoli, tale disposizione avrebbe chiarito che la SOGET, nei rapporti con il Comune di Teramo, dovrebbe essere considerata agente della riscossione appunto «quanto meno per le attività oggetto di scorporo» che costituirebbero comunque una parte delle quote sottoposte a giudizio.

Né la rilevanza sarebbe pregiudicata dal sopravvenire del censurato art. 4 del d.l. n. 119 del 2018, come convertito, poiché, anche laddove fosse ritenuto applicabile ai rapporti per cui è causa, residuerebbero «comunque partite di importo superiore a mille euro, non soggette a stralcio, come incontestato tra le parti». Precisano al riguardo i giudici a quibus che, se per i carichi affidati all'agente della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2010 tale norma potrebbe avere portata assorbente delle questioni prospettate in relazione alle quote di importo fino a 300 euro, in ogni caso tali censure manterrebbero la loro rilevanza quanto meno per i carichi affidati dopo il 2010 fino a tutto il 2014.

La rilevanza non sarebbe parimenti pregiudicata dall'entrata in vigore - nelle more del giudizio - dell'art. 4, comma 4, 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, ai sensi del quale «[s]ono automaticamente annullati i debiti di importo residuo, alla data di entrata in vigore del presente decreto [23 marzo 2021], fino a 5.000 euro, comprensivo di capitale, interessi per ritardata iscrizione a ruolo e sanzioni, risultanti dai singoli carichi affidati agli agenti della riscossione dal 1° gennaio



2000 al 31 dicembre 2010 [...]». Rilevano, infatti, innanzitutto i rimettenti che «alla data di deposito della presente ordinanza» non era ancora stato emanato il decreto ministeriale (di cui al comma 5 della medesima disposizione) recante le modalità e le date di annullamento, cosicché non si sarebbe ancora perfezionato, né formalizzato l'annullamento parziale dei relativi carichi. In ogni caso - precisano i giudici a quibus - relativamente alle vicende per cui è causa residuerebbero carichi: *a)* di importo anche superiore a cinquemila euro; *b)* affidati successivamente al 2010; *c)* riguardanti soggetti «con reddito imponibile al 2019 non compreso nel tetto di 30.000 euro» prescritto dalla disciplina per l'accesso all'istituto.

3.1.- I rimettenti affermano poi che «[l]a normativa di riferimento è pacificamente rinvenibile nell'articolo 1 della legge 23 dicembre 2014 n. 190», per cui i termini previsti dal primo periodo del comma 684 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014 (richiamati dal secondo periodo del comma 687 dello stesso art. 1) e modificati, in corso di causa, prima dall'art. 1, comma 10-*quinquies*, del decreto-legge 16 ottobre 2017, n. 148 (Disposizioni urgenti in materia finanziaria e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 4 dicembre 2017, n. 172, poi dall'art. 3, comma 20, del d.l. n. 119 del 2018 (in vigore dal 24 ottobre 2018) si applicano alle fattispecie oggetto dei giudizi a quibus.

La Corte dei conti rimettente precisa infine che agli effetti dei giudizi sottoposti al suo esame - concernenti come già ricordato i carichi affidati dal 2000 al 2014 - non inciderebbero le ulteriori proroghe dei termini per la presentazione delle comunicazioni di inesigibilità disposte dall'art. 68, comma 4, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 24 aprile 2020, n. 27, e dall'art. 4, comma 1, lettera *c)*, del d.l. n. 41 del 2021, come convertito, poiché hanno riguardato comunicazioni relative ad annualità successive, ovverosia dal 2018.

3.2.- I rimettenti, inoltre, stante il tenore delle norme, affermano non essere praticabile l'interpretazione costituzionalmente orientata delle disposizioni denunciate propugnata dal Comune di Teramo, per cui, da un lato, il differimento del termine ultimo per la presentazione della domanda di discarico non impedirebbe all'ente creditore di esercitare il controllo sull'attività del concessionario e, dall'altro, l'esclusione delle quote fino a 300 euro dall'assoggettamento al controllo sarebbe esclusivamente funzionale a esentare da responsabilità amministrativa e contabile l'ente creditore che non lo esercitasse.

3.3.- Quanto alla non manifesta infondatezza, i giudici a quibus, nel presupposto interpretativo che il citato art. 1, comma 815, della legge n. 160 del 2019 abbia valenza di interpretazione autentica, nel senso di considerare agenti della riscossione, agli effetti delle norme censurate, anche le società "scorporate", ritengono che i menzionati periodi dei commi 687 e 688 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014, in combinato disposto con il precedente comma 684, lederebbero l'art. 3 Cost., in relazione al principio di ragionevolezza, poiché, per le ragioni di ordine sistematico ritraibili dalla motivazione della sentenza di questa Corte n. 51 del 2019 (punto 4.3.4. del Considerato in diritto), sarebbe irragionevole l'«opzione interpretativa» che conseguirebbe alla «scelta legislativa di aver esteso (ab origine, o comunque con interpretazione autentica) il meccanismo dello "scalare inverso" anche alle società private "scorporate", "prorogando in un futuro abnormemente lontano i termini per il controllo da parte degli enti creditori"».

3.4.- Sulla base di queste premesse interpretative, i giudici rimettenti ripropongono in termini identici le medesime censure a suo tempo prospettate nelle già menzionate ordinanze n. 81, n. 84 e n. 120 del 2018 con le quali erano state sollevate questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 687, secondo periodo, e 688, secondo periodo, della legge n. 190 del 2014, poi decise da questa Corte con la citata sentenza n. 51 del 2019.

Più precisamente osservano che, con le citate disposizioni dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014, in combinato disposto con il precedente comma 684 (che prevede appunto il meccanismo "scalare inverso"), «il legislatore sembr[erebbe] aver abdicato, per i prossimi anni, alla tempestiva vigilanza sull'andamento delle riscossioni di crediti risalenti nel tempo» e conseguentemente ritengono che le norme censurate violerebbero l'art. 3 Cost., in relazione al principio di ragionevolezza. Ciò in quanto, da un lato, nel regolare la procedura di discarico per inesigibilità dei crediti (sia nella fase amministrativa del procedimento che in quella successiva giurisdizionale), esse prevederebbero (con l'art. 1, comma 687, secondo periodo) un periodo di sospensione della definizione dei rapporti tra ente creditore e agente della riscossione di durata oggettivamente abnorme (tale da sfiorare i quaranta anni, per i ruoli del 2000, i venti anni, per i ruoli del 2008 e i dieci anni, per i ruoli del 2014), rendendo l'agente della riscossione non interessato a presentare la comunicazione di inesigibilità. Dall'altro, sottrarrebbero al controllo dell'ente creditore le quote affidate di valore unitario non superiore a 300 euro (art. 1, comma 688, secondo periodo), anche nelle ipotesi in cui tali quote abbiano un ingente valore cumulativo, impedendo così all'ente creditore ogni sindacato sull'operato del proprio agente.

Secondo i giudici rimettenti, le censurate disposizioni della legge n. 190 del 2014 si porrebbero in contrasto altresì con gli artt. 24 e 103 Cost., perché impedirebbero di fatto, per un tempo incongruamente lungo, di accedere alla tutela



giurisdizionale dinanzi al giudice contabile per definire la posizione patrimoniale dell'ente creditore e, per le quote di valore unitario inferiore o pari a 300 euro, addirittura precluderebbero in via definitiva e non solo temporanea la possibilità di accesso a detta tutela.

Rispetto poi agli artt. 111 Cost. e «6 CEDU come ripreso dall'art. 47 Carta UE», i rimettenti ne assumono la lesione perché la disciplina censurata, posticipando di venti o quaranta anni l'eventuale processo davanti al giudice contabile, non garantirebbe l'effettività della tutela giurisdizionale.

Essi ritengono, inoltre, che le indubiate disposizioni violerebbero sia l'art. 81 Cost., in quanto il rinvio «ad un momento futuro eccessivamente lontano» dell'accertamento dell'effettiva riscuotibilità di un credito contrasterebbe con il perseguimento degli equilibri di finanza pubblica, sia l'art. 97 Cost., perché rappresenterebbero «un ostacolo a che l'organizzazione pubblica possa bene organizzarsi per assicurare una sana gestione finanziaria».

Quanto all'art. 53 Cost., i giudici a quibus affermano che la disciplina censurata, disponendo la sospensione per lungo tempo dei controlli dell'attività di riscossione ovvero addirittura la loro esclusione (per le quote di valore unitario inferiore o pari a 300 euro), contrasterebbe con il principio di effettività della capacità contributiva, perché consentirebbe che l'attività di riscossione si svolga in condizioni di non effettiva parità nei confronti di tutti i contribuenti, tollerando situazioni di sottrazione all'obbligo di contribuzione.

Infine, i giudici rimettenti denunciano la lesione dell'art. 119, primo, secondo e quarto comma, Cost., in quanto l'applicazione delle due disposizioni impedirebbe all'ente locale creditore di avere conoscenza delle risorse finanziarie effettivamente disponibili.

4.- Riguardo alla distinta censura formulata in riferimento all'art. 4 del d.l. n. 119 del 2018, come convertito, i rimettenti precisano, in punto di rilevanza, che l'annullamento dei crediti da esso disposto «sicuramente travolgerebbe, come incontestato, almeno una parte dei carichi in giudizio». Ciò sia a voler accedere alla già accennata «interpretazione restrittiva della norma di interpretazione autentica sulla nozione di "agenti della riscossione"», cioè limitandola ai soli crediti ante scorporo del 2006, sia prediligendo quella più ampia per cui sarebbero interessati tutti quei carichi di importo fino a mille euro affidati tra il 2000 e il 2010. Del resto - precisa la Corte dei conti rimettente - secondo quanto riferito dal Comune di Teramo e non contestato, la SOGET, in forza di tale disposizione, avrebbe effettivamente annullato crediti del Comune per complessivi euro 2.053.290,72.

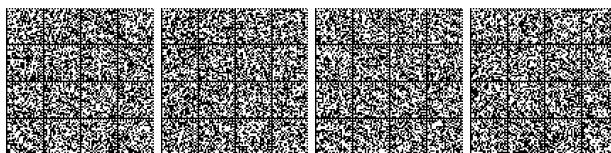
Aggiungono inoltre i giudici a quibus che sia il tenore letterale, sia la *ratio* della norma, sia l'espresso rinvio all'art. 1, comma 529, della legge n. 228 del 2012 (idoneo ad escludere l'applicabilità delle procedure di discarico per inesigibilità, i correlati controlli e la responsabilità dell'agente, ad eccezione delle sole fattispecie di dolo) renderebbero la norma stessa applicabile «anche ai rapporti pendenti e in particolare a quelli sub iudice», tra cui rientrerebbero quelli per i quali è causa.

4.1.- Quanto alla non manifesta infondatezza i rimettenti ripropongono le medesime questioni di legittimità costituzionale «già dinanzi illustrate con riferimento alle quote di importo fino a trecento euro» prospettate in relazione agli artt. 3, 24, 53, 81, 97, 103, 111, e 119, primo, secondo e quarto comma, Cost., individuandole per rinvio ai paragrafi VI.1 e seguenti di ciascuna ordinanza di rimessione.

«In aggiunta» ai predetti parametri, i rimettenti argomentano le loro doglianze pure in riferimento agli artt. 114, 117 e 118 Cost., poiché tale disciplina lederebbe l'autonomia, anche finanziaria, dell'ente locale interessato, «prescinde[ndo] totalmente non solo dalle valutazioni ed ipotetiche determinazioni dell'ente medesimo [...], ma anche dalle caratteristiche concrete del magazzino di crediti oggetto di "stralcio" (essendovi intuitive, rilevanti differenze tra i crediti statali e quelli degli enti locali), nonché dallo stato del relativo contenzioso, senza peraltro prevedere alcun meccanismo compensativo».

Ad avviso della Corte dei conti rimettente sarebbe inoltre «[d]el tutto eccentrico» il correlato meccanismo di esenzione da responsabilità amministrativa e contabile, mediante espressa improcedibilità nei relativi giudizi, ancorché si tratti di crediti «ricadenti in epoca anteriore alla disposizione legislativa di "stralcio"». Ciò aggraverebbe le già prospettate censure in riferimento: *a)* all'art. 3 Cost., per irragionevolezza e arbitarietà dell'annullamento indiscriminato di crediti «sulla sola base del relativo importo e dell'anno di affidamento in riscossione»; *b)* all'art. 24 Cost., poiché il Comune sarebbe privato del diritto ad attivare o proseguire la difesa giudiziale delle proprie ragioni e del proprio patrimonio «tanto nei confronti del debitore, quanto nei confronti dell'agente, pur a fronte di pregressi comportamenti gravemente colposi di quest'ultimo»; *c)* all'art. 53 Cost., in quanto la norma denunciata si risolverebbe «in una impropria esenzione d'imposta, con effetto retroattivo».

Inoltre la disciplina censurata priverebbe arbitrariamente la società scorporata della possibilità di beneficiare dell'aggio della riscossione, seppure in relazione a crediti di modesto importo - solitamente di più agevole realizzo - e a prescindere dallo stato della procedura di riscossione.



Infine, secondo i giudici a quibus, sulla base della menzionata sentenza n. 51 del 2019 di questa Corte, che ha distinto le società pubbliche (subentrate ai precedenti concessionari nazionali) dalle società private “scorporate” operanti per gli enti territoriali, potrebbe «seriamente dubitarsi, dopo la norma di interpretazione autentica, della ragionevolezza della scelta legislativa nella parte in cui ha automaticamente esteso la “rottamazione” anche ai rapporti tra enti territoriali e società private “scorporate”, includendovi in linea di principio anche i carichi affidati successivamente allo scorporo, incidendo così nei rapporti convenzionali tra soggetti privati e soggetti pubblici dotati di garanzie costituzionali di autonomia».

5.- In data 4 ottobre 2021, in ciascuno dei tre giudizi incidentali, si è costituito il Comune di Teramo, ente creditore.

5.1.- In merito alle questioni di legittimità costituzionale dell’art. 1, commi 687, secondo periodo, e 688, secondo periodo, in combinato disposto con il comma 684, della legge n. 190 del 2014, «come interpretati autenticamente» dall’art. 1, comma 815, della legge n. 160 del 2019, la difesa comunale, in via principale, ha ulteriormente argomentato l’interpretazione costituzionalmente orientata disattesa dai rimettenti.

In via subordinata il Comune ha chiesto l’accoglimento delle questioni aderendo alle prospettazioni della Corte dei conti, limitandosi ad aggiungere alcune considerazioni. In particolare, la difesa comunale, traendo spunto dai passaggi argomentativi della richiamata sentenza n. 51 del 2019, afferma che «dovrebbe risultare pacifica l’incostituzionalità dell’«estensione» del meccanismo dello “scalare inverso” «operata dall’art. 1, comma 815» della legge n. 160 del 2019, ai concessionari della riscossione che, come la SOGET, siano imprese private.

5.2.- Quanto poi alle questioni di legittimità costituzionale dell’art. 4 del d.l. n. 119 del 2018, come convertito, prospettate «in combinato disposto» con il predetto art. 1, comma 815, la difesa comunale, in via principale, afferma che esse sarebbero inammissibili per difetto di rilevanza nei giudizi a quibus. Ed infatti, avendo già avuto luogo il procedimento di discarico per inesigibilità, conclusosi con i provvedimenti di diniego (oggetto di impugnazione da parte di SOGET), non dovrebbe poter trovare applicazione la normativa sopravvenuta che prevede l’annullamento di debiti e, a carico dello Stato, il rimborso in favore dell’agente della riscossione delle spese sostenute per le procedure esecutive relative alle quote annullate.

Osserva ancora la difesa comunale che il difetto di rilevanza troverebbe ulteriore riscontro nel tenore letterale della norma censurata che, escludendo espressamente l’applicazione della disciplina delle comunicazioni di inesigibilità e dei relativi controlli, farebbe salvi gli effetti prodotti nei casi in cui quelle disposizioni fossero già state applicate, «come accaduto nei rapporti tra Comune di Teramo e SOGET per cui è causa».

In via subordinata, laddove si aderisse alla ricostruzione dei rimettenti sulla rilevanza della disciplina censurata, il Comune chiede l’accoglimento di tutte le questioni sollevate facendo proprie le relative argomentazioni a sostegno evidenziate dalle ordinanze di rimessione.

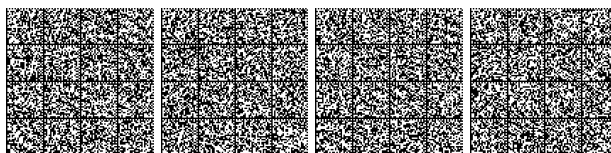
6.- In data 5 ottobre 2021, in ciascuno dei tre giudizi di legittimità, si è costituita la SOGET, chiedendo il rigetto delle questioni.

La società - nel presupposto che l’art. 1, comma 815, della legge n. 160 del 2019 abbia «evidente natura interpretativa», avendo «risolto i dubbi insorti all’indomani della pronuncia della Consulta, restituendo unitarietà al sistema della riscossione» - afferma che: a) i nuovi termini di integrazione delle comunicazioni di inesigibilità di cui al comma 687 dell’art. 1 della legge n. 190 del 2014 non violerebbero gli artt. 53, 81 e 97 Cost., essendo diretti a favorire le entrate pubbliche e non il soggetto privato preposto alla riscossione; b) l’inibizione dei controlli sulle quote fino a 300 euro comporterebbe il benefico effetto di consentire l’intensificazione dei controlli per le quote di importo maggiore; c) la disciplina denunciata costituirebbe il risultato di una ragionevole ponderazione di valori costituzionalmente rilevanti, effettuata nell’ambito della discrezionalità riservata al legislatore.

In subordine, la SOGET sollecita l’adozione di una pronuncia che tuteli l’affidamento da essa maturato e non travolga gli effetti medio tempore prodotti dalle norme censurate, eventualmente facendo ricorso alla «sequenza decisionale “in due tempi” rappresentata dall’ordinanza n. 207 del 2018 e dalla sentenza n. 242 del 2019, al fine di invocare la collaborazione del legislatore per scongiurare gli effetti del vuoto legislativo provocato dalla rimozione del differimento (incostituzionale) dei termini».

7.- Con atti depositati il 5 ottobre 2021, in ciascuno dei tre giudizi, è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili (per la mancanza di un tentativo di lettura costituzionalmente orientata della disciplina censurata, nonché, conseguentemente, per insufficiente motivazione sulla rilevanza) o comunque non fondate.

7.1.- Osserva l’Avvocatura generale che la Corte dei conti non avrebbe fornito nessuna argomentazione sull’applicabilità del citato art. 1, comma 815, della legge n. 160 del 2019 nei giudizi a quibus, considerandolo «un vero e proprio assioma», sottraendosi quindi «al doveroso tentativo» di un’interpretazione adeguatrice delle norme censurate col



sistema della riscossione e con il principio stabilito nella citata sentenza n. 51 del 2019 di questa Corte «per il quale la qualità di Agente della Riscossione spett[erebbe] esclusivamente a soggetti riconducibili all'ambito pubblico». Secondo l'interveniente, infatti, il tenore letterale del menzionato art. 1, comma 815, non sembrerebbe necessariamente implicare l'automatica applicazione alle società cosiddette scorporate, in modo indistinto, di tutte le disposizioni di legge relative agli agenti pubblici della riscossione ovverosia anche di quelle, come appunto le norme oggetto delle odierne censure, per le quali l'estensione a soggetti privati «comporterebbe un assetto normativo palesemente irragionevole».

7.2.- Nel merito, l'Avvocatura generale argomenta la non fondatezza di tutte le censure.

7.2.1.- Più precisamente, riguardo ai denunciati commi dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014 sarebbe priva di fondamento la questione sollevata in riferimento all'art. 3 Cost. quanto al principio di ragionevolezza. Tali disposizioni infatti, se inquadrate nell'ambito del peculiare contesto in cui sono state dettate, non trasmoderebbero in manifesta irragionevolezza, essendo finalizzate a risolvere un «fenomeno strutturale» di accumulo di un'ingente mole di partite creditorie insolute. Inoltre, l'eliminazione di una sola parte della disciplina ne «incrinerebbe irrimediabilmente [la] coerenza e determinerebbe irrimediabilmente l'illegittimità del residuo impianto normativo».

La difesa statale denuncia poi la non fondatezza delle questioni sollevate in riferimento agli artt. 24 e 103 Cost., in quanto non sarebbero provviste di un'effettiva autonomia rispetto alla eccepita violazione dell'art. 3 Cost. e comunque risulterebbero inconferenti rispetto a disposizioni chiaramente relative a procedimenti non giurisdizionali, bensì amministrativi (ovverosia di controllo di inesigibilità delle quote) che solo eventualmente potrebbero dare luogo a vicende in sede giudiziale.

Del pari inconferente sarebbe il richiamo all'art. 81 Cost., considerato che l'iscrizione a ruolo di un credito non sarebbe di per sé idonea a giustificare la copertura di previsioni di spesa. Del resto, il differimento temporale della formale eliminazione dalle scritture contabili dei crediti affidati agli agenti della riscossione non impedirebbe all'ente pubblico di effettuare le proprie valutazioni ai fini della redazione del bilancio, posto che, ai sensi dell'art. 36, comma 1, del d.lgs. n. 112 del 1999 (attuato con decreto del Ministro delle finanze 22 ottobre 1999), tale ente avrebbe a disposizione periodicamente e dettagliatamente «tutte le informazioni concernenti le attività compiute dallo stesso agente per il recupero dei carichi affidati».

Le stesse argomentazioni, secondo l'Avvocatura generale, dimostrerebbero la non fondatezza anche delle censure riferite all'art. 119, primo, secondo e quarto comma, Cost.

Parimenti non fondate sarebbero poi le doglianze rivolte all'art. 97 Cost., poiché le disposizioni indubiate sarebbero invece destinate a operare una predeterminazione in via legislativa delle priorità di azione in materia di verifica dell'inesigibilità delle somme iscritte a ruolo.

Ancora inconferente sarebbe il richiamo all'art. 53 Cost., data la discrezionalità delle scelte del legislatore in merito all'attività di riscossione.

7.2.2.- L'interveniente argomenta infine la non fondatezza delle nuove questioni sollevate dai giudici a quibus relativamente all'art. 4 del d.l. n. 119 del 2018, come convertito.

Quanto ai denunciati vulnera agli artt. 114, 117, 118 e 119 Cost. per lesione dell'autonomia finanziaria dell'ente locale, l'Avvocatura generale osserva che i rimettenti avrebbero omesso di considerare che la disciplina censurata costituirebbe «legittimo esercizio del potere legislativo dello Stato in materia di politica economica e di gestione dell'economia nazionale» relativamente ad aspetti di costituzione, funzionamento e gestione del sistema della riscossione mediante ruolo, caratterizzato «da esigenze unitarie che impo[rrebbero] una disciplina centralizzata ed omogenea» (sono citate l'ordinanza n. 32 del 2019 e la sentenza n. 29 del 2018 di questa Corte).

Parimenti non fondate sarebbero le censure riferite agli artt. 3, 24 e 53 Cost.

In particolare, secondo la difesa statale la disciplina indubbiata, nel disporre l'automatico annullamento dei carichi fino a mille euro affidati dal 2000 al 2010, sarebbe diretta non solo a dare certezza a rapporti assai risalenti, ma anche a concentrare la capacità operativa dell'agente della riscossione sulle più fruttuose azioni di recupero dei carichi più recenti per i quali sarebbe «più ragionevole nutrire concrete aspettative di incasso».

8.- In data 17 gennaio 2022 il Comune di Teramo ha depositato memoria in ciascuno dei tre giudizi, confutando le ragioni di inammissibilità sollevate dall'Avvocatura generale.

9.- In data 18 gennaio 2022 la SOGET ha depositato memoria in ciascuno dei tre giudizi.

La società dopo aver preliminarmente dichiarato di aderire all'eccezione di inammissibilità formulata dall'Avvocatura generale per omesso tentativo di interpretazione conforme e per difetto di motivazione sulla rilevanza, nel merito insiste per il rigetto delle questioni.



Considerato in diritto

1.- Con tre ordinanze di analogo tenore del 31 maggio 2021 (reg. ord. numeri 126, 127 e 128 del 2021), la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Abruzzo, ha sollevato distinte questioni di legittimità costituzionale.

1.1.- Innanzitutto i rimettenti dubitano, in riferimento agli artt. 3, 24, 53, 81, 97, 103, 111 (questo in relazione all'«art. 6 CEDU come ripreso dall'art. 47 Carta UE») e 119, primo, secondo e quarto comma, della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 687, secondo periodo, e 688, secondo periodo, in combinato disposto con il comma 684, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», «come interpretati autenticamente» dall'art. 1, comma 815, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022), ovverosia nel presupposto interpretativo che essi, nel regolare la procedura di discarico per inesigibilità dei crediti, avrebbero «effetto anche per le società private “scorporate”».

Più precisamente, il citato art. 1, comma 815, della legge n. 160 del 2019, dispone che «[i] contenuti delle norme vigenti riferite agli agenti della riscossione si intendono applicabili, sin dalla data di entrata in vigore delle stesse norme, anche alle attività svolte in regime di concessione per conto degli enti locali, il cui ramo d'azienda è stato trasferito ai sensi dell'articolo 3, comma 24, lettera b)», del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203 (Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 2 dicembre 2005, n. 248 (cioè alle cosiddette società private “scorporate”).

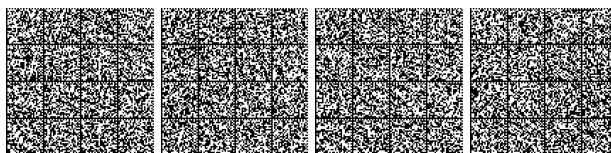
I censurati commi 687, secondo periodo, e 688, secondo periodo, dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014, in sintesi, stabiliscono che: a) il controllo delle comunicazioni di inesigibilità relative alle quote di cui al comma 684 del medesimo art. 1 della citata legge n. 190 del 2014 (ovverosia quelle affidate agli agenti della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2017) può essere avviato solo decorsi i termini previsti dallo stesso comma 684 (secondo il cosiddetto meccanismo dello “scalare inverso”), anche con riguardo alle comunicazioni presentate anteriormente alla data di entrata in vigore della citata legge, poiché integrabili entro i medesimi termini previsti per la loro presentazione; b) le quote inesigibili, di valore inferiore o pari a 300 euro - con esclusione di quelle afferenti alle risorse proprie tradizionali di cui all'art. 2, paragrafo 1, lettera a), delle decisioni 2007/436/CE, Euratom, del Consiglio, del 7 giugno 2007, relativa al sistema delle risorse proprie delle Comunità europee e 2014/335/UE, Euratom, del Consiglio, del 26 maggio 2014, relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea - non sono assoggettate al controllo di cui all'art. 19 del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112 (Riordino del servizio nazionale della riscossione, in attuazione della delega prevista dalla legge 28 settembre 1998, n. 337).

Quanto alla non manifesta infondatezza, i giudici a quibus, nel presupposto interpretativo che il citato art. 1, comma 815, della legge n. 160 del 2019 abbia valenza di interpretazione autentica, nel senso di considerare agenti della riscossione, agli effetti delle norme censurate, anche le società private “scorporate”, ritengono che i citati commi 687 e 688 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014, in combinato disposto con il precedente comma 684, lederebbero l'art. 3 Cost., in relazione al principio di ragionevolezza.

Pertanto, sulla base di queste premesse interpretative, i giudici rimettenti ripropongono le medesime censure già prospettate nelle ordinanze n. 81, n. 84 e n. 120 del 2018 con le quali erano state sollevate questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 687, secondo periodo, e 688, secondo periodo, della legge n. 190 del 2014, poi decise da questa Corte con la sentenza n. 51 del 2019.

Segnatamente osservano che, con le citate disposizioni dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014, in combinato disposto con il precedente comma 684 (che prevede appunto il meccanismo “scalare inverso”), «il legislatore sembr[erebbe] aver abdicato, per i prossimi anni, alla tempestiva vigilanza sull'andamento delle riscossioni di crediti risalenti nel tempo» e conseguentemente ritengono che le norme sopra denunciate violerebbero l'art. 3 Cost., in relazione al principio di ragionevolezza. Ciò in quanto, da un lato, nel regolare la procedura di discarico per inesigibilità dei crediti (sia nella fase amministrativa del procedimento che in quella successiva giurisdizionale), esse prevederebbero (con l'art. 1, comma 687, secondo periodo) un periodo di sospensione della definizione dei rapporti tra ente creditore e agente della riscossione di durata oggettivamente abnorme (tale da sfiorare i quaranta anni, per i ruoli del 2000, i venti anni, per i ruoli del 2008 e i dieci anni, per i ruoli del 2014), rendendo l'agente della riscossione non interessato a presentare la comunicazione di inesigibilità. Dall'altro, sottrarrebbero al controllo dell'ente creditore le quote affidate di valore unitario non superiore a 300 euro (art. 1, comma 688, secondo periodo), anche nelle ipotesi in cui tali quote abbiano un ingente valore cumulativo, impedendo così all'ente creditore ogni sindacato sull'operato del proprio agente.

Secondo i giudici rimettenti, le censurate disposizioni della legge n. 190 del 2014 si porrebbero altresì in contrasto con gli artt. 24 e 103 Cost., perché impedirebbero di fatto, per un tempo incongruamente lungo, di accedere alla tutela giurisdizionale dinanzi al giudice contabile per definire la posizione patrimoniale dell'ente creditore e, per le quote



di valore unitario inferiore o pari a 300 euro, addirittura precluderebbero in via definitiva e non solo temporanea la possibilità di accesso a detta tutela.

Rispetto poi agli artt. 111 Cost. e «6 CEDU come ripreso dall'art. 47 Carta UE», i rimettenti ne assumono la lesione perché la disciplina censurata, posticipando di venti o quaranta anni l'eventuale processo davanti al giudice contabile, non garantirebbe l'effettività della tutela giurisdizionale.

Essi ritengono, inoltre, che le indubiate disposizioni violerebbero sia l'art. 81 Cost., in quanto il rinvio «ad un momento futuro eccessivamente lontano» dell'accertamento dell'effettiva riscuotibilità di un credito contrasterebbe con il perseguimento degli equilibri di finanza pubblica, sia l'art. 97 Cost., perché rappresenterebbero «un ostacolo a che l'organizzazione pubblica possa bene organizzarsi per assicurare una sana gestione finanziaria».

Quanto all'art. 53 Cost., i giudici a quibus affermano che la sospensione per lungo tempo dei controlli dell'attività di riscossione ovvero addirittura la loro esclusione (per le quote di valore unitario inferiore o pari a 300 euro), contrasterebbe con il principio di effettività della capacità contributiva, perché l'attività di riscossione non si svolgerebbe in condizioni di effettiva parità nei confronti di tutti i contribuenti, tollerando situazioni di sottrazione all'obbligo di contribuzione.

Infine, i giudici rimettenti denunciano la lesione dell'art. 119, primo, secondo e quarto comma, Cost., in quanto l'applicazione delle due disposizioni impedirebbe all'ente locale creditore di avere conoscenza delle risorse finanziarie effettivamente disponibili.

1.2.- Inoltre i rimettenti dubitano, in riferimento agli artt. 3, 24, 53, 81, 97, 103, 111 (questo in relazione all'«art. 6 CEDU come ripreso dall'art. 47 Carta UE»), 114, 117, 118 e 119, primo, secondo e quarto comma, Cost., della legittimità costituzionale dell'art. 4 del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2018, n. 136, in quanto prevederebbe l'automatico annullamento dei debiti di importo residuo fino a mille euro, stabilendo altresì, mediante rinvio all'art. 1, comma 529, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)», l'inapplicabilità degli artt. 19 e 20 del d.lgs. n. 112 del 1999 e, fatti salvi i casi di dolo, l'improcedibilità del giudizio di responsabilità amministrativo e contabile, «anche agli effetti dei rapporti pendenti tra enti territoriali e società private “scorporate” (ex art. 1, comma 815, della legge 27 dicembre 2019, n. 160)».

Quanto alla non manifesta infondatezza i rimettenti ripropongono le medesime questioni di legittimità costituzionale «già dinanzi illustrate con riferimento alle quote di importo fino a trecento euro» prospettate in relazione agli artt. 3, 24, 53, 81, 97, 103, 111 e 119 Cost., individuandole per rinvio ai paragrafi VI.1 e seguenti di ciascuna ordinanza di rimessione.

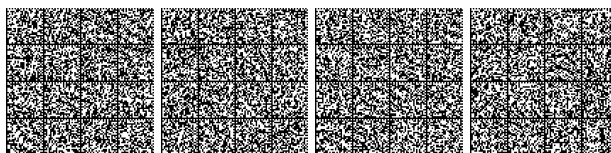
«In aggiunta» ai predetti parametri, i rimettenti argomentano le loro doglianze pure in riferimento agli artt. 114, 117 e 118 Cost., poiché tale disciplina lederebbe l'autonomia, anche finanziaria, dell'ente locale interessato, «prescindendo totalmente non solo dalle valutazioni ed ipotetiche determinazioni dell'ente medesimo [...], ma anche dalle caratteristiche concrete del magazzino di crediti oggetto di “stralcio” (essendovi intuitive, rilevanti differenze tra i crediti statali e quelli degli enti locali), nonché dallo stato del relativo contenzioso, senza peraltro prevedere alcun meccanismo compensativo».

Ad avviso della Corte dei conti rimettente sarebbe inoltre «[d]el tutto eccentrico» il correlato meccanismo di esenzione da responsabilità amministrativa e contabile, mediante espressa improcedibilità nei relativi giudizi, ancorché si tratti di crediti «ricadenti in epoca anteriore alla disposizione legislativa di “stralcio”». Ciò aggraverebbe le già prospettate censure in riferimento: a) all'art. 3 Cost., per irragionevolezza e arbitrarietà dell'annullamento indiscriminato di crediti «sulla sola base del relativo importo e dell'anno di affidamento in riscossione»; b) all'art. 24 Cost., poiché il Comune sarebbe privato del diritto ad attivare o proseguire la difesa giudiziale delle proprie ragioni e del proprio patrimonio «tanto nei confronti del debitore, quanto nei confronti dell'agente, pur a fronte di pregressi comportamenti gravemente colposi di quest'ultimo»; c) all'art. 53 Cost., in quanto la norma denunciata si risolverebbe «in una impropria esenzione d'imposta, con effetto retroattivo».

2.- Preliminarmente va rilevato che le suddette questioni sono sollevate in tre diversi giudizi vertenti tra le medesime parti e in relazione a disposizioni coincidenti. I giudizi di legittimità costituzionale sono perciò tra loro connessi e vanno riuniti per essere congiuntamente trattati e decisi con unica pronuncia.

3.- Esaminando partitamente le diverse questioni di legittimità costituzionale sottoposte al vaglio di questa Corte, con riferimento al primo gruppo di esse non sussistono ragioni ostative all'ammissibilità.

Innanzitutto va precisato, infatti, che i rimettenti, correttamente e in modo ampio, hanno dato conto dello *ius superveniens* (relativo alle ulteriori proroghe del meccanismo “scalare inverso”, basato cioè sull'esame prioritario delle annualità più recenti), motivando anche le ragioni per le quali tali modifiche non incidono *ratione temporis* sulla rile-



vanza. Essi hanno specificamente precisato che tale profilo non sarebbe intaccato nemmeno dalla sopravvenuta disciplina dello stralcio automatico fino a mille euro, di cui al censurato art. 4, del d.l. n. 119 del 2018, come convertito, né da quella dell'annullamento dei carichi residui fino a 5.000 euro, di cui all'art. 4, comma 4, 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, residuando comunque, nelle annualità oggetto di contestazione, sia carichi di importi superiori a 5.000 euro, sia quote inferiori o pari a euro 300 in annualità dal 2010 al 2014 non interessate dai predetti sgravi.

Inoltre non sono fondate le eccezioni di inammissibilità per omesso tentativo di interpretazione conforme a Costituzione formulate, in due prospettive distinte, dal Comune di Teramo, parte costituita nel giudizio *a quo*, e dal Presidente del Consiglio dei ministri, intervenuto in giudizio per mezzo dell'Avvocatura generale dello Stato.

Quanto all'eccezione del Comune, appaiono pienamente valide le ragioni al riguardo addotte dagli stessi rimettenti, secondo i quali il tenore letterale delle disposizioni censurate non lascerebbe spazio a un'interpretazione «che consenta di superare il vincolo temporale ivi stabilito». Non è infatti condivisibile l'esegesi per cui, da un lato, il differimento del termine ultimo per la presentazione della domanda di scarico non impedirebbe all'ente creditore di esercitare il controllo sull'attività del concessionario e, dall'altro, l'esclusione delle quote fino a 300 euro dall'assoggettamento al controllo sarebbe esclusivamente funzionale a esentare da responsabilità amministrativa e contabile l'ente creditore che non lo esercitasse.

Parimenti non fondata è l'eccezione dell'Avvocatura generale secondo cui dall'omesso tentativo di interpretazione conforme discenderebbe una insufficiente motivazione sulla rilevanza.

Non solo l'art. 1, comma 815, più volte citato non consente alternative in merito all'applicabilità alle cosiddette società private “scorporate” (come di seguito meglio illustrato *infra* al punto 4.1.), ma esso assume uno specifico significato proprio in riferimento alla motivazione della sentenza n. 51 del 2019 e, per l'effetto, alle censure oggi riproposte in relazione alle disposizioni della legge n. 190 del 2014.

4.- La complessità della vicenda rende, in effetti, opportuno ricordare, prima di procedere all'esame del merito, che questa Corte nella sentenza n. 51 del 2019 ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale già sollevate dai medesimi rimettenti sull'art. 1, commi 687, secondo periodo, e 688, secondo periodo, della citata legge n. 190 del 2014, in riferimento agli artt. 3, 24, 53, 81, 97, 103, 111 e 119, primo, secondo e quarto comma, Cost., per difetto di rilevanza a causa dell'erroneo presupposto interpretativo sui soggetti destinatari della normativa denunciata.

Nelle ordinanze, infatti, si attribuiva «alla SOGET spa la qualità di agente della riscossione del Comune di Teramo, laddove risulta dagli stessi atti dei giudizi, anche di costituzionalità, che tale società è, invece, una cessionaria del ramo di azienda relativo alle attività svolte in regime di concessione per conto degli enti locali», cioè una “società privata scorporata”.

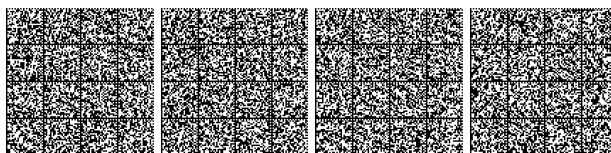
Si era quindi ritenuto che la società non potesse annoverarsi tra gli «agenti della riscossione», cui unicamente e univocamente il legislatore aveva inteso riferire la disciplina censurata.

A ciò la sentenza perveniva dopo un'ampia ricostruzione dell'evoluzione del complesso quadro normativo, avallata anche da argomenti di carattere sistematico, basati sulla distinzione tra «proroghe “generiche”, in quanto riguardanti tutti i concessionari della riscossione, e proroghe “specifiche” che hanno invece riguardato solo i soggetti “pubblici” della riscossione (cioè i soggetti a partecipazione pubblica ai sensi del comma 7 dell'art. 3 del d.l. n. 203 del 2005)».

Dopo averne illustrato le specifiche rationes e cadenze temporali, questa Corte giungeva infatti alla conclusione che «una disciplina di straordinaria eccezionalità come quella introdotta con l'art. 1, commi da 682 a 689, della legge n. 190 del 2014 può trovare applicazione [...] solo relativamente a quelle fattispecie ricomprese nelle proroghe “specifiche” disposte dal comma 12 dell'art. 3 del d.l. n. 203 del 2005, per le quali i termini risultavano ancora pendenti alla data di entrata in vigore della riforma», «con conseguente irragionevolezza di una interpretazione che, a dispetto del tenore letterale, la estendesse alle suddette società private “scorporate”».

Questo in quanto, da un lato, tale disciplina è stata «introdotta nell'intento di rispondere a particolari ed eccezionali esigenze derivanti esclusivamente dall'istituzione di agenti “pubblici” della riscossione» e connesse all'«ingresso, disposto a suo tempo *ex lege*, dei soggetti “pubblici” nell'attività di riscossione degli enti territoriali, chiamati anche a supplire, più o meno oborto collo, alle disfunzioni nell'attività di riscossione risalenti alle precedenti gestioni private».

E, dall'altro, perché «i termini per la presentazione delle comunicazioni di inesigibilità da parte della società private “scorporate”, in relazione ai ruoli a queste consegnati dall'ente creditore, erano rimasti fissati dall'ultima proroga “generica” [...]»; per cui «l'estensione del nuovo meccanismo “scalare inverso” anche alle società private “scorporate” sortirebbe, perciò, l'inammissibile effetto di riaprire termini ormai scaduti da molti anni (fattispecie che non si verifica per i ruoli affidati ai soggetti del sistema “pubblico” della riscossione), prorogando in un futuro abnormemente lontano i termini per il controllo da parte degli enti creditori» (ancora, sentenza n. 51 del 2019).



4.1.- A meno di un anno dalla pubblicazione della suddetta sentenza, tuttavia, il comma 815 dell'art. 1 della legge n. 160 del 2019 ha disposto che «[i] contenuti delle norme vigenti riferite agli agenti della riscossione si intendono applicabili, sin dalla data di entrata in vigore delle stesse norme, anche alle attività svolte in regime di concessione per conto degli enti locali, il cui ramo d'azienda è stato trasferito ai sensi dell'articolo 3, comma 24, lettera b), del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248», cioè alle cosiddette società private "scorporate".

È in forza di questa nuova disposizione che i giudici a quibus tornano sostanzialmente a sottoporre, in riferimento ai medesimi parametri e motivazioni, a questa Corte le questioni di legittimità, già sollevate nella precedente occasione, sulle norme relative alle comunicazioni delle quote inesigibili secondo un meccanismo "scalare inverso" e al non assoggettamento a controllo delle quote fino a 300 euro. Le questioni tuttavia vengono ora orientate non più su tali norme di per sé considerate, ma sull'estensione retroattiva - prodotta per effetto dell'art. 1, comma 815, prima richiamato - di queste ultime alle società private "scorporate".

Più precisamente, secondo i giudici a quibus, i censurati periodi dei commi 687 e 688 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014, in combinato disposto con il precedente comma 684, «come interpretati autenticamente dall'art. 1, comma 815, della legge 27 dicembre 2019, n. 160» ovverosia «con effetto anche per le società private "scorporate"», lederebbero, in particolare, l'art. 3 Cost., in relazione al principio di ragionevolezza. E infatti, per le «ragioni di ordine sistematico» ritraibili dalla motivazione della sentenza di questa Corte n. 51 del 2019, sarebbe irragionevole l'«opzione interpretativa» che conseguirebbe «alla scelta legislativa di aver esteso (ab origine, o comunque con interpretazione autentica) il meccanismo dello "scalare inverso" anche alle società private "scorporate", 'prorogando in un futuro abnormemente lontano i termini per il controllo da parte degli enti creditori'».

In questi termini deve essere quindi circoscritto il petitum dei rimettenti, che, del resto, solo in virtù della suddetta novella normativa, possono tornare fondatamente a sostenere, rispetto al dato normativo precedentemente considerato da questa Corte nella sentenza n. 51 del 2019, la rilevanza delle questioni.

Di questa delimitazione è riprova il fatto che i rimettenti si premurano di precisare che queste specifiche questioni sono sollevate avendo «riguardo alle sole disposizioni che, effettivamente, assumono concreta ed attuale rilevanza nell'ambito del presente giudizio».

4.2.- Le questioni sono fondate in riferimento all'art. 3 Cost., per violazione del principio di ragionevolezza, con assorbimento di tutti gli altri profili.

L'art. 1, comma 815, della legge n. 160 del 2019 riecheggia la terminologia dell'originaria formulazione del comma 28 dell'art. 3 del d.l. n. 203 del 2005, come convertito, che disponeva che «[a] decorrere dal 1° ottobre 2006», data di soppressione del sistema di affidamento in concessione del servizio nazionale della riscossione, «i riferimenti contenuti in norme vigenti ai concessionari del servizio nazionale della riscossione si intendono riferiti alla Riscossione S.p.a. ed alle società dalla stessa partecipate [...]».

Tale formulazione ha consentito di applicare, dal 1° ottobre 2006, alla Riscossione spa e alle società dalla stessa partecipate tutti i riferimenti normativi delle previgenti disposizioni relativi ai concessionari nazionali della riscossione.

Il comma 815 dell'art. 1 della legge n. 160 del 2019, seppure in forma poco cristallina, appare quindi diretto a estendere "ora per allora" anche alle società "scorporate" la qualificazione di agenti della riscossione in senso stretto, in riferimento agli adempimenti cui tali società erano tenute.

In tale prospettiva, per quanto qui rileva, l'esplicita precisazione nella disposizione «sin dalla data di entrata in vigore delle stesse norme» ha la puntuale funzione di saldare la sorte dei controlli delle quote delle società scorporate a quella dell'agente della riscossione, neutralizzando così la fondamentale distinzione tra proroghe "generiche" e proroghe "specifiche" invece evidenziata come elemento caratterizzante lo sviluppo dell'ordinamento da questa Corte nella ricordata sentenza n. 51 del 2019.

4.3.- Questo effetto viene prodotto da una disposizione che non si autoqualifica espressamente come di interpretazione autentica, ma che evoca senz'altro una formula tipica («si intendono applicabili») di siffatte leggi, al punto da indurre i rimettenti a qualificarla tale. Tuttavia, al contempo, la medesima disposizione, a dispetto del naturale effetto retroattivo dell'interpretazione autentica, si premura di assicurare tale efficacia attraverso un'esplicita previsione: «sin dalla data di entrata in vigore delle stesse norme».

Si tratta di ambiguità che possono però essere sciolte considerando che tale disposizione è stata emanata non solo in mancanza di un contrasto giurisprudenziale o di dubbi manifestati dalla dottrina, ma proprio a ridosso della più volte citata sentenza n. 51 del 2019, la quale, come si è sopra riportato, aveva in radice escluso la possibilità di ricavare dall'ordinamento allora in vigore un'interpretazione che estendesse il «nuovo meccanismo "scalare inverso" anche alle società private "scorporate"».



In particolare, in tale pronuncia, dalla richiamata distinzione tra proroghe “generiche” (riguardanti tutti i concessionari della riscossione) dei termini per la presentazione delle comunicazioni di inesigibilità e proroghe “specifiche” (riguardanti solo i soggetti “pubblici” della riscossione), nonché dalla constatazione che solo per le prime si è verificata una soluzione di continuità, si è tratta la necessaria conclusione che non rientra tra i possibili significati attribuibili alla lettera legis l’applicabilità alle società “scorporate” delle norme che avevano introdotto il nuovo meccanismo “scalare inverso”.

Il citato comma 815, pertanto, nonostante l’espressione utilizzata («[i] contenuti delle norme vigenti riferite agli agenti della riscossione si intendono applicabili»), assume senz’altro il carattere di una norma dalla natura innovativa e dall’efficacia retroattiva, poiché “impone” una scelta che non è ascrivibile in alcun modo alle possibili varianti di senso delle norme che hanno introdotto il meccanismo “scalare inverso”.

4.4.- Una volta precisata la natura innovativa della suddetta disposizione, va accertato se la prevista «retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza [...] e non contrasti con altri valori e interessi costituzionalmente protetti» (sentenza n. 39 del 2021).

Procedendo quindi nello scrutinio di costituzionalità, va rilevato che l’equivoco utilizzo della terminologia tipica delle leggi di interpretazione autentica, sebbene non sfociato in un’autoqualificazione, porta in ogni caso a identificare, quanto alla retroattività del novum introdotto dal suddetto comma 815, un primo indice di irragionevolezza (*ex plurimis* sentenza n. 39 del 2021), che però concorre con quelli, ben più decisivi, che vengono alla luce considerando la precipua genesi del meccanismo “scalare inverso”.

Del resto già nella sentenza di questa Corte n. 51 del 2019 si era rilevato che il menzionato meccanismo, infatti, era stato introdotto nello specifico intento di rispondere a particolari ed eccezionali esigenze riferibili solo ed esclusivamente agli agenti “pubblici” della riscossione e per i quali i termini per la presentazione delle comunicazioni di inesigibilità erano, al momento della sua entrata in vigore, ancora aperti, a differenza di quelli riferibili alle società private “scorporate”, che erano, invece, ormai scaduti.

Nella medesima sentenza si era altresì rimarcato che l’estensione del nuovo meccanismo “scalare inverso” anche alle società private “scorporate” «sortirebbe [...] l’inammissibile effetto di riaprire termini ormai scaduti da molti anni (fattispecie che non si verifica per i ruoli affidati ai soggetti del sistema “pubblico” della riscossione), prorogando in un futuro abnormemente lontano i termini per il controllo da parte degli enti creditori».

Non è dato, perciò, rinvenire alcuna ragionevole giustificazione della disposizione censurata, che inoltre, rispetto alla «linea di politica del diritto giudicata più opportuna dal legislatore» (sentenza n. 39 del 2021), si presenta, anzi, irrimediabilmente contraddittoria, nonché inidonea a radicare alcun affidamento tutelabile.

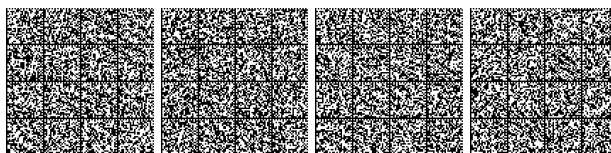
Il citato art. 1, comma 815, nella misura in cui si salda alle disposizioni che disciplinano il meccanismo “scalare inverso” ampliandone retroattivamente la portata, non supera pertanto, per tutte queste ragioni, il controllo di ragionevolezza.

Deve quindi essere dichiarata l’illegittimità costituzionale, per violazione dell’art. 3 Cost., con assorbimento delle ulteriori censure, dell’art. 1, commi 687, secondo periodo, e 688, secondo periodo, in combinato disposto con il comma 684, della legge n. 190 del 2014, nella parte in cui, per effetto dell’art. 1, comma 815, della legge n. 160 del 2019, risultano applicabili «sin dalla data di entrata in vigore delle stesse norme, anche alle attività svolte in regime di concessione per conto degli enti locali, il cui ramo d’azienda è stato trasferito ai sensi dell’articolo 3, comma 24, lettera b), del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248».

5.- Le ulteriori questioni di legittimità costituzionale sollevate hanno ad oggetto l’art. 4 del d.l. n. 119 del 2018, come convertito, ritenuto in contrasto con gli artt. 3, 24, 53, 81, 97, 103, 111 (questo in relazione all’«art. 6 CEDU come ripreso dall’art. 47 Carta UE»), 114, 117, 118 e 119, primo, secondo e quarto comma, Cost. «nella parte in cui prevede anche agli effetti dei rapporti pendenti tra enti territoriali e società private “scorporate” (ex art. 1, comma 815, della legge 27 dicembre 2019, n. 160)», l’automatico annullamento dei debiti di importo residuo fino a mille euro, stabilendo altresì, mediante rinvio all’art. 1, comma 529, della legge n. 228 del 2012, l’inapplicabilità delle procedure di invio delle comunicazioni di inesigibilità e del relativo controllo e, fatti salvi i casi di dolo, l’improcedibilità del giudizio di responsabilità amministrativo e contabile.

5.1.- Le questioni sono inammissibili per plurimi motivi.

Innanzitutto sono state sollevate senza prendere una chiara posizione sulla portata normativa del combinato disposto dell’art. 4 del d.l. n. 119 del 2018, come convertito, e dell’art. 1, comma 815, della legge n. 160 del 2019. Infatti i rimettenti non sciolgono le alternative tesi sull’ambito di estensione da attribuire al citato art. 1, comma 815, ovvero



se sia necessario seguire una «interpretazione restrittiva», limitata ai soli carichi affidati ante scorporo (incentrata su una equiparazione di carattere oggettivo, che pone al centro i ruoli), oppure un'eggesi più ampia (incentrata su una equiparazione di carattere soggettivo) per cui sarebbero interessati tutti i carichi affidati tra il 2000 e il 2010 e quindi, «in linea di principio», «anche i carichi affidati successivamente allo scorporo».

In tal modo, non risulta adeguatamente circoscritto «il *thema decidendum* del giudizio incidentale» (sentenza n. 168 del 2020).

Inoltre i rimettenti non hanno chiarito se l'oggetto delle loro censure sia, per effetto del menzionato art. 1, comma 815, il citato art. 4 nella sua interezza (ovvero il meccanismo dello stralcio automatico delle cartelle fino a mille euro, in sé considerato) o piuttosto il suddetto art. 4 solo nella parte in cui è applicabile anche alle società scorporate.

La prima ipotesi trova riscontro in diversi passaggi delle ordinanze, in cui, dopo aver considerato il menzionato art. 1, comma 815, della legge n. 160 del 2019 al fine di motivare la rilevanza, esse rivolgono in realtà le loro doglianze alla disciplina dello stralcio in quanto tale.

Ciò si verifica in particolare nelle censure formulate «in aggiunta» (rispetto a quelle individuate per rinvio ai parametri della prima questione) in riferimento agli artt. 114, 117 e 118 Cost. per «lesione dell'autonomia - anche finanziaria - dell'ente locale interessato, il quale si vede annullare con legge statale, in via di straordinaria urgenza e necessità, crediti "residui" per un ingente valore complessivo [...]». Nello stesso senso conducono i lamenti vulnera agli artt. 3, 24 e 53 Cost. tutti finalizzati a denunciare l'illegittimità costituzionale dello stralcio in sé, anche quindi in riferimento al sistema pubblico di riscossione.

La seconda ipotesi trova invece riscontro nel richiamo alla più volte citata sentenza n. 51 del 2019 che, «nel ricostruire minuziosamente e sistematicamente il quadro normativo stratificatosi nel corso del tempo, aveva tenuto ben distinta [...] la posizione delle società pubbliche (subentrate agli ex concessionari) rispetto alla posizione delle società private "scorporate" operanti per gli enti territoriali».

Ne segue il carattere ancipite delle questioni, perché i rimettenti non si sono limitati a una presentazione sequenziale della medesima questione, ma hanno chiesto a questa Corte due diversi interventi, in rapporto di alternatività irrisolta (*ex plurimis* sentenze n. 152 e n. 95 del 2020), il che impedisce di identificare il verso delle censure, ridondando nella loro inammissibilità anche sotto questo profilo.

5.2.- Resta però fermo che, nel nuovo contesto della riforma del sistema della riscossione pubblica, inaugurata nel segno di una maggiore efficienza, anche a seguito del monito contenuto nella sentenza n. 120 del 2021 di questa Corte, dall'art. 1, commi da 14 a 23, della legge 30 dicembre 2021, n. 234 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024), dovranno essere evitati interventi di "rottamazione" o "stralcio" contrari al valore costituzionale del dovere tributario e tali da recare pregiudizio al sistema dei diritti civili e sociali tutelati dalla Costituzione (sentenza n. 288 del 2019).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 687, secondo periodo, e 688, secondo periodo, in combinato disposto con il comma 684, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», nella parte in cui, per effetto dell'art. 1, comma 815, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022), risultano applicabili, «sin dalla data di entrata in vigore delle stesse norme, anche alle attività svolte in regime di concessione per conto degli enti locali, il cui ramo d'azienda è stato trasferito ai sensi dell'articolo 3, comma 24, lettera b), del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, nella legge 2 dicembre 2005, n. 248»;



2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4 del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2018, n. 136, come interpretato dall'art. 1, comma 815, della legge n. 160 del 2019, in combinato disposto con l'art. 1, comma 529, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)», sollevate dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Abruzzo, in riferimento agli artt. 3, 24, 53, 81, 97, 103, 111, 114, 117, 118 e 119, primo, secondo e quarto comma, della Costituzione, con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 febbraio 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*

Luca ANTONINI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria l'11 marzo 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_220066

N. 67

Sentenza 8 febbraio - 11 marzo 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Straniero - Politiche sociali - Assegno per il nucleo familiare - Nozione di nucleo familiare - Esclusione del coniuge, dei figli ed equiparati di cittadino straniero che non abbiano la residenza nel territorio della Repubblica, salva la clausola di reciprocità ovvero sia stata stipulata convenzione internazionale - Contrasto, accertato dalla Corte GUE adita con rinvio pregiudiziale, della norma censurata con il diritto dell'Unione europea - Denunciata violazione degli obblighi derivanti dall'ordinamento comunitario - Inammissibilità delle questioni.

- Decreto-legge 13 marzo 1988, n. 69, convertito, con modificazioni, nella legge 13 maggio 1988, n. 153, art. 2, comma 6-bis.
- Costituzione, artt. 11 e 117, primo comma; direttiva 2003/109/CE, artt. 2, paragrafo 1, lettere a), b), e c), e 11, paragrafo 1, lettera d); direttiva (UE) 2011/98, artt. 3, paragrafo 1, lettere b) e c), e 12, paragrafo 1, lettera e).

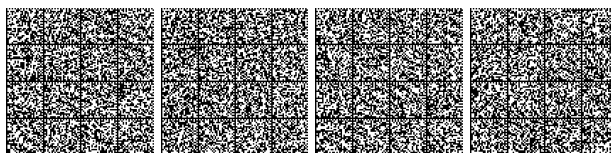
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giuliano AMATO;

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

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 6-*bis*, del decreto-legge 13 marzo 1988, n. 69 (Norme in materia previdenziale, per il miglioramento delle gestioni degli enti portuali ed altre disposizioni urgenti), convertito, con modificazioni, nella legge 13 maggio 1988, n. 153, promossi dalla Corte di cassazione, sezione lavoro, con due ordinanze dell'8 aprile 2021, iscritte, rispettivamente, ai numeri 110 e 111 del registro ordinanze 2021 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 33, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visti gli atti di costituzione di R. M, di S. B.G. e dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica dell'8 febbraio 2022 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

uditi gli avvocati Alberto Guariso per R. M e altro, Mauro Sferrazza per l'INPS e l'avvocato dello Stato Paolo Gentili per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio dell'8 febbraio 2022.

Ritenuto in fatto

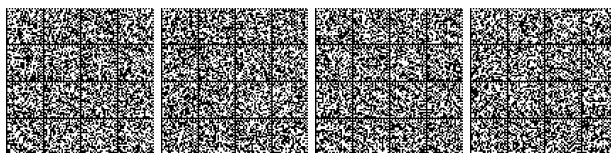
1.- Con ordinanza dell'8 aprile 2021, iscritta al n. 110 del registro ordinanze 2021, la Corte di cassazione, sezione lavoro ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 6-*bis*, del decreto-legge 13 marzo 1988, n. 69 (Norme in materia previdenziale, per il miglioramento delle gestioni degli enti portuali ed altre disposizioni urgenti), convertito, con modificazioni, nella legge 13 maggio 1988, n. 153, per contrasto con gli artt. 11 e 117, primo comma, della Costituzione, in relazione agli artt. 2, paragrafo 1, lettere *a)*, *b)*, *e)*, e 11, paragrafo 1, lettera *d)*, della direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, nella parte in cui, anche «per i cittadini non appartenenti all'Unione europea titolari di permesso di lungo soggiorno», prevede che non fanno parte del nucleo familiare di cui al comma 6, del medesimo art. 2, il coniuge, i figli ed equiparati che non abbiano la residenza nel territorio della Repubblica, salvo che dallo Stato di cui lo straniero è cittadino sia riservato un trattamento di reciprocità nei confronti dei cittadini italiani ovvero sia stata stipulata convenzione internazionale, diversamente da quanto previsto per gli altri beneficiari dell'assegno per il nucleo familiare non cittadini stranieri.

2.- Dinanzi al giudice *a quo* pende il procedimento introdotto dall'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) per la cassazione della sentenza con la quale la Corte d'appello di Brescia ha confermato l'accoglimento del ricorso di R. M, cittadino pakistano titolare di permesso di lungo soggiorno, che ha domandato l'accertamento del carattere discriminatorio del mancato riconoscimento dell'assegno per nucleo familiare nel periodo compreso tra settembre 2011 ed aprile 2014, durante il quale i suoi familiari erano rientrati nel Paese d'origine, e la condanna dell'INPS e del datore di lavoro al pagamento delle relative somme, con predisposizione di un piano di rimozione degli effetti negativi della discriminazione, ai sensi dell'art. 28 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).

2.1.- La Corte rimettente riferisce che la sentenza oggetto del ricorso per cassazione ha riconosciuto a R. M. l'assegno per il nucleo familiare anche nei periodi di assenza dei familiari dal territorio italiano, previa disapplicazione dell'art. 2, comma 6-*bis*, del d.l. n. 69 del 1988, in quanto norma contrastante con il diritto dell'Unione europea.

Il giudice di merito ha rilevato che l'art. 11, paragrafo 1, lettera *d)*, della direttiva 2003/109/CE impone agli Stati membri di riconoscere al soggiornante di lungo periodo il medesimo trattamento previsto dalla disciplina nazionale per i cittadini, quanto alle prestazioni sociali, all'assistenza sociale e alla protezione sociale, e che la disciplina dell'assegno per il nucleo familiare applicabile al cittadino italiano, contenuta nell'art. 2, comma 2, del d.l. n. 69 del 1988, riconosce detto assegno indipendentemente dal luogo di residenza dei componenti il nucleo stesso.

Con l'art. 1 del decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3 (Attuazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo status di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo), il legislatore è intervenuto sull'art. 9 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), prevedendo, al comma 12, che lo straniero titolare del permesso di soggiorno di lungo periodo può usufruire delle prestazioni di assistenza sociale, di previdenza sociale ed altro, salvo che sia diversamente disposto e sempre che sia dimostrata l'effettiva residenza dello straniero sul territorio nazionale.



Infine, il giudice di merito ha escluso che l'assegno per il nucleo familiare rientri tra le misure per le quali la direttiva 2003/109/CE ha riconosciuto agli Stati membri la facoltà di limitare l'equiparazione.

2.2.- La Corte rimettente dà conto altresì del contenuto del ricorso dell'INPS.

L'Istituto ha censurato la decisione di merito per violazione o falsa applicazione del combinato disposto degli artt. 2, comma 6-*bis*, del d.l. n. 69 del 1988, come convertito, 43 e 44 del d.lgs. n. 286 del 1998, anche in relazione all'art. 12 delle Preleggi. Ha anche contestato che l'assegno per il nucleo familiare abbia natura assistenziale ed essenziale, tale da impedire la derogabilità all'obbligo di parità di trattamento, evidenziando peraltro che il dubbio interpretativo riguardo alla facoltà del legislatore statale di limitare la parità di trattamento avrebbe comportato il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, oppure il promovimento della questione di legittimità costituzionale.

2.3.- La Corte rimettente riferisce di avere disposto, con ordinanza n. 9021 del 2019, rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia 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, per chiarire la portata dell'art. 11, paragrafo 1, lettera *d*), della direttiva 2003/109/CE, essendo sorto il «dubbio interpretativo relativo alla eventualità che il principio di parità di trattamento ivi previsto comporti che i familiari del cittadino di Paese terzo lungo soggiornante e titolare del diritto alla erogazione dell'assegno per il nucleo familiare di cui alla legge n. 153 del 1988, art. 2, pur risiedendo di fatto fuori dal territorio dello Stato membro ove questi presta la sua attività, siano inclusi nel novero dei familiari sostanziali beneficiari del trattamento». Si deve ritenere, infatti, che il nucleo familiare individuato dall'art. 2 della legge n. 153 del 1988, non è solo preso in considerazione per la base di calcolo dell'importo relativo al trattamento familiare in oggetto, ma ne è anche il beneficiario, per il tramite del titolare della retribuzione o della pensione cui lo stesso accede (pag. 5 dell'ordinanza di rimessione).

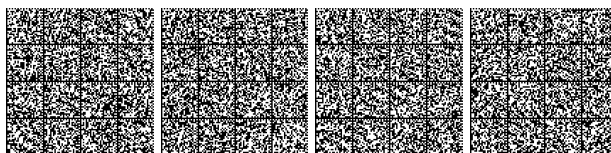
2.3.1.- Nel rinvio pregiudiziale, prosegue la Corte rimettente, è stato precisato che l'assegno per il nucleo familiare si configura, dal punto di vista strutturale, come integrazione economica di cui beneficiano tutti i prestatori di lavoro presenti nel territorio italiano (nonché i titolari di pensioni e di prestazioni economiche previdenziali derivanti da lavoro subordinato, i lavoratori assistiti da assicurazione contro le malattie, i dipendenti e i pensionati degli enti pubblici), purché abbiano un nucleo familiare che produce redditi non superiori ad una determinata soglia; che l'importo dell'assegno viene quantificato in proporzione al numero dei componenti, al numero dei figli e al reddito familiare; che l'assegno ha natura sia previdenziale, per il meccanismo finanziario che ne è alla base (Corte di cassazione, sezioni unite, sentenza 7 marzo 2008, n. 6179), sia assistenziale, tenuto conto dell'incidenza del numero e delle condizioni psico-fisiche dei componenti del nucleo familiare (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenze 30 marzo 2015, n. 6351 e 9 febbraio 2018, n. 3214).

In conclusione, si tratterebbe di prestazione che rientra nell'ambito della previsione di cui all'art. 11, paragrafo 1, lettera *d*), della direttiva 2003/109/CE.

2.4.- Il giudice rimettente riferisce, quindi, che la Corte di giustizia, con la sentenza 25 novembre 2020, in causa C-303/109, INPS, ha dichiarato che l'art. 11, paragrafo 1, lettera *d*), della direttiva 2003/109/CE deve essere interpretato nel senso che esso osta a una disposizione come l'art. 2, comma 6-*bis*, della legge n. 153 del 1988, secondo il quale non fanno parte del nucleo familiare di cui a tale legge il coniuge nonché i figli ed equiparati di cittadino di paese terzo che non abbiano la residenza nel territorio della Repubblica italiana, salvo reciprocità o convenzione internazionale, posto che la Repubblica italiana non si è avvalsa della deroga consentita dall'art. 11, paragrafo 2, della medesima direttiva, non essendo stata espressa una tale intenzione in sede di recepimento della direttiva 2003/109/CE nel diritto nazionale.

2.5.- Conclusa la descrizione della fattispecie sottoposta al suo giudizio, la Corte di cassazione argomenta sulla rilevanza della questione di legittimità costituzionale, osservando in primo luogo che «occorre dare esecuzione alla sentenza della Corte di giustizia», stante il vincolo da essa derivante per la definizione della controversia principale (sono richiamate le sentenze 3 febbraio 1977, in causa C-52/76, Benedetti, e 5 marzo 1986, in causa C-69/85, Wünsche Handelsgesellschaft).

Sul tema specifico della rimozione degli effetti discriminatori derivanti da atti normativi, la rimettente richiama la giurisprudenza della Corte di giustizia (sentenza 14 marzo 2018, in causa C-482/2016, Stollwitzer), che ha riconosciuto la discrezionalità del legislatore nella scelta dei rimedi, e quindi osserva che nella fattispecie in esame, «ai fini dell'eliminazione dell'effetto discriminatorio, non è tanto significativa la condotta osservata dall'INPS nel negare la prestazione economica dell'assegno per il nucleo familiare oggetto di ricorso, quanto la formulazione della disposizione italiana che disciplina la fattispecie concreta».



Secondo il giudice *a quo*, il rilevato contrasto tra l'art. 2, comma 6-*bis* e il diritto dell'Unione non potrebbe essere risolto facendo ricorso all'interpretazione conforme, poiché non esiste margine di scelta tra due interpretazioni possibili della norma interna, che presenta significato chiaro ed univoco, e sarebbe impraticabile anche la tecnica della disapplicazione della norma interna, in assenza di una disciplina *self executing* direttamente applicabile alla fattispecie oggetto del giudizio principale. Il diritto dell'Unione, infatti, non disciplina direttamente la materia dei trattamenti di famiglia.

La direttiva 2003/109/CE impone agli Stati membri di non differenziare il trattamento degli stranieri con permesso di lungo soggiorno da quello riservato ai propri cittadini, ma «non contiene una disciplina completa che consenta di affermare in via diretta il primato della (inesistente) disciplina euro unitaria sulla disciplina nazionale».

In conclusione, in assenza dei presupposti per realizzare la sostituzione della norma interna con la disciplina dettata dall'Unione, la disapplicazione della norma interna si risolverebbe in una «modifica della norma nazionale mediante sostituzione del criterio della reciprocità ovvero della specifica convenzione internazionale con quello della parità di trattamento, ove i destinatari diretti della prestazione siano cittadini di paesi non europei titolari di un permesso di lungo soggiorno ai sensi della citata direttiva». Si tratterebbe di un intervento manipolativo non consentito al giudice di legittimità, con la conseguente necessità di promuovere l'incidente di costituzionalità.

2.6.- Quanto alla non manifesta infondatezza della questione, la rimettente osserva che l'incompatibilità dell'art. 2, comma 6-*bis*, del d.l. n. 69 del 1988 con il diritto dell'Unione, come accertata dalla Corte di giustizia, renderebbe evidente il contrasto della norma interna con i parametri evocati.

È richiamata la giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 227 del 2010, n. 232 del 1975, n. 183 del 1973, n. 98 del 1965 e n. 14 del 1964) che ha individuato nell'art. 11 Cost. il parametro di riferimento nel rapporto tra ordinamento nazionale e diritto europeo, riconoscendo il principio di prevalenza di quest'ultimo, ed il conseguente potere-dovere in capo al giudice di dare immediata applicazione alla norma provvista di effetto diretto, ovvero di sollevare questione di legittimità costituzionale per violazione del predetto parametro quando la norma interna contrasti con la norma comunitaria sprovvista di effetto diretto. L'obbligo del rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento europeo è stato poi ribadito dal novellato art. 117, primo comma, Cost., confermando espressamente quanto già ricollegato in via interpretativa all'art. 11 Cost.

La Corte rimettente segnala poi che la stessa giurisprudenza costituzionale ha negato efficacia diretta all'art. 12 del Trattato che istituisce la Comunità economica europea (CEE), firmato a Roma il 25 marzo 1957, entrato in vigore il 1° gennaio 1958, oggi art. 18 TFUE, che vieta ogni discriminazione in base alla nazionalità nel campo di applicazione del Trattato, ritenendo necessario il promovimento della questione di legittimità costituzionale per rimuovere la discriminazione. In particolare, si è affermato (sentenza n. 227 del 2010) che il contrasto con il principio di non discriminazione non sarebbe «sempre di per sé sufficiente» a consentire la disapplicazione della norma interna confliggente, dal momento che il legislatore nazionale può prevedere limitazioni alla parità di trattamento tra il proprio cittadino ed il cittadino di altro Stato membro, a condizione che la limitazione sia proporzionata e adeguata.

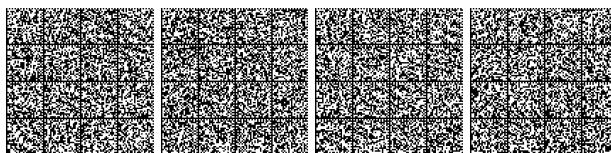
2.7.- Alla luce degli argomenti svolti, la Corte di cassazione ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 6-*bis* citato, che assoggetta ad un regime peculiare, regolato dal principio della reciprocità o della apposita convenzione, i beneficiari dell'assegno per il nucleo familiare non cittadini italiani (o europei) che non risiedono nel territorio nazionale, per contrasto con gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost. in relazione alla direttiva 2003/109/CE, che all'art. 11, paragrafo 1, lettera *d*), prevede il diritto dei cittadini di paesi terzi titolari del permesso di lungo soggiorno e dei loro familiari di cui all'art. 2, paragrafo 1, lettere *a*), *b*) ed *e*), di beneficiare dello stesso trattamento riservato ai cittadini dello Stato membro in cui soggiornano per quanto concerne i settori della sicurezza sociale definiti nel regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale.

3.- Con atto depositato il 6 settembre 2021, si è costituito nel giudizio incidentale l'INPS, parte ricorrente nel giudizio principale, ed ha chiesto che la questione sia dichiarata inammissibile o, in subordine, manifestamente infondata.

3.1.- L'Istituto ricostruisce la normativa nazionale e quella dell'Unione per evidenziare, a sostegno dell'inammissibilità, che il giudizio di cassazione avrebbe potuto essere definito senza sollevare la questione di costituzionalità.

La norma censurata, comunque, si sottrarrebbe ai prospettati dubbi di legittimità costituzionale, in quanto rispettosa dei principi di proporzionalità e ragionevolezza, oltre che giustificata nelle finalità.

3.2.- Muovendo dal presupposto che beneficiari sostanziali dell'assegno per il nucleo familiare siano i componenti del nucleo stesso che fanno riferimento al lavoratore, l'INPS ritiene che la norma censurata legittimamente esiga la loro presenza effettiva nel territorio nazionale, ai fini del riconoscimento della prestazione.



In ogni caso, fuori dell'ambito dei diritti fondamentali riconosciuti dalla Costituzione, il principio di eguaglianza può avere «un'operatività più sfumata», in ragione della diversità del rapporto che il cittadino e lo straniero instaurano con lo Stato.

L'Istituto rileva quindi che in sede di attuazione della direttiva 2003/109/CE, avvenuta con il d.lgs. n. 3 del 2007, che ha riformulato l'art. 9 del d.lgs. n. 286 del 1998, il legislatore nazionale ha espressamente previsto, al comma 12, lettera c), del citato art. 9, che il titolare di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo può «usufruire delle prestazioni di assistenza sociale, di previdenza sociale [...] salvo che sia diversamente disposto e sempre che sia dimostrata l'effettiva residenza dello straniero sul territorio nazionale».

L'Istituto sottolinea che l'integrazione dei cittadini dei Paesi terzi, che costituisce la finalità della direttiva citata, si può realizzare soltanto se i familiari soggiornano anch'essi regolarmente nel territorio nazionale.

3.3.- Sotto diverso profilo, l'INPS richiama il principio dell'equilibrio di bilancio previsto dall'art. 81 Cost., nel quadro dei valori di rilievo costituzionale, in funzione del quale il legislatore nazionale può prevedere la graduazione degli interventi assistenziali sulla base del maggiore radicamento territoriale del nucleo familiare.

In tale contesto, e con riferimento alle limitazioni alla parità di trattamento consentite dall'art. 11, paragrafo 2, della direttiva 2003/109/CE, si sarebbe già espressa questa Corte nella sentenza n. 222 del 2013, in cui si è affermato l'obbligo di rispettare la parità di trattamento tra cittadini italiani e comunitari da un lato, e cittadini extracomunitari dall'altro, riguardo a servizi e prestazioni che soddisfano un bisogno primario dell'individuo, ovvero, secondo quanto precisato dalla successiva sentenza n. 50 del 2019, «riflettano il godimento dei diritti inviolabili della persona».

Nella prospettiva indicata, sarebbe esclusa la violazione dell'art. 11 della direttiva 2003/109/CE, essendo consentito al legislatore nazionale di riservare talune prestazioni assistenziali ai soli cittadini e alle persone ad essi equiparate soggiornanti nel territorio nazionale, il cui status vale di per sé a generare un adeguato nesso tra la partecipazione alla organizzazione politica, economica e sociale della Repubblica, e l'erogazione delle provvidenze (sono citate le sentenze n. 222 del 2013, n. 308 e n. 148 del 2008).

4.- R. M., parte resistente nel giudizio di cassazione, si è costituita nel giudizio incidentale, con atto depositato il 7 settembre 2021, ed ha chiesto che la questione sia dichiarata inammissibile per difetto di rilevanza, o, in subordine, fondata.

4.1.- La difesa della parte privata osserva che la definizione generale di nucleo familiare contenuta nell'art. 2, comma 6, del d.l. n. 69 del 1988, come convertito, è priva di riferimenti, sia alla nazionalità dei componenti, sia al luogo di residenza degli stessi. L'art. 2, al comma 6-*bis* oggetto di censura, individua invece un "sottogruppo", costituito dai nuclei familiari per i quali il richiedente l'assegno sia cittadino straniero (compresi i cittadini UE), e ad esso riserva un regime diverso.

La questione sollevata dalla Corte rimettente avrebbe dunque a oggetto una norma che definisce diversamente, e con conseguenze meno vantaggiose, la nozione di nucleo familiare a seconda della nazionalità del componente-richiedente.

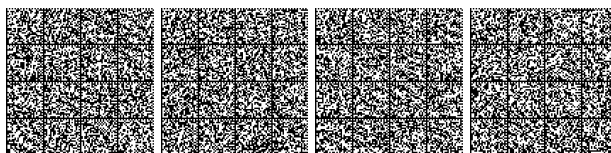
Si tratta di questione che non è mai stata esaminata dai giudici comuni con riferimento all'eventuale contrasto con gli artt. 3 e 31 Cost., ma soltanto sotto il profilo della conformità con l'art. 11 della direttiva 2003/109/CE. Tale profilo, risolto dai giudici di merito prevalentemente nel senso della non conformità, ha costituito l'oggetto del rinvio pregiudiziale disposto nel giudizio principale, definito dalla Corte di giustizia nel senso della incompatibilità dell'art. 2, comma 6-*bis* citato con il diritto dell'Unione.

Il giudizio incidentale promosso dalla stessa Corte di cassazione si caratterizzerebbe, quindi, per il fatto che la non conformità della norma interna con quella dell'Unione è stata già accertata in maniera incontrovertibile e vincolante e pertanto, come chiarito dalla stessa rimettente, occorre "soltanto" dare esecuzione alla sentenza della CGUE.

4.2.- La difesa della parte privata reputa la questione di legittimità costituzionale inammissibile in quanto, dopo la sentenza nella causa 303/19 della Corte di giustizia, l'art. 2, comma 6-*bis* non potrebbe trovare applicazione nel giudizio principale, in ragione del vincolo sorto dalla richiamata sentenza.

Nella fattispecie in esame, del resto, non verrebbe in evidenza una ipotesi di "doppia tutela", in cui «la violazione di un diritto della persona infranga, ad un tempo, sia le garanzie presidiate dalla Costituzione italiana sia quelle codificate dalla Carta dei diritti dell'Unione» (sono citate l'ordinanza n. 117 del 2019 e la sentenza n. 20 del 2019 di questa Corte).

La violazione e la tutela invocate nel giudizio principale atterrebbero unicamente al diritto derivato dell'Unione, in particolare al rispetto dell'obbligo di parità di trattamento, che costituisce uno dei capisaldi del diritto europeo, anche in materia di immigrazione.



Con l'attribuzione ai soggiornanti di lungo periodo del diritto ad un trattamento eguale ai cittadini dello Stato membro, l'Unione disciplina i diritti di costoro, esercitando le competenze ad essa attribuite dall'art. 79, comma 2, lettera *b*), TFUE.

4.3.- Nel contesto normativo così delineato, secondo la parte privata, la Corte di cassazione avrebbe erroneamente ricercato una disciplina compiuta dell'Unione in grado di sostituirsi a quella nazionale dei trattamenti di famiglia, anziché valorizzare il diritto alla parità di trattamento previsto dalla direttiva, e disapplicare la disciplina nazionale là dove questa prevede un trattamento "diseguale" per i cittadini stranieri.

In questa prospettiva, la verifica dei requisiti richiesti ai fini della diretta applicazione delle norme dell'Unione - precetto chiaro, preciso e incondizionato - avrebbe dovuto essere condotta con riferimento all'obbligo della parità di trattamento, che sicuramente tali caratteri possiede.

La diversa ricostruzione fatta propria dalla Corte rimettente condurrebbe al risultato inaccettabile e comunque contrario ai dicta della Corte di giustizia, che il diritto dell'Unione non possa mai autonomamente garantire un trattamento uguale a due gruppi sociali, se non nelle materie oggetto di specifica disciplina da parte del diritto derivato.

4.4.- La difesa della parte privata esamina poi la citata sentenza della Corte di giustizia Stollwitzer, richiamata dalla Corte rimettente a sostegno della discrezionalità del legislatore nazionale nella individuazione delle modalità di rimozione delle discriminazioni, ed osserva che il tema della discrezionalità non è pertinente. Nella fattispecie oggi in discussione il legislatore non ha ancora adottato misure che ristabiliscano la parità di trattamento, pertanto il senso e l'efficacia dell'obbligo di parità di trattamento può essere garantito solo attraverso l'estensione ai soggetti svantaggiati del trattamento riservato ai soggetti privilegiati.

4.5.- Ulteriormente la difesa della parte privata contesta l'affermazione del giudice rimettente, secondo cui sarebbe consentito al legislatore di prevedere una limitazione alla parità di trattamento tra il proprio cittadino e il cittadino straniero, purché adeguata e proporzionata.

Nella fattispecie oggi in esame non verrebbe in rilievo il divieto di discriminazione di cui all'art. 18 TFUE, richiamato dalla Corte rimettente, ma l'obbligo di parità di trattamento previsto dall'art. 11, paragrafo 1, lettera *d*) della direttiva 2003/109/CE, che non consente deroghe "purché proporzionate", ma esclusivamente deroghe a condizione che la relativa facoltà sia stata espressamente esercitata. La sentenza della Corte di giustizia nella causa C-303/19 ha accertato che l'Italia non ha esercitato la facoltà di deroga.

5.- Con atto depositato il 7 settembre 2021, è intervenuto nel giudizio incidentale il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, per chiedere il rigetto della questione.

5.1.- Dopo avere proceduto alla ricostruzione del contesto normativo interno e dell'Unione, richiamando in particolare l'art. 9, commi 1 e 12, del d.lgs. n. 286 del 1998, la disciplina dell'assegno familiare contenuta nell'art. 2 del d.l. n. 69 del 1988, come convertito, e la direttiva 2003/86/CE del 22 settembre 2003 del Consiglio, relativa al diritto al ricongiungimento familiare, la difesa statale concentra l'attenzione sul tema della adeguatezza e proporzionalità della norma censurata, e della possibile limitazione alla parità di trattamento, secondo quanto previsto dall'art. 11, paragrafo 2, della direttiva 2003/109/CE, come riconosciuto dalla Corte di giustizia nella sentenza resa in causa C-303/19, che ha definito il rinvio pregiudiziale.

La difesa dello Stato richiama quindi l'ordinanza di rimessione (in particolare, il paragrafo 27) e con essa la giurisprudenza costituzionale ivi citata, per sottolineare che l'incompatibilità della norma interna con il principio di non discriminazione potrebbe derivare solo da un difetto di proporzionalità e di adeguatezza del trattamento differenziato rispetto alle finalità della direttiva e degli altri valori costituzionali e del diritto dell'Unione. Nella specie, non vi sarebbero i presupposti per ritenere manifestamente irragionevole il trattamento differenziato riguardo al riconoscimento dell'assegno per il nucleo familiare.

5.2.- In particolare, la difesa statale osserva che all'assegno in oggetto, in quanto misura rientrante nel novero delle prestazioni sociali, si applica l'art. 11, paragrafo 2, della direttiva 2003/109/CE, che consente agli Stati membri di limitare la parità di trattamento garantita ai soggiornanti di lungo periodo «ai casi in cui il soggiornante di lungo periodo, o il familiare per cui questi chiede la prestazione, ha eletto dimora o risiede abitualmente nel suo territorio».

Tale previsione sarebbe connessa al considerando n. 2 della direttiva 2003/109/CE, che configura la parità di trattamento in termini non assoluti ma tendenziali e, soprattutto, in stretto collegamento con il requisito della residenza effettiva del cittadino straniero nello Stato membro, presupposto quest'ultimo necessario per ottenere lo status di lungo soggiornante e per conservarlo.



Quanto ai familiari dello straniero, la medesima direttiva, all'art. 2, lettera *e*), li definisce attraverso il rinvio alla direttiva 2003/86/CE, relativa al ricongiungimento familiare. Ciò comporta che costoro possono essere presi in considerazione al fine del diritto alle prestazioni in materia familiare soltanto se «ricongiunti», vale a dire se stabilmente conviventi con il soggiornante nel territorio dello Stato membro (direttiva 2003/86/CE, considerando n. 4 e art. 2).

Del resto, prosegue la difesa statale, la Corte di giustizia, nella sentenza nella causa 303/19 (punto 29), ha chiarito che l'assenza del familiare dal territorio nazionale non può precludere il diritto all'assegno per il nucleo familiare se è riferibile ad un periodo «che può essere temporaneo», laddove l'art. 2, comma 6-*bis*, del d.l. n. 69 del 1988, esclude il diritto all'assegno familiare nei soli casi in cui l'assenza da temporanea sia diventata definitiva.

Sotto tale profilo, la norma interna non contrasterebbe con il sistema e con la finalità della direttiva 2003/109/CE, in quanto proporzionata e adeguata, mentre sarebbe apodittica l'affermazione contenuta al punto 35 della sentenza 303/19, secondo cui sarebbero irrilevanti le difficoltà di controllo della condizione reddituale dei soggetti rientrati nei paesi d'origine, e non pertinente il richiamo alla sentenza della Corte GCE 26 maggio 2016, in causa C-300/15, Khol e Khol-Schlesser, in materia di discriminazioni fiscali al diritto fondamentale alla libera circolazione tra gli Stati membri. Nella fattispecie in esame, infatti, non si discute di libertà fondamentali garantite dal Trattato, come nel precedente richiamato, ma di diritti particolari riconosciuti dal diritto derivato, e di movimenti tra Unione e Paesi terzi.

5.3.- La proporzionalità della disciplina nazionale sarebbe confermata, secondo la difesa statale, anche dal fatto che essa non nega in toto il trattamento - come nel caso deciso dalla sentenza della CGUE 21 giugno 2017, in causa C-449/16, Martinez Silva, - ma si limita a ridurre nel quantum la prestazione previdenziale.

La norma censurata sarebbe proporzionata e adeguata al diritto dell'Unione, e rispettosa di altri valori costituzionali e del diritto dell'Unione, primo tra tutti l'equilibrio di bilancio di cui all'art. 81 Cost., attuativo a sua volta di precisi vincoli europei. L'art. 153, paragrafo 4, TFUE stabilisce, infatti, che le disposizioni del diritto dell'Unione in materia di politica sociale non compromettono la facoltà riconosciuta agli Stati membri di definire i principi fondamentali del loro sistema di sicurezza sociale, e non devono incidere sensibilmente sull'equilibrio finanziario dello stesso.

5.4.- La difesa statale contesta poi che la deroga al principio della parità di trattamento, prevista dall'art. 11, paragrafo 2, della direttiva 2003/109/CE non sarebbe applicabile, in quanto non vi è stata espressa dichiarazione dello Stato di volersene avvalere in sede di recepimento della direttiva, operato con il d.lgs. n. 3 del 2007.

In realtà, al momento del recepimento della direttiva 2003/109/CE, la condizione procedurale consistente nella dichiarazione espressa di volersi avvalere della deroga non esisteva, essendo stata introdotta solo in via giurisprudenziale con la sentenza 24 aprile 2012, in causa C-571/10, Kamberaj, (punto 87), e comunque, stante l'assenza di termini, la deroga sarebbe ancora esercitabile, sicché, come ritenuto nell'ordinanza di rimessione, qualsiasi intervento sulla norma interna avrebbe contenuto manipolativo.

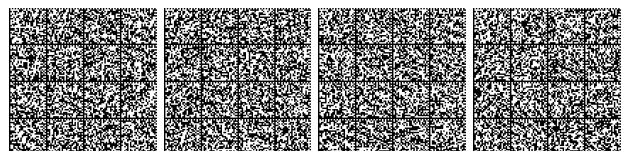
5.5.- Con riferimento ai parametri evocati, la difesa dello Stato reputa erroneo il richiamo all'art. 11 Cost., poiché si discuterebbe di una competenza ripartita, quella inerente alla disciplina dell'immigrazione, ai sensi dell'art. 79, paragrafo 2, lettera *b*), TFUE, che non comprenderebbe, come rilevato anche dalla Corte rimettente, la disciplina della prestazione sociale dell'assegno per il nucleo familiare.

6.- In prossimità dell'udienza, l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato memoria per illustrare gli argomenti già svolti nell'atto di intervento a sostegno della non fondatezza della questione.

7.- Ai sensi dell'art. 4-*ter* delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, vigente *ratione temporis*, l'ASGI - Associazione studi giuridici sull'immigrazione ha depositato opinione scritta a titolo di *amicus curiae*.

L'opinione, ammessa con decreto presidenziale del 4 gennaio 2022, richiama il quadro normativo e giurisprudenziale anche con riferimento al più ampio contenzioso riguardante il diritto dei cittadini di Paesi terzi alle prestazioni di assistenza e sicurezza sociale, e quindi si associa alle argomentazioni svolte dalla difesa della parte privata in punto di inammissibilità della questione, per difetto di rilevanza.

8.- Con ordinanza in data 8 aprile 2021, iscritta al n. 111 del registro ordinanze 2021, la Corte di cassazione, sezione lavoro ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 6-*bis*, del d.l. n. 69 del 1988, come convertito, per contrasto con gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 3, paragrafo 1, lettere *b*) e *c*), e 12, paragrafo 1, lettera *e*), della direttiva (UE) 2011/98 del Parlamento e del Consiglio del 13 dicembre 2011, relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro.



L'art. 2, comma 6-*bis* citato è oggetto di censura nella parte in cui, «anche per i cittadini non appartenenti all'Unione europea titolari di permesso unico di soggiorno e di lavoro, prevede che non fanno parte del nucleo familiare di cui al comma 6, il coniuge ed i figli ed equiparati [...] che non abbiano la residenza nel territorio della Repubblica, salvo che dallo Stato di cui lo straniero è cittadino sia riservato un trattamento di reciprocità nei confronti dei cittadini italiani ovvero sia stata stipulata convenzione internazionale in materia di trattamenti di famiglia, diversamente dagli altri beneficiari non cittadini stranieri».

8.1.- Dinanzi alla rimettente pende il procedimento introdotto dall'INPS per la cassazione della sentenza della Corte d'appello di Torino che ha accolto il ricorso con il quale S. B.G., cittadino srilankese titolare di permesso unico di soggiorno e di lavoro, ha chiesto l'accertamento del carattere discriminatorio del mancato riconoscimento dell'assegno del nucleo familiare per il periodo gennaio-giugno 2014 e giugno-luglio 2016, durante il quale i suoi familiari erano rientrati nel Paese d'origine, e la conseguente condanna dell'INPS e del datore di lavoro al pagamento delle relative somme. Ha chiesto anche che siano rimossi gli effetti negativi della discriminazione, ai sensi dell'art. 28 del d.lgs. n. 150 del 2011.

8.2.- La Corte rimettente riferisce che la sentenza oggetto di ricorso per cassazione ha riconosciuto l'assegno per il nucleo familiare previa disapplicazione dell'art. 2, comma 6-*bis*, sul rilievo che la norma indicata sarebbe discriminatoria.

Il giudice di merito ha rilevato che l'art. 12, paragrafo 1, lettera *e*), della direttiva 2011/98/UE, prevede che i lavoratori di paesi terzi di cui all'art. 3, paragrafo 1, lettere *b*) e *c*), beneficiano dello stesso trattamento riservato ai cittadini dello Stato membro in cui soggiornano, quanto ai settori della sicurezza sociale definiti nel regolamento (CE) n. 883/2004. L'assegno per il nucleo familiare rientrerebbe nei settori della sicurezza sociale, come confermato dalla Corte di giustizia nella sentenza *Martinez Silva*, riguardante l'analoga misura di cui all'art. 65 della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo).

Il giudice di merito ha rilevato, inoltre, che il legislatore nazionale non aveva esercitato la facoltà di deroga prevista dall'art. 12, paragrafo 2, lettera *b*), della direttiva 2011/98/UE, e che la disposizione contenuta nell'art. 12, paragrafo 1, lettera *e*), della direttiva sarebbe sufficientemente precisa e priva di condizioni, tale da imporre la disapplicazione della norma interna contrastante.

8.3.- La Corte rimettente richiama in sintesi il contenuto del ricorso per cassazione dell'INPS, che ha censurato la sentenza di merito per violazione o falsa applicazione del combinato disposto degli artt. 2, comma 6-*bis*, del d.l. n. 69 del 1988, come convertito, 43 e 44 del d.lgs. n. 286 del 1998, 12 della direttiva 2011/98/UE e del decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 40 (Attuazione della direttiva 2011/98/UE relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di Paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di Paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro), anche in relazione all'art. 12 delle Preleggi.

In particolare, l'Istituto ha contestato l'interpretazione della direttiva 2011/98/UE alla base della sentenza di merito, avuto riguardo alla diversa posizione dei titolari di permesso unico di soggiorno e di lavoro rispetto ai titolari di permesso di lungo soggiorno di cui alla direttiva 2003/109/CE, e ha osservato che l'assegno per il nucleo familiare ha natura previdenziale, non assistenziale.

8.4.- La Corte rimettente riferisce di avere disposto, con ordinanza n. 9022 del 2019, rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia ai sensi dell'art. 267 TFUE, per chiarire la portata del principio fissato dall'art. 12, paragrafo 1, lettera *e*), della direttiva 2011/98/UE, che prevede che i lavoratori di Paesi terzi beneficiano dello stesso trattamento riservato ai cittadini dello Stato membro in cui soggiornano, avuto riguardo ai settori della sicurezza sociale definiti nel regolamento n. 883 del 2004.

Il «dubbio interpretativo» riguardava l'eventualità che il principio di parità di trattamento previsto dall'art. 11, paragrafo 1, lettera *d*), comportasse che i familiari del cittadino di Paese terzo lungo soggiornante e titolare del diritto alla erogazione dell'assegno per il nucleo familiare, pur risiedendo di fatto fuori dal territorio dello Stato membro ove questi presta la sua attività, fossero inclusi nel novero dei familiari sostanziali beneficiari del trattamento, e ciò sul presupposto che il nucleo familiare individuato dall'art. 2, del d.l. n. 69 del 1988, non rileva soltanto quale base di calcolo dell'importo relativo al trattamento familiare, ma ne è anche il beneficiario, per il tramite del titolare della retribuzione o della pensione cui lo stesso accede.

8.5.- Lo schema argomentativo del rinvio pregiudiziale risulta in larga parte coincidente con quello adottato nel rinvio avente ad oggetto la direttiva 2003/109/CE, richiamato nell'ordinanza di rimessione n. 110 del 2021.

8.6.- Il giudice *a quo* riferisce che la Corte di giustizia, con la sentenza 25 novembre 2020 in causa C-302/109, INPS, ha dichiarato che l'art. 12, paragrafo 1, lettera *e*), della direttiva 2011/98/UE deve essere interpretato nel senso che esso osta ad una normativa di uno Stato membro in forza della quale, ai fini della determinazione dei diritti a una



prestazione di sicurezza sociale, non vengono presi in considerazione i familiari del titolare di permesso unico di soggiorno e di lavoro, ai sensi dell'art. 2, lettera *c*), della stessa direttiva, che risiedano non già nel territorio di tale Stato membro, bensì in un Paese terzo, mentre vengono presi in considerazione i familiari del cittadino di detto Stato membro residenti in un Paese terzo.

8.7.- All'esito del rinvio pregiudiziale, e sulla base di argomentazioni coincidenti con quelle esposte nell'ordinanza n. 110 del 2021, in precedenza sintetizzate, la Corte di cassazione ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 6-*bis*, d.l. n. 69 del 1988, come convertito, per violazione degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost. in relazione agli artt. 3, paragrafo 1, lettere *b*) e *c*), e 12, paragrafo 1, lettera *e*), della direttiva 2011/98/UE.

9.- Con atto depositato il 6 settembre 2021 si è costituito nel giudizio incidentale l'INPS, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o, in subordine, manifestamente infondata.

9.1.- Come già dedotto nell'atto di costituzione depositato nel giudizio incidentale promosso con l'ordinanza n. 110 del 2021 (sintetizzato al punto 3), l'Istituto ritiene che la Corte rimettente avrebbe dovuto senz'altro accogliere il ricorso per cassazione, dal momento che il giudice di merito aveva fatto ricorso alla tecnica della disapplicazione in assenza di una disciplina eurounitaria direttamente applicabile.

L'INPS svolge rilievi critici alla sentenza C-302/19 della CGUE, e conclusivamente evidenzia che la natura previdenziale della prestazione in oggetto, al di fuori del novero delle prestazioni essenziali a tutela dei diritti fondamentali della persona, imporrebbe di ritenere che il legislatore nazionale possa graduare il riconoscimento di tale prestazione in funzione del radicamento territoriale del nucleo familiare, anche alla luce del criterio dell'equilibrio di bilancio previsto dall'art. 81 Cost.

10.- Con atto depositato il 7 settembre 2021, si è costituita nel giudizio incidentale la parte privata S. B.G., residente nel giudizio principale, e ha chiesto che la questione sia dichiarata inammissibile per carenza di rilevanza o, in subordine, fondata.

10.1.- L'atto di costituzione si presenta coincidente con quello depositato nel giudizio incidentale promosso con l'ordinanza n. 110 del 2021, alla cui sintesi si può rinviare (punto 4).

11.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto nel giudizio incidentale con atto depositato il 7 settembre 2021, chiedendo che la questione sia dichiarata non fondata sulla base delle medesime argomentazioni esposte a sostegno della non fondatezza della questione sollevata con l'ordinanza n. 110 del 2021, già sintetizzate (punto 5).

12.- In prossimità della decisione, l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato memoria illustrativa di contenuto coincidente con quello della memoria depositata nel giudizio incidentale promosso con l'ordinanza n. 110 del 2021.

Considerato in diritto

1.- Con le ordinanze indicate in epigrafe (r.o. n. 110 e n. 111 del 2021), la Corte di cassazione, sezione lavoro, solleva questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 6-*bis*, del decreto-legge 13 marzo 1988, n. 69 (Norme in materia previdenziale, per il miglioramento delle gestioni degli enti portuali ed altre disposizioni urgenti), convertito, con modificazioni, nella legge 13 maggio 1988, n. 153.

La disposizione censurata, collocata all'interno della disciplina dell'assegno per il nucleo familiare, prevede che «non fanno parte del nucleo familiare di cui al comma 6 il coniuge, i figli ed equiparati di cittadino straniero che non abbiano la residenza nel territorio della Repubblica, salvo che lo Stato di cui lo straniero è cittadino riservi un trattamento di reciprocità nei confronti dei cittadini italiani ovvero sia stata stipulata convenzione internazionale in materia di trattamenti di famiglia».

1.1.- L'ordinanza n. 110 del 2021 prospetta la violazione degli artt. 11 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 2, paragrafo 1, lettere *a*), *b*), *c*), e 11, paragrafo 1, lettera *d*), della direttiva n. 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo.

1.2.- Anche l'ordinanza n. 111 del 2021 prospetta la violazione degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 3, paragrafo 1, lettere *b*), e *c*), e 12, paragrafo 1, lettera *e*), della direttiva (UE) 2011/98 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, relativa ad una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro.



1.2.1. Né l'una né l'altra ordinanza evocano la violazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e in particolare l'art. 34.

1.3.- Come riferito dalla Corte rimettente, il contrasto della norma censurata con il diritto dell'Unione è stato accertato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, adita con rinvio pregiudiziale nel corso di entrambi i giudizi a quibus.

1.3.1. - Con la sentenza 25 novembre 2020, nella causa C-303/19, INPS, la Corte di giustizia ha affermato che l'art. 11, paragrafo 1, lettera *d*), della direttiva 2003/109/CE impone agli Stati membri di riconoscere ai cittadini di paesi terzi soggiornanti di lungo periodo le prestazioni di sicurezza sociale alle stesse condizioni previste per i cittadini dello Stato membro, qualora lo Stato - come accaduto per la Repubblica italiana - non abbia espresso, in sede di recepimento della direttiva, l'intenzione di avvalersi della deroga alla parità di trattamento consentita dall'art. 11, paragrafo 2, della direttiva stessa.

1.3.2.- Con la sentenza 25 novembre 2020, in causa C-302/19, INPS, la Corte di giustizia ha affermato che l'art. 12, paragrafo 1, lettera *e*), della direttiva 2011/98/UE, del 13 dicembre 2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro, deve essere interpretato nel senso che esso impone agli Stati membri di riconoscere ai cittadini di paesi terzi titolari di permesso unico le prestazioni di sicurezza sociale, tra cui rientra l'assegno per il nucleo familiare, alle stesse condizioni previste per i cittadini dello Stato membro.

2.- Le questioni di legittimità costituzionale, sollevate dalla Corte di cassazione con le due ordinanze, sostanzialmente analoghe, si prestano a una trattazione congiunta mediante la riunione dei giudizi.

3.- Preliminarmente si dà atto che, con decreto del Presidente della Corte costituzionale del 4 gennaio 2022, ai sensi dell'art. 4-ter delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, vigente *ratione temporis*, sono state ammesse le opinioni scritte presentate dall'Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione (ASGI), in qualità di amici curiae, opinioni che offrono elementi utili alla conoscenza e alla valutazione del caso sottoposto a questa Corte.

4.- Le ordinanze di rimessione sono state pronunciate nell'ambito di due giudizi introdotti dall'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) per la cassazione delle relative sentenze di merito, che hanno riconosciuto il diritto all'assegno per il nucleo familiare a due cittadini di paesi terzi, l'uno proveniente dal Pakistan e l'altro dallo Sri Lanka, titolari rispettivamente di permesso di lungo soggiorno e di permesso unico di soggiorno e di lavoro, anche per il periodo in cui i loro familiari avevano fatto rientro nei paesi d'origine.

I giudici di merito avevano proceduto alla disapplicazione della disposizione contenuta nell'art. 2, comma 6-bis, del d.l. n. 69 del 1988, come convertito, ostativa al riconoscimento del diritto all'assegno per il nucleo familiare per i periodi di assenza dei familiari dal territorio italiano, in quanto contrastante con il diritto derivato dell'Unione, che, all'art. 11, paragrafo 1, lettera *d*), della direttiva 2003/109/CE e all'art. 12, paragrafo 1, lettera *e*) della direttiva 2011/98/UE, impone agli Stati membri di riconoscere ai cittadini di paesi terzi il medesimo trattamento previsto per i propri cittadini in materia di prestazioni sociali.

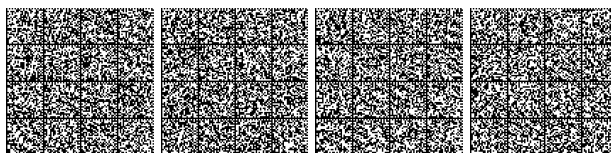
4.1.- Nei giudizi dinanzi a questa Corte si sono costituiti l'INPS e le parti private.

4.2.- L'Istituto ha chiesto che le prospettate questioni di legittimità costituzionale siano dichiarate inammissibili o, comunque, non fondate, assumendo l'erroneità delle decisioni di merito che hanno proceduto a disapplicare la norma interna e la legittimità del trattamento differenziato, una volta che i familiari del richiedente l'assegno si siano allontanati dal territorio nazionale.

4.3.- Le parti private hanno chiesto la declaratoria di inammissibilità delle questioni per difetto di rilevanza o, in subordine, l'accoglimento delle stesse.

Esse assumono che l'antinomia tra la norma interna e il diritto derivato dell'Unione, già accertata dalla Corte di giustizia in sede di rinvio pregiudiziale, debba essere risolta con la disapplicazione della norma interna. Per un verso, l'obbligo di parità di trattamento, previsto dalle direttive 2003/109/CE e 2011/98/UE sarebbe dotato di effetto diretto, per altro verso, non residuerebbe alcuna discrezionalità del legislatore con riferimento alla rimozione della discriminazione già realizzata. Quanto poi alla possibilità per il legislatore di prevedere limitazioni all'obbligo di parità di trattamento purché adeguate e proporzionali - prospettata dal giudice rimettente - la difesa delle parti private evidenzia che la Corte di giustizia ha chiarito che la facoltà di deroga prevista dalle citate direttive non risulta essere stata esercitata in sede di recepimento.

In subordine, la stessa difesa insiste per l'accoglimento delle questioni sulla base dell'accertamento dell'incompatibilità dell'art. 2, comma 6-bis, del d.l. n. 69 del 1988 con il diritto dell'Unione, effettuato in sede di rinvio pregiudiziale.



5.- Prima di procedere all'esame delle questioni, è opportuno richiamare brevemente la disciplina dell'assegno per il nucleo familiare.

5.1.- Istituito dalla legge n. 153 del 1988, di conversione e parzialmente modificativa del d.l. n. 69 del 1988, l'assegno per il nucleo familiare (da ora: *ANF*) è una prestazione economica a sostegno del reddito delle famiglie dei lavoratori dipendenti o dei pensionati da lavoro dipendente, calcolata in relazione alla dimensione del nucleo familiare e alla sua tipologia, nonché in considerazione del reddito complessivo prodotto al suo interno.

La legge n. 153 del 1988, nel segnare un passaggio terminologico da «assegni familiari» (d.P.R. 30 maggio 1955, n. 797, recante «Testo unico delle norme concernenti gli assegni familiari») ad «assegno per il nucleo familiare», ne accentua la duplice natura previdenziale e di sostegno a situazioni di bisogno (Corte di cassazione, sezioni unite, sentenza 7 marzo 2008, n. 6179; Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 30 marzo 2015, n. 6351).

In luogo del requisito della «vivenza a carico», condizione per la concessione della provvidenza, è lo stato di bisogno del nucleo nel suo complesso, che qualifica il nucleo stesso quale destinatario della tutela.

L'assegno in oggetto, funzionale all'integrazione del reddito del nucleo familiare, e quindi corrisposto non in favore dei familiari singolarmente considerati come beneficiari, ma in favore del nucleo complessivamente considerato, si calcola in relazione a un accertamento in concreto del reale bisogno economico della famiglia, riferito al rapporto tra il numero dei suoi componenti e l'ammontare del reddito complessivo.

I soggetti, in relazione ai quali il nuovo trattamento è stato riconosciuto, sono qualificati dall'appartenenza al nucleo familiare, anche se non conviventi e non a carico del richiedente, poiché fruitori di redditi propri. Ciò che rileva, ai fini della percezione della prestazione in capo al richiedente, è il reddito familiare complessivamente considerato.

5.2.- La normativa in esame individua la nozione di nucleo familiare, con valenza generale, all'art. 2, comma 6, del d.l. n. 69 del 1988, come convertito, che prevede: «[i]l nucleo familiare è composto dai coniugi, con esclusione del coniuge legalmente ed effettivamente separato, e dai figli ed equiparati, ai sensi dell'art. 38 del d.P.R. 26 aprile 1957, n. 818, di età inferiore a 18 anni compiuti ovvero, senza limite di età, qualora si trovino, a causa di infermità o difetto fisico o mentale, nell'assoluta e permanente impossibilità di dedicarsi ad un proficuo lavoro. Del nucleo familiare possono far parte, alle stesse condizioni previste per i figli ed equiparati, anche i fratelli, le sorelle ed i nipoti di età inferiore a 18 anni compiuti ovvero senza limiti di età, qualora si trovino, a causa di infermità o difetto fisico o mentale, nell'assoluta e permanente impossibilità di dedicarsi ad un proficuo lavoro, nel caso in cui essi siano orfani di entrambi i genitori e non abbiano conseguito il diritto a pensione ai superstiti».

Lo stesso art. 2, al comma 6-*bis*, introduce una diversa nozione di nucleo familiare riferita ai cittadini stranieri, prevedendo che «[n]on fanno parte del nucleo familiare di cui al comma 6 il coniuge ed i figli ed equiparati di cittadino straniero che non abbiano la residenza nel territorio della Repubblica, salvo che dallo Stato di cui lo straniero è cittadino sia riservato un trattamento di reciprocità nei confronti dei cittadini italiani ovvero sia stata stipulata convenzione internazionale in materia di trattamenti di famiglia. L'accertamento degli Stati nei quali vige il principio di reciprocità è effettuato dal Ministro del lavoro e della previdenza sociale, sentito il Ministro degli affari esteri».

Pertanto, ai fini del riconoscimento del diritto all'assegno familiare, il requisito della residenza nel territorio italiano non è richiesto per i familiari del cittadino italiano, mentre lo è per i familiari del cittadino straniero, salvo che sussista un regime di reciprocità o sia in vigore una convenzione internazionale con il paese d'origine di quest'ultimo.

5.3.- Il legislatore è recentemente intervenuto a disciplinare nuovamente la materia. La legge 1° aprile 2021, n. 46 (Delega al Governo per riordinare, semplificare e potenziare le misure a sostegno dei figli a carico attraverso l'assegno unico e universale), «[a]l fine di favorire la natalità», ha delegato il Governo all'adozione di «uno o più decreti legislativi volti a riordinare, semplificare e potenziare, anche in via progressiva, le misure a sostegno dei figli a carico attraverso l'assegno unico e universale», improntato a un «principio universalistico» e modulato - secondo un criterio di progressività - in rapporto alle condizioni economiche del nucleo familiare (art. 1).

La delega è stata attuata con il decreto legislativo 29 dicembre 2021, n. 230 (Istituzione dell'assegno unico e universale per i figli a carico, in attuazione della delega conferita al Governo ai sensi della legge 1° aprile 2021, n. 46), che, a decorrere dal 1° marzo 2022, ha istituito «l'assegno unico e universale per i figli a carico, che costituisce un beneficio economico attribuito, su base mensile, per il periodo compreso tra marzo di ciascun anno e febbraio dell'anno successivo, ai nuclei familiari sulla base della condizione economica del nucleo» (art. 1).

5.3.1.- Le nuove norme in tema di assegno unico universale - prestazione, come si è detto, erogata a decorrere dal 1° marzo 2022 - non incidono sui giudizi a quibus, concernenti fattispecie che si sono perfezionate nel vigore della disciplina anteriore.



6.- La Corte di cassazione ha chiarito, sia in sede di rinvio pregiudiziale, sia nelle ordinanze che sollevano le questioni di legittimità costituzionale, che l'ANF presenta caratteristiche tali da essere ricompreso nell'ambito delle previsioni di cui agli artt. 11, paragrafo 1, lettera *d*), della direttiva 2003/109/CE e 12, paragrafo 1, lettera *e*), della direttiva 2011/98/UE.

Entrambe le disposizioni citate impongono la parità di trattamento tra le categorie in esse indicate e i cittadini italiani, avuto riguardo alle prestazioni sociali.

L'art. 11, paragrafo 1, lettera *d*), della direttiva 2003/109/CE prevede che «il soggiornante di lungo periodo» gode dello stesso trattamento dei cittadini nazionali per quanto riguarda le prestazioni sociali, l'assistenza sociale e la protezione sociale ai sensi della legislazione nazionale.

L'art. 12, paragrafo 1, lettera *e*), della direttiva 2011/98/UE prevede che «i lavoratori dei paesi terzi di cui all'art. 3, paragrafo 1, lettere *b*) e *c*)» beneficino dello stesso trattamento riservato ai cittadini dello Stato membro in cui soggiornano per quanto concerne i settori della sicurezza sociale definiti nel regolamento (CE) n. 883 del 2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale.

7.- Nel contesto normativo delineato, connotato dalla perdurante vigenza dell'art. 2, comma 6-*bis*, del d.l. n. 69 del 1988, anche dopo il recepimento delle direttive richiamate, avvenuto rispettivamente con il decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3 (Attuazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo status di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo) e con il decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 40 (Attuazione della direttiva 2011/98/UE, relativa ad una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro), la Corte di cassazione si è rivolta alla Corte di giustizia, con lo strumento del rinvio pregiudiziale interpretativo, 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, e ha posto un quesito riguardo alla compatibilità del citato art. 2, comma 6-*bis*, con le direttive 2003/109/CE e 2011/98/UE.

8.- In entrambe le sentenze rese a seguito del duplice rinvio pregiudiziale la Corte di giustizia ha concluso nel senso della incompatibilità dell'art. 2, comma 6-*bis*, con le disposizioni contenute negli artt. 11, paragrafo 1, lettera *d*), della direttiva 2003/109, e con l'art. 12, paragrafo 1, lettera *e*), della direttiva 2011/98/UE.

8.1- Nella sentenza nella causa C-303/19, riferita alla direttiva 2003/109/CE, si afferma che il diritto dell'Unione non limita la facoltà degli Stati membri di organizzare i loro sistemi di sicurezza sociale. Tuttavia, nell'esercitare tale facoltà, essi sono tenuti a conformarsi al diritto dell'Unione (punto 20).

La Corte di giustizia ha chiarito che, in favore dei cittadini di paesi terzi soggiornanti di lungo periodo, l'art. 11 della direttiva prevede, come regola generale, il diritto alla parità di trattamento nei settori individuati e alle condizioni ivi previste, ed elenca poi le deroghe a tale diritto che gli Stati membri hanno facoltà di stabilire. Tali deroghe devono essere interpretate restrittivamente e possono essere invocate solo qualora gli organi competenti nello Stato membro interessato per l'attuazione della direttiva abbiano chiaramente espresso l'intenzione di avvalersi delle stesse (punto 23, con richiamo alla sentenza 24 aprile 2012, in causa C-571/10, Kamberaj).

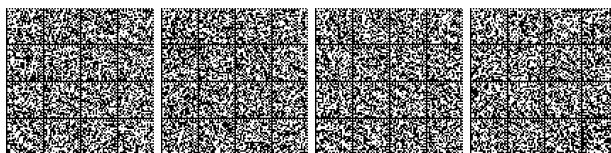
La Corte ha quindi accertato che non è stata espressa l'intenzione di avvalersi della deroga in sede di recepimento della direttiva nel diritto italiano (punti 37 e 38).

Quanto al dubbio prospettato dal giudice del rinvio, la Corte di giustizia ha precisato che, «se è vero che sono i familiari che beneficiano di detto assegno, ciò che costituisce l'oggetto stesso di una prestazione familiare [...], risulta che l'assegno è versato al lavoratore o pensionato, componente a propria volta del nucleo familiare» (punto 36).

Pertanto, in assenza di esercizio della facoltà di deroga consentita dall'articolo 11, paragrafo 2, il beneficio di una prestazione di sicurezza sociale al soggiornante di lungo periodo non può essere rifiutato o ridotto per il motivo che i suoi familiari o taluni di essi risiedono in un paese terzo, quando invece tale beneficio è riconosciuto ai cittadini italiani indipendentemente dal luogo in cui i loro familiari risiedono.

8.2.- Nella sentenza nella causa C-302/19, avente ad oggetto la direttiva 2011/98/UE, dopo avere svolto argomentazioni analoghe quanto alla facoltà degli Stati membri di organizzare i propri regimi di sicurezza sociale, la Corte di giustizia ha richiamato l'art. 12, paragrafo 1, lettera *e*), che impone agli Stati membri di far beneficiare della parità di trattamento, nei settori della sicurezza sociale di cui al regolamento n. 883/2004, i cittadini di paesi terzi ammessi a fini lavorativi, quali sono i titolari di un permesso unico, ai sensi dell'art. 2, lettera *c*), della direttiva medesima.

L'assegno per il nucleo familiare costituisce, infatti, una prestazione di sicurezza sociale, che rientra nel novero delle prestazioni familiari di cui all'art. 3, paragrafo 1, lettera *j*), del regolamento n. 883/2004 (punto 40, con richiamo alla sentenza 21 giugno 2017, in causa C-449/16 Martinez Silva).



Analogamente a quanto riferito con riguardo alla sentenza nella causa C-303/19, la Corte di giustizia ha chiarito che, se anche si ritenga che i sostanziali beneficiari dell'assegno in oggetto siano i familiari, è vero altresì che l'assegno è versato al lavoratore o pensionato, componente a propria volta del nucleo familiare (punto 45).

A proposito della limitazione del diritto alla parità di trattamento, la Corte ha precisato anche in questo caso che le deroghe elencate dalla direttiva, da interpretare restrittivamente, sono invocabili solo qualora gli organi competenti nello Stato membro interessato per l'attuazione della direttiva abbiano chiaramente espresso l'intenzione di avvalersene (punto 26, con richiamo alla sentenza *Martinez Silva*).

La stessa Corte ha poi affermato che «non risulta da alcuna delle deroghe ai diritti conferiti dall'articolo 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98/UE, previste all'art. 12, paragrafo 2, di quest'ultima, una possibilità per gli Stati membri di escludere dal diritto alla parità di trattamento il lavoratore titolare di un permesso unico i cui familiari risiedono non già nel territorio dello Stato membro interessato, bensì in un paese terzo» (punto 27).

Richiamate le finalità della direttiva, la Corte ha sottolineato che, nel garantire un obbligo di parità di trattamento dei lavoratori provenienti da paesi terzi, si riconosce il contributo di costoro all'economia dell'Unione, attraverso «il loro lavoro e i loro versamenti di imposte», e si contrasta la concorrenza sleale tra i cittadini di uno Stato membro e i cittadini di paesi terzi causata dall'eventuale sfruttamento di questi ultimi (punti 34 e 35).

9.- Concluso l'*iter* del rinvio pregiudiziale con le due decisioni della Corte di giustizia, la Corte di cassazione ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 6-*bis*, del d.l. n. 69 del 1988, come convertito, per contrasto con i parametri che sovrintendono al rapporto tra l'ordinamento nazionale e il diritto dell'Unione, gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo con l'interposizione delle direttive indicate.

10.- Le questioni così prospettate devono essere dichiarate inammissibili per carenza di rilevanza, come eccepito anche dalla difesa delle parti private.

10.1.- La Corte rimettente assume di non poter dare attuazione al diritto dell'Unione, come interpretato nelle sentenze rese dalla Corte di giustizia in risposta al duplice rinvio pregiudiziale da essa stessa disposto.

Dopo avere escluso il ricorso allo strumento dell'interpretazione conforme, per l'univoco contenuto della disciplina di cui all'art. 2, comma 6-*bis*, del d.l. n. 69 del 1988, come convertito, la Corte di cassazione ritiene di non poter procedere alla disapplicazione della disposizione citata poiché, con riferimento alla prestazione sociale in oggetto, il diritto europeo non detta una disciplina in sé compiuta, da applicare in luogo di quella dichiarata incompatibile.

10.2.- Per confutare quest'ultimo argomento, è opportuno prendere le mosse dalla scelta, operata dalla Corte di cassazione, di rivolgersi alla Corte di Lussemburgo, prima di sollevare la questione di costituzionalità dinanzi a questa Corte.

Tale scelta si colloca all'interno di una procedura che identifica nella Corte di giustizia l'interprete del diritto dell'Unione, al fine di garantirne l'uniforme applicazione in tutti gli Stati membri (art. 267 TFUE).

La competenza esclusiva della Corte di giustizia nell'interpretazione e nell'applicazione dei Trattati, riconosciuta da questa Corte in sede di rinvio pregiudiziale (da ultimo ordinanze n. 116 e n. 117 del 2021, rispettivamente punto 8 e punto 7 del Considerato; ordinanza n. 182 del 2020, punto 3.2. del Considerato), comporta, in virtù del principio di effettività delle tutele, che le decisioni adottate sono vincolanti, innanzi tutto nei confronti del giudice che ha disposto il rinvio (Corte di giustizia, sentenza 16 giugno 2015, in causa C-62/14, *Gauweiler e altri*, punto 16; e già sentenza 3 febbraio 1977, in causa 52/76, *Benedetti*, punto 26).

Nel sistema così disegnato, la procedura pregiudiziale, oltre a rappresentare un canale di raccordo fra giudici nazionali e Corte di giustizia per risolvere eventuali incertezze interpretative, concorre ad assicurare e rafforzare il primato del diritto dell'Unione.

A partire dalla sentenza *Simmenthal* (sentenza 9 marzo 1978, in causa 106/77, *Amministrazione delle finanze dello Stato*), la Corte di giustizia ha affermato che il giudice nazionale ha l'obbligo di garantire la piena efficacia delle norme europee dotate di effetto diretto, «disapplicando all'occorrenza, di propria iniziativa, qualsiasi disposizione contrastante della legislazione nazionale, anche posteriore, senza doverne chiedere o attendere la previa rimozione in via legislativa o mediante qualsiasi altro procedimento costituzionale» (punto 24).

In tempi molto più vicini, la stessa Corte è tornata ad affermare la centralità del rinvio pregiudiziale, al fine di garantire piena efficacia al diritto dell'Unione e assicurare l'effetto utile dell'art. 267 TFUE, cui si salda il potere di «disapplicare» la contraria disposizione nazionale (sentenza 20 dicembre 2017, in causa C-322/16, *Global Starnet Ltd.*, punti 21 e 22; sentenza 24 ottobre 2018, in causa C-234/17, *XC e altri*, punto 44; sentenza 19 dicembre 2019, in causa C-752/18, *Deutsche Umwelthilfe*, punto 42; sentenza 16 luglio 2020, in causa C-686/18, *OC e altri*, punto 30). La Corte di giustizia ha inoltre precisato che la mancata disapplicazione di una disposizione nazionale ritenuta in contrasto con il diritto europeo viola «i principi di uguaglianza tra gli Stati membri e di leale cooperazione tra l'Unione e gli Stati membri, riconosciuti dall'art. 4, paragrafi 2 e 3, TUE, con l'articolo 267 TFUE, nonché [...] il principio del primato del diritto dell'Unione» (sentenza 22 febbraio 2022, in causa C430/21, *RS*, punto 88).



11.- Il principio del primato del diritto dell'Unione e l'art. 4, paragrafi 2 e 3, TUE costituiscono dunque l'architrave su cui poggia la comunità di corti nazionali, tenute insieme da convergenti diritti e obblighi. Questa Corte, ha costantemente affermato tale principio, valorizzandone gli effetti propulsivi nei confronti dell'ordinamento interno. In tale sistema il sindacato accentrato di costituzionalità, configurato dall'art. 134 Cost., non è alternativo a un meccanismo diffuso di attuazione del diritto europeo (sentenza n. 269 del 2017, punti 5.2 e 5.3 del Considerato; sentenza n. 117 del 2019, punto 2 del Considerato), ma con esso confluisce nella costruzione di tutele sempre più integrate.

12.- Nella prospettiva del primato del diritto dell'Unione, diversamente da quanto assume la Corte di cassazione, alle norme di diritto europeo contenute negli artt. 11, paragrafo 1, lettera *d*), della direttiva 2003/109/CE e 12, paragrafo 1, lettera *e*), della direttiva 2011/98/UE, deve riconoscersi effetto diretto nella parte in cui prescrivono l'obbligo di parità di trattamento tra le categorie di cittadini di paesi terzi individuate dalle medesime direttive e i cittadini dello Stato membro in cui costoro soggiornano.

Si tratta di un obbligo cui corrisponde il diritto del cittadino di paese terzo -rispettivamente titolare di permesso di lungo soggiorno e titolare di un permesso unico di soggiorno e di lavoro - a ricevere le prestazioni sociali alle stesse condizioni previste per i cittadini dello Stato membro. La tutela riconosciuta al diritto in questione e la sua azionabilità richiamano le condizioni che la costante giurisprudenza della Corte di giustizia individua per affermare l'efficacia diretta delle disposizioni su cui tali diritti si fondano (a partire dalla sentenza 19 novembre 1991, in cause riunite C-6/90 e C-9/90, Francovich).

Non è quindi la disciplina delle prestazioni sociali - nella specie dell'assegno per il nucleo familiare - l'oggetto delle direttive citate. Come ha chiarito la Corte di giustizia nelle sentenze rese a seguito del duplice rinvio pregiudiziale, l'organizzazione dei regimi di sicurezza sociale rientra tra le competenze degli Stati membri, che possono conformare e modificare il sistema delle provvidenze in coerenza con esigenze interne di sostenibilità complessiva.

Le richiamate direttive si limitano a prescrivere l'obbligo di parità di trattamento, in forza della previsione di cui all'art. 79, comma 2, lettera *b*), TFUE, che consente al Parlamento europeo e al Consiglio, in sede di procedura legislativa ordinaria, di adottare misure nel settore della «definizione dei diritti dei cittadini di paesi terzi regolarmente soggiornanti in uno Stato membro».

L'intervento dell'Unione si sostanzia, dunque, nella previsione dell'obbligo di non differenziare il trattamento del cittadino di paese terzo rispetto a quello riservato ai cittadini degli Stati in cui essi operano legalmente.

Si tratta di un obbligo imposto dalle direttive richiamate in modo chiaro, preciso e incondizionato, come tale dotato di effetto diretto.

12.1.- In relazione a prestazioni in favore di talune categorie di cittadini di paesi terzi, questa Corte si è, peraltro, già espressa per dichiarare la manifesta inammissibilità delle questioni sollevate. In particolare, con riferimento all'art. 65, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo), come modificato dall'art. 13, comma 1, della legge 6 agosto 2013, n. 97 (Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2013), e dell'art. 74, comma 1, del decreto legislativo 26 marzo 2021 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53), è stata evidenziata l'incompleta ricostruzione del quadro normativo, poiché il rimettente non aveva preso in esame la direttiva 2011/98/UE - in particolare il principio di parità di trattamento (art. 12) riconosciuto a determinate categorie di cittadini di paesi terzi, come interpretato dalla Corte di giustizia europea - e non ne aveva valutato l'applicabilità nel caso sottoposto al suo giudizio (ordinanza n. 52 del 2019).

12.2.- Alla luce di quanto sin qui detto, si può affermare che le disposizioni censurate, ritenute dalla Corte di giustizia incompatibili con il diritto europeo, si prestano a essere disapplicate dal giudice rimettente.

13.- L'ulteriore argomento prospettato dalla Corte di cassazione, a sostegno della impraticabilità della disapplicazione della norma interna in contrasto con il diritto dell'Unione, risiede nella valorizzazione della discrezionalità del legislatore. A quest'ultimo spetterebbe la scelta dei rimedi con cui rimuovere gli effetti discriminatori e quella di limitare la parità di trattamento.

Anche questo argomento non può essere condiviso.

13.1.- Ben può il legislatore scegliere le modalità con cui eliminare l'accertata discriminazione anche per il passato. Tuttavia, il compito della rimozione degli effetti discriminatori già verificatisi rimane affidato al giudice.

Come affermato dalla Corte di giustizia nella sentenza 14 marzo 2018, in causa C-482/16, Stollwitzer punto 30, l'eliminazione della discriminazione deve essere assicurata mediante il riconoscimento alle persone appartenenti alla categoria sfavorita degli stessi vantaggi di cui beneficiano le persone della categoria privilegiata. Il regime applicato alla categoria privilegiata costituisce il solo riferimento normativo da prendere in considerazione fino a quando il legislatore nazionale non abbia provveduto a ristabilire la parità di trattamento, e con essa la conformità del diritto interno a quello dell'Unione.



13.2.- Quanto poi ai possibili limiti da apporre alla parità di trattamento, la Corte di cassazione richiama una decisione di questa Corte in cui si è affermato che «il contrasto con il principio di non discriminazione di cui all'art. 12 del Trattato CE, non è sempre di per sé sufficiente a consentire la “non applicazione” della confliggente norma interna da parte del giudice comune», e «[a]l legislatore dello Stato membro [...] è consentito di prevedere una limitazione di parità di trattamento tra il proprio cittadino e il cittadino di altro Stato membro, a condizione che sia proporzionata e adeguata» (sentenza n. 227 del 2010).

Il richiamo non è pertinente.

13.3.- La sentenza n. 227 del 2010, citata dalla Corte rimettente, aveva a oggetto l'art. 18, comma 1, lettera *r*), della legge 22 aprile 2005, n. 69 (Disposizioni per conformare il diritto interno alla decisione quadro 2005/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato di arresto europeo e alle procedure di consegna degli Stati membri).

Diversamente da tale decisione quadro, priva di effetti diretti, le direttive 2003/109/CE e 2011/98/UE impongono come regola generale la parità di trattamento, in relazione alla prestazione sociale in esame, e riconoscono agli Stati membri la facoltà di limitare tale parità, esprimendo chiaramente l'intenzione di volersi avvalere della facoltà di deroga.

A tale proposito, la Corte di giustizia, nel rispondere ai rinvii pregiudiziali, ha accertato che il legislatore nazionale non si è avvalso della facoltà di limitare il trattamento paritario prevista dall'art. 11, paragrafo 2, della direttiva 2003/109/CE (sentenza nella causa C-303/19, punto 38), ed ha osservato che l'art. 12, paragrafo 2, della direttiva 2011/98/UE non consente di escludere dal diritto alla parità di trattamento il lavoratore titolare di un permesso unico di soggiorno e di lavoro i cui familiari risiedono non già nel territorio dello Stato membro interessato, bensì in un paese terzo (sentenza C-302/19, punto 27, che richiama il punto 24).

Il vincolo, generato dalle sentenze della Corte di giustizia nei confronti dei giudici del rinvio, riguarda anche tali affermazioni, che concorrono a sorreggere il giudizio di incompatibilità dell'art. 2, comma 6-*bis*, con il diritto derivato dell'Unione.

14.- Si può inoltre osservare che, sul tema delle deroghe alla parità di trattamento previste dalla direttiva 2011/98/UE, la difesa statale ha segnalato che nella sentenza della Grande camera 2 settembre 2021, in causa 350/20, O.D. e altri, successiva alla sentenza nella causa C-302/19, è stato affermato che «la Repubblica italiana non si è avvalsa della facoltà offerta agli Stati membri di limitare la parità di trattamento come previsto dall'art. 12, paragrafo 2, lettera *b*), della direttiva 2011/98» (punto 64). Vi sarebbe pertanto sul punto una contraddizione interna alla giurisprudenza della Corte di giustizia.

Dopo la pronuncia della Corte di giustizia ora citata, resa a seguito di rinvio pregiudiziale, questa Corte ha affermato che l'esercizio della facoltà di deroga «si correla non soltanto alla salvaguardia dell'effetto utile della direttiva, ma anche a una fruttuosa e trasparente fase di recepimento, che lo stesso legislatore dell'Unione europea vuole contraddistinta dall'impegno degli Stati membri a una costante interlocuzione con la Commissione» (sentenza n. 54 del 2022, punto 9.4.1 Considerato in diritto).

Pertanto, nel senso appena indicato - del mancato esercizio della facoltà di deroga in sede di recepimento della direttiva 2011/98/UE - la Corte di giustizia si era pronunciata già nella sentenza *Martinez Silva* (punto 30), precisando che la normativa limitativa del diritto alla parità di trattamento era contenuta in disposizioni adottate prima del recepimento della direttiva (art. 65 della legge n. 448 del 1998), che non potevano essere considerate istitutive delle limitazioni consentite dalla medesima direttiva.

Una situazione analoga si registra con riferimento alla disciplina dell'ANF prevista dal d.l. n. 69 del 1988, come convertito, anch'essa antecedente al recepimento della direttiva, sicché, in assenza di deroga, la disposizione contenuta nell'art. 2, comma 6-*bis*, del citato decreto realizza una discriminazione in contrasto con il diritto dell'Unione.

15.- In conclusione, questa Corte deve rilevare che nei giudizi a quibus ricorrono le condizioni per fare luogo alla disapplicazione dell'art. 2, comma 6-*bis*, del d.l. n. 69 del 1988, come convertito. Pertanto, le questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto tale disposizione devono essere dichiarate inammissibili per difetto di rilevanza.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 6-bis, del decreto-legge 13 marzo 1988, n. 69 (Norme in materia previdenziale, per il miglioramento delle gestioni degli enti portuali ed altre disposizioni urgenti), convertito, con modificazioni, nella legge 13 maggio 1988, n. 153, sollevate, in riferimento agli artt. 11 e 117, primo comma, della Costituzione - quest'ultimo in relazione agli artt. 2, paragrafo 1, lettere a), b), e c), e 11, paragrafo 1, lettera d), della direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, e agli artt. 3, paragrafo 1, lettere b), e c), e 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva (UE) 2011/98 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, relativa ad una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro - dalla Corte di cassazione, sezione lavoro, con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta l'8 febbraio 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*Silvana SCIARRA, *Redattore*Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria l'11 marzo 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_220067

N. 68

Sentenza 24 febbraio - 11 marzo 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Province, Comuni e Città metropolitane - Norme della Regione autonoma Sardegna - Riforma dell'assetto degli enti di area vasta - Accertamento della volontà dei territori interessati - Possibile ricorso al referendum consultivo - Condizioni - Mancata unanimità in Consiglio comunale o quando ne faccia richiesta almeno un terzo degli elettori iscritti nelle liste elettorali del Comune interessato - Disciplina dei termini della richiesta e del quorum di validità del referendum - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei limiti statutari - Inammissibilità delle questioni.

- Legge della Regione Sardegna 12 aprile 2021, n. 7, art. 6.
- Statuto speciale per la Sardegna, art. 43, secondo comma.

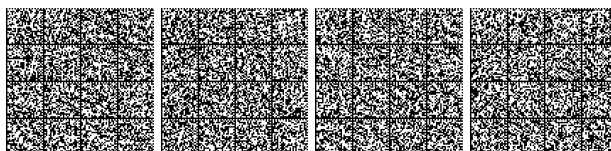
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giuliano AMATO;

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, Filippo PATRONI GRIFFI,

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge della Regione autonoma Sardegna 12 aprile 2021, n. 7 (Riforma dell'assetto territoriale della Regione. Modifiche alla legge regionale n. 2 del 2016, alla legge regionale n. 9 del 2006 in materia di demanio marittimo e disposizioni urgenti in materia di svolgimento delle elezioni comunali), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 14 giugno 2021, depositato in cancelleria il 23 giugno 2021, iscritto al n. 31 del registro ricorsi 2021 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 30, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Sardegna;
udito nell'udienza pubblica del 23 febbraio 2022 il Giudice relatore Nicolò Zanon;
uditi l'avvocato dello Stato Chiarina Aiello per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Mattia Pani per la Regione autonoma Sardegna;
deliberato nella camera di consiglio del 24 febbraio 2022.

Ritenuto in fatto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso notificato il 14 giugno 2021 e depositato il 23 giugno 2021 (reg. ric. n. 31 del 2021), ha impugnato l'art. 6 della legge della Regione autonoma Sardegna 12 aprile 2021, n. 7 (Riforma dell'assetto territoriale della Regione. Modifiche alla legge regionale n. 2 del 2016, alla legge regionale n. 9 del 2006 in materia di demanio marittimo e disposizioni urgenti in materia di svolgimento delle elezioni comunali), in riferimento all'art. 43, secondo comma, della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna).

2.- Il ricorrente premette che con la legge della Regione Sardegna 4 febbraio 2016, n. 2 (Riordino del sistema delle autonomie locali della Sardegna) il legislatore regionale aveva istituito la Città metropolitana di Cagliari (art. 17) e definito le circoscrizioni territoriali delle Province (art. 25), che, «fino alla loro definitiva soppressione», venivano fatte corrispondere, con alcune variazioni, a quelle antecedenti all'entrata in vigore della legge della Regione Sardegna 12 luglio 2001, n. 9 (Istituzione delle province di Carbonia-Iglesias, del Medio Campidano, dell'Ogliastra e di Olbia-Tempio).

Sottolinea l'Avvocatura generale come la legge reg. Sardegna n. 2 del 2016 avesse previsto direttamente numero, nome e circoscrizioni delle Province e della Città metropolitana, demandando al contempo alla Giunta regionale l'adozione di un atto amministrativo ricognitivo denominato «schema di assetto delle province», che - effettivamente approvato con successiva delibera n. 23/5 del 20 aprile 2016 (L.R. 4 febbraio 2016, n. 2 «Riordino del sistema delle autonomie locali della Sardegna». Art. 25 «Circoscrizioni provinciali», Schema assetto province e città metropolitane) - aveva articolato il territorio regionale, in ossequio alla legge regionale indicata, nella Città metropolitana di Cagliari e nelle Province di Sassari, Nuoro, Oristano e Sud Sardegna.

3.- L'articolazione territoriale delineata da questa disciplina normativa è stata modificata dalla legge reg. Sardegna n. 7 del 2021, il cui art. 2, comma 1, stabilisce che «[d]alla data di entrata in vigore della presente legge è riformato l'assetto territoriale complessivo definito ai sensi dell'articolo 25 della legge regionale 4 febbraio 2016, n. 2». Più precisamente, la nuova legge regionale ha provveduto alla istituzione della Città metropolitana di Sassari, alla modifica della circoscrizione territoriale della Città metropolitana di Cagliari, alla istituzione delle Province del Nord-Est Sardegna, dell'Ogliastra, del Sulcis Iglesiente e del Medio Campidano, alla modifica della circoscrizione territoriale della Provincia di Nuoro, e, infine, alla soppressione delle Province di Sassari e del Sud Sardegna.

Il comma 3 del medesimo art. 2 stabilisce, inoltre, che la Giunta regionale, entro trenta giorni dall'entrata in vigore della legge regionale, «aggiorna lo schema di riforma dell'assetto territoriale della Regione». Tale schema, che deve essere pubblicato sul Bollettino ufficiale della Regione autonoma della Sardegna (BURAS), illustra l'articolazione del territorio regionale nelle Città metropolitane e nelle Province sopra individuate, attenendosi anche a quanto statuito nei successivi artt. 3, 4 e 5 della medesima legge regionale, norme, queste, che elencano i Comuni afferenti a ciascuno di tali enti.

4.- In tale contesto, si inserisce l'impugnato art. 6, rubricato «Accertamento della volontà dei territori interessati». Sottolinea l'Avvocatura generale come, in forza di tale disposizione, che si compone di sei commi, i Comuni contrari alle modifiche delle circoscrizioni territoriali previste dalla legge regionale n. 7 del 2021, e che intendano confluire in una Città metropolitana o Provincia limitrofa diversa, non possano esprimersi direttamente in relazione alle norme che tali modifiche hanno introdotto (artt. 3, 4 e 5), ma in relazione allo schema approvato dalla Giunta. Inoltre, questa volontà deve in primo luogo essere manifestata con delibere consiliari adottate all'unanimità (comma 1). Quando



tale unanimità non sia raggiunta, si procede all'indizione di un *referendum* «consultivo» (comma 2), che, «in ogni caso», può essere indetto alla condizione che a richiederlo sia almeno un terzo degli elettori del Comune interessato (comma 3). Rileva l'Avvocatura dello Stato come tali atti di manifestazione della volontà dei territori incontrino termini perentori (trenta giorni per le delibere consiliari, novanta per il *referendum* richiesto da un terzo degli elettori del Comune), «tutti decorrenti dalla pubblicazione nel BURAS dello “schema di riforma dell'assetto territoriale”».

Decorsi inutilmente tali termini o in caso di delibere consiliari o *referendum* di segno modificativo rispetto allo schema, la Giunta deve, entro i successivi trenta giorni, nel primo caso confermare e nel secondo modificare lo schema stesso in conformità alle volontà espresse dai Consigli comunali o dal corpo elettorale.

5.- Chiarito il contenuto della disposizione impugnata, il ricorrente afferma che la stessa si porrebbe in contrasto con l'art. 43, secondo comma, dello statuto della Regione autonoma Sardegna, ove è stabilito che «[c]on legge regionale possono essere modificate le circoscrizioni e le funzioni delle province, in conformità alla volontà delle popolazioni di ciascuna delle province interessate espressa con *referendum*».

Secondo l'Avvocatura generale, la disposizione statutaria richiederebbe che la volontà popolare sulle variazioni delle circoscrizioni «provinciali (e metropolitane)» si manifesti «direttamente in relazione alle disposizioni di legge regionale che hanno stabilito la modifica» e che tale volontà si esprima attraverso l'istituto del *referendum*. Ciò premesso, passa ad articolare e illustrare le proprie censure.

5.1.- In primo luogo, afferma il ricorrente, il censurato art. 6 confliggerebbe con l'art. 43, secondo comma, dello statuto speciale, poiché non prevede, come vorrebbe quest'ultima norma, che, approvata dal Consiglio regionale la legge di variazione territoriale, il corpo elettorale sia chiamato, nell'ambito di un «tipico procedimento legislativo “rinforzato”», a manifestare il proprio assenso o dissenso rispetto alle «modifiche proposte»; e poiché non prevede, inoltre, che la legge regionale «possa entrare in vigore» solo se abbia ottenuto la maggioranza dei consensi al *referendum*.

«[B]en diversamente», la disciplina impugnata stabilisce, non già che le popolazioni interessate possano semplicemente assentire o dissentire rispetto alle modifiche proposte dalla legge reg. Sardegna n. 7 del 2021, ma che debbano esprimere «una ben determinata volontà positiva diversa da quella contenuta nella legge regionale»; ciò che si tradurrebbe, sia nella richiesta di distacco dalla Città metropolitana o Provincia in cui il Comune è stato inserito ai sensi dello schema approvato dalla Giunta, sia nella contestuale opzione per l'accorpamento a diversa Città metropolitana o Provincia limitrofa. Un adempimento gravoso, sottolinea l'Avvocatura generale, che imporrebbe di raccogliere consenso anche sul passaggio delle popolazioni interessate ad una diversa circoscrizione, rendendo dunque vana la possibilità per le stesse di esprimersi sulla legge regionale di modifica.

5.2.- In secondo luogo, «e in subordine», la disposizione violerebbe l'art. 43, secondo comma, dello statuto speciale perché la volontà popolare verrebbe riferita non già alle previsioni contenute nella legge regionale, fonte cui l'art. 3, lettera *b*), dello statuto speciale demanda la competenza ad istituire e modificare Province e Città metropolitane, ma allo schema di riforma dell'assetto territoriale, atto amministrativo sostanzialmente «inutile», perché meramente ricognitivo della determinazione delle circoscrizioni «già direttamente operata dalla legge regionale». Tale atto frapporterebbe, secondo l'Avvocatura, «uno schermo tra la volontà popolare e il suo oggetto costituzionalmente determinato», ovvero, appunto, la legge regionale, mentre il *referendum*, istituto di democrazia diretta e forma di «concorso diretto del corpo elettorale all'attività legislativa», non potrebbe essere indirizzato verso «un oggetto di rango non legislativo». Peraltro, poiché non potrebbe escludersi l'evenienza che la Giunta si discosti dalla legge, la disposizione impugnata potrebbe impedire il pieno dispiegarsi della volontà referendaria.

L'obiettivo di «derubricare» il *referendum*, «espungendolo dal procedimento legislativo», sarebbe poi fatto palese da ulteriori circostanze.

Il ricorrente si riferisce alla scelta del legislatore regionale di definirlo «consultivo», mentre si tratterebbe di *referendum* «necessariamente legislativo». Lo confermerebbe la sentenza n. 256 del 1989 di questa Corte, che ha qualificato quello relativo alle modifiche delle circoscrizioni territoriali delle Province come «*referendum* interno al procedimento legislativo regionale».

La finalità reale, prosegue l'Avvocatura, sarebbe quella di rendere la partecipazione popolare solo eventuale, subordinandola ad altri atti (la delibera non unanime del Consiglio comunale o la richiesta di un terzo degli elettori) e a termini perentori; mentre lo statuto disegnerebbe tali *referendum* come «parti integranti del procedimento legislativo “rinforzato”», da indire dunque d'ufficio dalla Regione una volta approvata la legge regionale di variazione dei territori.

Inoltre, secondo il ricorrente, la Giunta non sarebbe tenuta a rispettare un termine perentorio per l'adozione dello schema, e potrebbe pertanto differire sine die la consultazione popolare.



5.3.- In terzo luogo, l'art. 43, secondo comma, dello statuto speciale sarebbe violato perché l'impugnato art. 6 non contempla il *referendum* quale unico mezzo di manifestazione della volontà dei territori interessati. Le delibere consiliari, infatti, provengono da organi rappresentativi, e non potrebbero mai considerarsi equivalenti ad un istituto di democrazia diretta.

Né potrebbe consentire di superare la censura la circostanza che si possa «in ogni caso» procedere a *referendum* laddove lo richieda almeno un terzo degli elettori iscritti nelle liste elettorali del Comune. Per essere autentico strumento di democrazia diretta, infatti, il *referendum* dovrebbe essere «incondizionato». La delibera unanime del Consiglio comunale - in quanto «fatto politico importante» - sarebbe invece capace di condizionare i cittadini nella scelta stessa di richiedere un *referendum*.

Analoghe considerazioni varrebbero per la delibera del Consiglio comunale che sia stata assunta senza l'unanimità. Anch'essa costituirebbe infatti un aggravio della procedura idoneo a influenzare gli elettori.

Conclude il ricorrente affermando come si sarebbe allora in presenza di «un classico caso in cui la democrazia rappresentativa ostacola la democrazia diretta».

5.4.- Da ultimo, oggetto di specifica censura è la prevista necessità, ai fini dello svolgimento del *referendum* di cui al comma 3, che vi sia la richiesta di almeno un terzo degli elettori del Comune. Si tratterebbe di un numero di proponenti molto alto, considerato anche che si tratta di adempimento da assolvere in tempi brevi. La norma contrasterebbe peraltro con quanto disposto dall'art. 20, comma terzo, della legge della Regione Sardegna 17 maggio 1957, n. 20 (Norme in materia di *referendum* popolare regionale), qualificata dal ricorrente come norma «attuativa dell'art. 43 Statuto». Secondo tale previsione, qualora non partecipi al *referendum* almeno un terzo degli aventi diritto, la proposta si intende respinta. A detta dell'Avvocatura generale, «la garanzia referendaria che l'art. 43 Statuto prevede» sarebbe allora vanificata dalla scelta della legge reg. Sardegna n. 7 del 2021 di far coincidere il numero minimo di elettori proponenti con il quorum partecipativo previsto dalla legge reg. Sardegna n. 20 del 1957 per tale tipologia di *referendum*.

Alla luce di tale ultimo rilievo, sarebbe specificamente viziato anche il comma 6 della norma impugnata, giacché, richiamando i soli artt. 4, 6 e 7 della legge reg. Sardegna n. 20 del 1957, e non l'art. 20 del medesimo atto normativo, il legislatore regionale avrebbe inteso escludere proprio l'applicabilità di quest'ultimo, che, come visto, prevede solo un quorum partecipativo e non un requisito minimo per l'indizione del *referendum*.

6.- Con atto depositato il 20 luglio 2021, si è costituita in giudizio la Regione autonoma Sardegna, chiedendo che il ricorso sia dichiarato improcedibile, inammissibile o, comunque, non fondato.

7.- In via preliminare, sottolinea la resistente come la legge reg. Sardegna n. 7 del 2016, in cui si inserisce la disposizione impugnata, non rappresenterebbe un intervento settoriale e parziale, riferito solo ad alcune porzioni del territorio, ma una «profonda e complessiva riforma» del sistema provinciale sardo, connessa anche all'istituzione di nuove Città metropolitane, livello di governo, del resto, non certamente esistente all'epoca di approvazione dello statuto speciale.

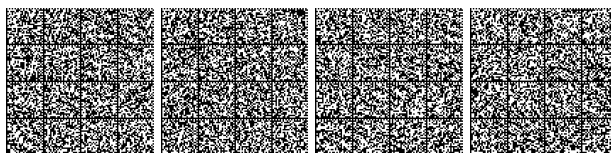
Ciò escluderebbe qualsivoglia violazione dell'art. 43 del medesimo statuto di autonomia, considerato che, in primo luogo, l'impugnato art. 6 non escluderebbe e anzi contemplerebbe la possibilità di ricorrere a *referendum*. Inoltre, l'impugnativa statale non si sarebbe preoccupata di indicare le modalità di *referendum* da utilizzare in relazione alle Città metropolitane, neppure evocate nel parametro statutario. Infine, l'art. 43, secondo comma, dello statuto speciale, facendo richiamo alla volontà espressa dalle popolazioni di «ciascuna delle province interessate», si riferirebbe a modifiche territoriali circoscritte (relative, peraltro, alle province indicate al primo comma: Cagliari, Nuoro e Sassari) e non, per l'appunto, a riforme complessive del territorio.

8.- Ciò premesso, la Regione autonoma Sardegna eccepisce in primo luogo l'inammissibilità del ricorso per difetto di interesse a ricorrere del Governo.

Il ricorrente non avrebbe infatti indicato, con adeguata argomentazione, di quale interesse sarebbe portatore nel contestare la legittimità costituzionale di una disposizione contenuta nella legge reg. Sardegna n. 7 del 2021, tanto più perché ad essere evocata è solo la violazione di una norma statutaria.

Ulteriore ragione di inammissibilità deriverebbe dalla circostanza che lo Stato non avrebbe considerato quanto disposto dall'art. 3, lettera b), dello statuto speciale, introdotto nel corpo dello statuto medesimo con legge costituzionale 23 settembre 1993, n. 2 (Modifiche ed integrazioni agli statuti speciali per la Valle d'Aosta, per la Sardegna, per il Friuli-Venezia Giulia e per il Trentino-Alto Adige).

Secondo la difesa regionale, per effetto di tale novella, che ha previsto la potestà legislativa regionale primaria in materia di «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni», l'art. 43, secondo comma, dello statuto speciale sarebbe da considerare «superato». Ciò troverebbe conferma nella sentenza n. 230 del 2001 di questa Corte, secondo cui, «dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 2 del 1993, in ambedue le Regioni ad autonomia



differenziata in cui concretamente era prospettabile un problema di rideterminazione numerica delle articolazioni provinciali - vale a dire il Friuli-Venezia Giulia e, per l'appunto, la Sardegna [...] - è stata affrontata la questione sul piano normativo, dando per scontata la portata più pregnante dell'innovazione statutaria derivante dalla previsione della legge costituzionale».

Concludendo sul punto, la resistente afferma allora che l'art. 3, lettera *b*), dello statuto legittimerebbe il legislatore regionale a istituire Città metropolitane e Province (modificando anche quelle «storiche» di Cagliari, Nuoro e Sassari) e a variare le relative circoscrizioni territoriali.

9.- Nel merito, per le medesime ragioni, la Regione autonoma Sardegna ritiene le censure del Governo non fondate, proprio alla luce dell'appena evocato art. 3, lettera *b*), dello statuto speciale.

Premette la resistente che, in forza di tale previsione statutaria, l'istituzione e la modifica delle Province incontrerebbe i limiti derivanti dalla necessaria armonia con le norme della Costituzione e con i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica. Tra questi rientrerebbe senz'altro il principio del necessario coinvolgimento delle popolazioni interessate. Tuttavia, a differenza di quanto asserisce il ricorrente, il *referendum* non dovrebbe necessariamente inserirsi nel procedimento legislativo di istituzione e modifica delle Province.

A tal proposito viene richiamato un passo della già citata sentenza n. 230 del 2001 di questa Corte, dove si afferma, riferendosi alla normativa allora prevista, che «la legge regionale n. 4 del 1997 ha dettato una disciplina volta a ridefinire l'ordinamento provinciale nel suo territorio, in attuazione dell'art. 3, lettera *b*), dello statuto, nella formulazione risultante dalla legge costituzionale n. 2 del 1993. Questa legge della Regione, all'art. 1, comma 2, prevede che «l'istituzione di nuove province e la modifica delle circoscrizioni provinciali sono stabilite con legge regionale, su iniziativa dei comuni», secondo vari procedimenti, aperti alla necessaria partecipazione delle comunità locali interessate, previsti dagli articoli successivi della legge». Tra questi, aggiunge la difesa regionale, il *referendum*, anch'esso definito dall'art. 7 della medesima legge regionale «consultivo» e anch'esso indetto in via eventuale.

Che il *referendum* non sia forma di consultazione necessaria sarebbe ulteriormente confermato dalla legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni), che nemmeno contempla tale istituto.

9.1.- La Regione si sofferma ad ogni modo anche sul preteso contrasto tra la previsione impugnata e l'art. 43, secondo comma, dello statuto speciale.

9.1.1.- Anche in questa prospettiva, il ricorso dovrebbe essere considerato, in primo luogo, inammissibile, a causa di una carente motivazione delle censure e della oscurità dell'argomentazione (sono richiamate, tra le altre, le sentenze di questa Corte n. 88 e n. 52 del 2021, n. 180 e n. 106 del 2020, n. 286 e n. 232 del 2019, n. 161 e n. 114 del 2017 e n. 40 del 2016). In particolare, il ricorrente non avrebbe spiegato in che modo l'impugnata disposizione inciderebbe negativamente sulla articolazione organizzativa della Regione o arrecherebbe pregiudizio all'interesse delle comunità interessate allo svolgimento del *referendum*. A quest'ultimo proposito, si sottolinea infatti come la consultazione referendaria non sarebbe affatto esclusa dalla disciplina impugnata.

9.1.2.- Quanto al merito delle censure, che evocherebbero la violazione di un obbligo generalizzato alla consultazione popolare «preventiva e/o rafforzativa dell'*iter* di approvazione della legge», si tratterebbe di doglianze prive di fondamento. L'art. 43, secondo comma, dello statuto speciale contemplerebbe, infatti, unicamente l'ipotesi di riforme territoriali settoriali e parziali, in questa prospettiva dovendosi intendere il riferimento alla volontà delle popolazioni di «ciascuna delle province interessate».

Il riassetto territoriale disposto dalla legge reg. Sardegna n. 7 del 2021 non presenterebbe invece queste caratteristiche, trattandosi di riforma complessiva.

Non condivisibile sarebbe, dunque, la tesi propugnata dal ricorrente, che, basandosi apoditticamente sul «testo storico» dell'art. 43, secondo comma, asserisce l'esistenza della obbligatorietà preventiva e generalizzata del *referendum*.

Questa stessa Corte, aggiunge la resistente, avrebbe considerato la distinzione tra le due ipotesi, ovverosia della modifica di singole circoscrizioni, da una parte, e delle riforme generali, dall'altra.

Con la sentenza n. 220 del 2013, è stato infatti affermato che «la modificazione delle singole circoscrizioni provinciali richiede, a norma dell'art. 133, primo comma, Cost., l'iniziativa dei Comuni interessati». Secondo la Regione, in una fattispecie diversa dalla ipotesi di riforma complessiva del territorio di cui qui si discute, l'istituto della «iniziativa comunale parcellizzata» previsto dall'art. 133 Cost. sarebbe da considerarsi alla stregua del *referendum* previsto dall'art. 43, secondo comma, dello statuto regionale.



A ragionare diversamente, ne risulterebbe frustrata la stessa potestà legislativa regionale in materia di assetto organizzativo del territorio, posto che «sarebbe sufficiente la valutazione di segno contrario resa dalla maggioranza di una delle popolazioni interessate dalla riforma [...] per rimettere complessivamente in discussione quanto invece condiviso da tutte le altre circoscrizioni territoriali presenti e favorevoli alla riorganizzazione generale».

La Regione resistente richiama, a sostegno delle proprie argomentazioni, la sentenza n. 50 del 2015 di questa Corte, che, pronunciandosi sulla legge n. 56 del 2014, (disciplina statale che aveva dato avvio ad una nuova articolazione degli enti territoriali), avrebbe giustificato la mancata applicazione delle regole procedurali dettate dall'art. 133 Cost. proprio in quanto «riferibili solo ad interventi singolari, una volta rispettato il principio, espresso da quelle regole, del necessario coinvolgimento delle popolazioni locali interessate, anche se con forme diverse e successive, al fine di consentire il predetto avvio in condizioni di omogeneità sull'intero territorio nazionale».

Secondo la difesa regionale, la «omogeneità» tra l'art. 133 Cost. e l'art. 43, secondo comma, dello statuto della Regione autonoma Sardegna consentirebbe di estendere alla legge reg. Sardegna n. 7 del 2021 e alla disposizione statutaria asseritamente violata il ragionamento svolto da questa Corte nella citata sentenza. D'altro canto, il *referendum* preventivo applicato ad una riforma complessiva, conclude la Regione, la renderebbe irrealizzabile, potendo le volontà dei diversi territori interessati entrare in conflitto tra loro.

Peraltro, il legislatore regionale sarebbe intervenuto in materia anche in forza di quanto stabilisce l'art. 1, comma 145, della legge n. 56 del 2014, ai cui sensi le Regioni a statuto speciale «adeguano i propri ordinamenti interni ai principi della medesima legge». Infatti, la legge reg. Sardegna n. 7 del 2021 avrebbe correttamente previsto la partecipazione popolare anche in favore delle popolazioni interessate dalle modifiche concernenti le Città metropolitane. A fronte di ciò, invece, un'interpretazione letterale e rigida dell'art. 43, secondo comma, dello statuto speciale - quale appunto quella assunta dal ricorrente - imporrebbe di prevedere il *referendum* solo per le popolazioni incluse nelle Province, con un «effetto di irrealizzabilità sostanziale».

10.- La Regione contesta altresì la tesi dell'Avvocatura generale secondo cui illegittimamente il legislatore regionale avrebbe riferito la manifestazione di volontà dei Comuni interessati allo schema della Giunta anziché alle disposizioni legislative.

La censura - anzitutto inammissibile per il suo carattere ipotetico, laddove si fa riferimento all'evenienza che lo schema non corrisponda alla legge - sarebbe altresì non fondata. Il ricorrente assumerebbe erroneamente che lo schema in questione abbia portata «costitutiva», mentre la legge reg. Sardegna n. 7 del 2021 - sottolinea la difesa della Regione - avrebbe disciplinato il nuovo assetto territoriale «con validità immediata», demandando poi alla Giunta l'adozione dello schema solo per non dover, nell'eventualità sia necessario recepire i risultati dei *referendum*, intervenire sul testo della legge per la nuova elencazione dei Comuni facenti parte delle circoscrizioni territoriali.

Per questa ragione, conclude la resistente, il *referendum* previsto dalla disposizione impugnata avrebbe per oggetto proprio la legge reg. Sardegna n. 7 del 2021 e non lo schema di riforma approvato dalla Giunta.

11.- Da ultimo, la resistente asserisce l'inammissibilità della censura relativa al mancato richiamo - ad opera dell'art. 6, comma 6, della legge reg. Sardegna n. 7 del 2021 - all'art. 20 della legge reg. Sardegna n. 20 del 1957, in quanto, in tal modo, il ricorso eccederebbe la violazione di una legge ordinaria, e non di una norma di rango costituzionale. Nel merito, la censura sarebbe comunque non fondata, in ragione del fatto che il *referendum* disciplinato dalla disposizione impugnata, come in precedenza la difesa regionale avrebbe dimostrato, costituirebbe attuazione dell'art. 3, lettera b), dello statuto regionale, e non dell'art. 43, secondo comma, del medesimo.

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato, in riferimento all'art. 43, secondo comma, della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), l'art. 6 della legge della Regione autonoma Sardegna 12 aprile 2021, n. 7 (Riforma dell'assetto territoriale della Regione. Modifiche alla legge regionale n. 2 del 2016, alla legge regionale n. 9 del 2006 in materia di demanio marittimo e disposizioni urgenti in materia di svolgimento delle elezioni comunali).

1.1.- L'articolo in esame è l'unica disposizione impugnata di una più ampia disciplina attraverso cui la Regione autonoma Sardegna, modificando l'articolazione territoriale oggetto di precedente normativa (legge della Regione autonoma Sardegna 4 febbraio 2016, n. 2, recante «Riordino del sistema delle autonomie locali della Sardegna»), ha complessivamente ridefinito l'assetto degli enti di area vasta (Città metropolitane e Province), istituendone e sopprimendone taluni e modificando le relative circoscrizioni.



La riorganizzazione in parola è sancita all'art. 2, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 7 del 2021, che chiarisce come «[d]alla data di entrata in vigore della presente legge è riformato l'assetto territoriale complessivo» precedentemente in vigore.

Quanto alle Città metropolitane, la disposizione citata prevede che sia «istituita» la Città metropolitana di Sassari e introduce una modifica della circoscrizione territoriale della già esistente Città metropolitana di Cagliari. Quanto alle Province, «sono istituite» quelle del Nord-Est Sardegna, dell'Ogliastra, del Sulcis Iglesiente e del Medio Campidano, che si aggiungono alle già esistenti Province di Oristano e di Nuoro, quest'ultima interessata anche da una variazione territoriale.

Infine, in conseguenza di tali mutamenti, l'art. 2, comma 2, della indicata legge regionale dispone la soppressione delle esistenti Province di Sassari e del Sud Sardegna.

L'art. 2, comma 3, stabilisce poi che, entro trenta giorni dall'entrata in vigore della legge regionale, la Giunta «aggiorna lo schema di riforma dell'assetto territoriale della Regione». Tale schema, atto amministrativo che si affianca alla legge regionale (in funzione, peraltro non chiara, sia ricognitiva che "integrativa" di essa), deve così suddividere il territorio della Sardegna nelle due Città metropolitane di Cagliari e Sassari e nelle sei Province di Nuoro, Oristano, Nord-Est Sardegna, Ogliastra, Sulcis Iglesiente e Medio Campidano; deve inoltre conformarsi a quanto disposto dai successivi artt. 3, 4 e 5 della legge, che individuano ed elencano puntualmente i Comuni afferenti alle due Città metropolitane di Sassari e Cagliari e alle Province oggetto di riforma.

In questo complessivo quadro si inserisce, dunque, l'unica disposizione impugnata, ovvero l'art. 6 della legge reg. Sardegna n. 7 del 2021, rubricato «Accertamento della volontà dei territori interessati».

Il comma 1 di tale articolo prevede che, con una deliberazione del Consiglio comunale, adottata «all'unanimità» entro trenta giorni dalla data di pubblicazione sul Bollettino ufficiale della Regione autonoma della Sardegna (BURAS) dello schema approvato dalla Giunta regionale, i Comuni indicati negli artt. 3, 4 e 5 della legge stessa possono esercitare l'«iniziativa per il distacco», rispettivamente, dalla Città metropolitana o dalla Provincia in cui sono stati inclusi e «optare per l'accorpamento» in altra Città metropolitana o Provincia limitrofa.

Al comma 2 è stabilito che, se l'unanimità non sia stata raggiunta, «[s]i procede a *referendum* consultivo delle popolazioni dei comuni che hanno esercitato l'iniziativa per il distacco», da svolgersi in un'unica tornata per tutti i Comuni interessati.

«[I]n ogni caso», è precisato al comma 3, si procede a *referendum* consultivo quando ne faccia richiesta almeno un terzo degli elettori iscritti nelle liste elettorali del Comune, entro novanta giorni dalla scadenza del termine di cui al comma 1, cioè del termine previsto per l'approvazione delle delibere consiliari. Anche in questo caso il Presidente della Regione indice i *referendum* in un'unica tornata.

Secondo il comma 4, il quesito referendario è definito nella deliberazione consiliare (laddove intervenuta) oppure nella richiesta di *referendum* (quando il Consiglio comunale non si sia pronunciato entro il termine previsto). La proposta sottoposta a *referendum* si intende approvata «se partecipa al voto la metà più uno degli aventi diritto e se ottiene la risposta affermativa della maggioranza dei voti validi».

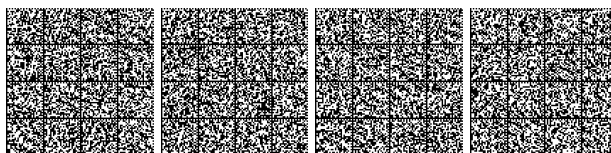
Entro trenta giorni dallo svolgimento del *referendum* o dalla scadenza del termine per la richiesta referendaria, a tenore del comma 5, la Giunta «conferma lo schema di riforma [...] o lo approva con le modifiche derivanti dalle volontà espresse dei consigli comunali o del corpo elettorale». Il nuovo «definitivo» schema deve essere pubblicato sul BURAS entro cinque giorni dalla sua approvazione.

Al comma 6, infine, è stabilito che il *referendum* si svolge secondo alcune delle disposizioni, puntualmente richiamate, della legge Regione Sardegna 17 maggio 1957, n. 20 (Norme in materia di *referendum* popolare regionale) e della legge della Regione Sardegna 30 ottobre 1986, n. 58 (Norme per l'istituzione di nuovi comuni, per la modifica delle circoscrizioni comunali e della denominazione dei comuni e delle frazioni). Tra queste, ed è oggetto di contestazione da parte dello Stato, non è richiamato l'art. 20 della legge reg. Sardegna n. 20 del 1957, ai cui sensi «[q]ualora al *referendum* non partecipi almeno un terzo degli elettori, la proposta sottoposta a *referendum* si intende respinta».

1.2.- Come si vede, il procedimento disciplinato dall'art. 6 della legge reg. Sardegna n. 7 del 2021 per l'«accertamento delle volontà dei territori interessati» prevede, sia iniziative dei singoli Comuni, che devono assumere la forma di delibere dei rispettivi Consigli, sia l'intervento delle popolazioni interessate tramite *referendum*.

Quanto a quest'ultimo, esso è obbligatorio se la delibera consiliare non abbia raggiunto l'unanimità. In questo caso, infatti, il comma 2 dell'art. 6 dispone che la deliberazione consiliare sia trasmessa alla Giunta e che «il Presidente della Regione con proprio decreto indice [...] i *referendum*».

In tutti gli altri casi («in ogni caso») lo svolgimento del *referendum* è eventuale, perché, ai sensi del comma 3, è condizionato alla circostanza che ne «faccia richiesta almeno un terzo degli elettori».



Dal tenore complessivo dell'art. 6 della legge regionale risulta, insomma, che il corpo elettorale deve essere interpellato se una delibera consiliare sia intervenuta, ma non abbia raggiunto l'unanimità; può invece esserlo, a richiesta, quando la delibera consiliare sia stata adottata all'unanimità o quando il Consiglio comunale non si sia espresso entro il termine indicato.

È inoltre previsto che, all'esito della fase deputata all'accertamento della volontà dei territori interessati dalla riforma, la Giunta riapprovi lo schema di riforma dell'assetto territoriale, cioè l'atto amministrativo che ha la ricordata funzione "ricognitivo-integrativa" della legge regionale, già adottato ai sensi dell'art. 2, comma 3: confermandone o modificandone l'originaria formulazione, a seconda della volontà espressa dai territori interessati. Lo schema «definitivo», infine, dovrà essere pubblicato sul BURAS entro cinque giorni dalla sua approvazione.

2.- Secondo il ricorrente, l'art. 6 della legge reg. Sardegna n. 7 del 2021 sarebbe lesivo dell'art. 43, secondo comma, dello statuto di autonomia della Regione Sardegna, ai cui sensi «[c]on legge regionale possono essere modificate le circoscrizioni e le funzioni delle province, in conformità alla volontà delle popolazioni di ciascuna delle province interessate espressa con *referendum*».

Sebbene affiancata e, a tratti, intrecciata con rilievi critici ulteriori, come si dirà, una censura, in particolare, ha un'evidente precedenza logica rispetto a ogni altra, fondandosi su una precisa interpretazione della disposizione statutaria appena ricordata. Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, infatti, per qualunque intervento sull'assetto degli enti territoriali che implichi modifica delle circoscrizioni provinciali, l'art. 43, secondo comma, dello statuto speciale prescriverebbe un «tipico procedimento legislativo "rinforzato"», di cui il *referendum* costituirebbe fase necessaria.

Ciò implica che, approvata dal Consiglio regionale una delibera legislativa di modifica delle circoscrizioni provinciali (o metropolitane), il corpo elettorale dovrebbe essere necessariamente chiamato a pronunciarsi in merito, e la legge regionale potrebbe entrare in vigore solo laddove abbia ottenuto il favore della maggioranza dei votanti al *referendum*.

Anche se non trae a chiare lettere questa conclusione, il ricorso implicitamente indica che, invece, il procedimento delineato dall'art. 6 della legge reg. Sardegna n. 7 del 2021 si discosta da quello disegnato, in tesi, dalla norma statutaria, poiché prevedrebbe che le popolazioni interessate dalle modifiche territoriali siano coinvolte solo successivamente all'entrata in vigore della riforma dell'assetto territoriale complessivo.

In effetti, secondo il ricordato art. 2 della legge reg. Sardegna n. 7 del 2021, la riforma in parola è ormai entrata in vigore, essendo stati istituiti e analiticamente composti (ai sensi dei successivi artt. 3, 4 e 5) i nuovi enti territoriali. L'art. 6, per parte sua, consente l'avvio di iniziative di distacco dei territori interessati solo «[e]ntro trenta giorni dalla data di pubblicazione sul BURAS dello schema di riforma dell'assetto territoriale»; ma, a sua volta, tale atto amministrativo, che assume (come già ricordato) una (sia pur non chiara) funzione "ricognitivo-integrativa" della legge di modifica, è aggiornato «entro trenta giorni dall'entrata in vigore» della legge stessa.

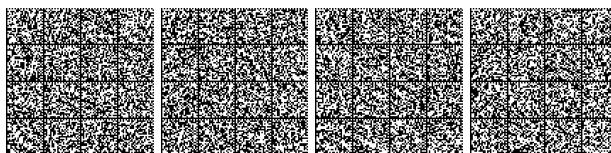
In tal modo, in asserito contrasto con lo statuto speciale, il *referendum* verrebbe espunto dal procedimento di formazione della legge regionale di modifica dell'assetto territoriale degli enti in questione, potendosi svolgere solo a valle di esso.

Ciò sarebbe reso palese - questo è espressamente sottolineato dal ricorrente - anche dalla scelta del legislatore regionale di qualificarlo come «consultivo» e di renderlo eventuale, subordinandolo, cioè, all'eventualità di una delibera non unanime del Consiglio comunale o alla richiesta di un terzo degli elettori. Ciò a dispetto, ancora una volta, del carattere invece «interno al procedimento legislativo» di tale *referendum* (il ricorrente trae l'espressione dalla sentenza n. 256 del 1989 di questa Corte).

2.1.- L'Avvocatura dello Stato affianca a questa prima censura una serie di ulteriori rilievi, che attengono non già al momento in cui il *referendum* deve o può essere attivato (in relazione al procedimento di formazione della legge regionale), bensì al concreto atteggiarsi delle condizioni e delle modalità attraverso le quali le popolazioni interessate sono o possono essere chiamate a pronunciarsi.

Così, osserva che l'art. 6, anziché consentire alle popolazioni interessate di esprimersi con un semplice assenso o dissenso rispetto al contenuto della modifica territoriale, le obbligherebbe a «manifestare una ben determinata volontà positiva diversa da quella contenuta nella legge regionale». Chiederebbe infatti loro di esprimersi, oltre che per il distacco dalla Città metropolitana o Provincia cui siano state assegnate, anche in favore dell'assegnazione del territorio ad un'altra Città metropolitana o Provincia limitrofa: un adempimento complesso, che costringerebbe a raccogliere un consenso anche sulla destinazione ad una diversa circoscrizione, ciò che rischierebbe di vanificare la reale possibilità, per le comunità territoriali, di pronunciarsi sulle variazioni previste dal legislatore.

Inoltre, l'art. 6 manifesterebbe l'intento di svilire («derubricare») il significato del *referendum*, perché le popolazioni interessate non vengono chiamate a pronunciarsi direttamente sulle disposizioni legislative che hanno introdotto le variazioni territoriali (gli artt. 3, 4 e 5 della legge regionale in esame), ma sullo «schema di riforma dell'assetto



territoriale» adottato dalla Giunta: come si è visto, atto amministrativo successivo che frapporrebbe «uno schermo tra la volontà popolare e il suo oggetto costituzionalmente determinato», cioè, appunto, la legge regionale. Non potendosi peraltro escludere, aggiunge il ricorrente, che la Giunta si discosti dal dato legislativo, adottando uno schema illegittimo, oppure che disattenda il termine indicato dalla legge regionale per la sua approvazione.

Ancora, lamenta l'Avvocatura generale dello Stato che l'art. 6 non prevede il *referendum* quale unico e incondizionato mezzo di accertamento della volontà delle popolazioni interessate. La disposizione stabilisce infatti che a potersi esprimere sia, in primo luogo, il Comune, mediante una deliberazione unanime del Consiglio. Sebbene anche in questo caso il *referendum* non sia inibito, non sarebbe affatto irrilevante la circostanza che, dati i lunghi tempi necessari alla raccolta delle firme, lo stesso sia preceduto dalla decisione del Consiglio comunale. Quest'ultima deliberazione costituirebbe «un fatto politico importante», capace di limitare la stessa determinazione degli elettori ad attivarsi per richiedere il *referendum*.

Analogamente, anche la delibera non unanime del Consiglio sarebbe idonea a condizionare gli elettori, costituendo peraltro un inutile aggravio procedurale.

In definitiva, il ricorso si duole, in tal caso, della indebita interferenza di istituti propri della democrazia «rappresentativa» (l'intervento della delibera consiliare) sulla manifestazione tipica di democrazia diretta (il *referendum*).

Ad ostacolare decisamente il ricorso al *referendum* (nelle ipotesi in cui non previsto d'ufficio) sarebbe, poi, la pretesa della necessaria iniziativa di almeno un terzo degli elettori, cioè di un numero di firme ritenuto molto alto, anche perché da raccogliere in tempi brevi.

Da ultimo, la previsione contrasterebbe anche con quanto disposto dall'art. 20, comma 3, della legge reg. Sardegna n. 20 del 1957, che il ricorrente considera norma «attuativa dell'art. 43 Statuto». Tale ultima disposizione stabilisce che il *referendum* si intende respinto qualora non vi prenda parte almeno un terzo degli aventi diritto. La circostanza che l'art. 20 non sia richiamato dalla disposizione impugnata attesterebbe la volontà di escluderne l'applicazione. Il legislatore regionale avrebbe così previsto non già che per la validità del *referendum* sia necessaria la partecipazione al voto di un terzo degli elettori, ma, in spregio alla «garanzia referendaria» prevista dall'art. 43 dello statuto, che il *referendum* non possa nemmeno essere indetto senza la sottoscrizione di un terzo degli elettori.

3.- Tutto ciò premesso, il ricorso va dichiarato inammissibile per una ragione decisiva, ulteriore e logicamente preliminare rispetto a quelle poste a fondamento delle molteplici eccezioni di inammissibilità dedotte dalla Regione. Essa attiene al confronto tra le motivazioni poste a base della censura principale sviluppata nel ricorso stesso (esposta al precedente punto 2) e l'oggetto cui l'impugnazione ha scelto di limitarsi.

Nella censura che, dal punto di vista logico, assorbe tutte le altre, lamenta il ricorrente che la legge reg. Sardegna n. 7 del 2021, di riforma dell'assetto degli enti territoriali regionali, non abbia rispettato l'art. 43, secondo comma, dello statuto sardo, il quale prescriverebbe, per qualunque modifica di tale assetto implichi variazioni delle circoscrizioni provinciali, un «tipico procedimento legislativo «rinforzato»», di cui il *referendum* costituirebbe fase necessaria.

Il ricorrente è ben consapevole, inoltre, della circostanza che la legge reg. Sardegna n. 7 del 2021 non configura affatto il *referendum* come fase necessaria del procedimento legislativo volto alla realizzazione delle variazioni territoriali, ma, assai diversamente, lo conforma, nell'art. 6, come *referendum* successivo all'entrata in vigore della riforma, assoggettandolo altresì a varie condizioni e limiti.

Tuttavia, contraddittoriamente, lo stesso ricorrente limita l'oggetto della propria impugnativa allo stesso art. 6, senza estendere la censura all'intera legge, o quanto meno alle disposizioni di essa che hanno definito le variazioni territoriali, pur partendo dalla premessa che tale normativa sia stata approvata in lesione di una fase procedimentale essenziale, statutariamente prevista.

In simili condizioni, questa Corte può esimersi dall'affrontare, non solo le specifiche eccezioni di inammissibilità avanzate dalla Regione resistente, ma anche i vari argomenti di merito, sui quali tanto il ricorrente che la stessa Regione hanno ampiamente disputato: il significato originario e quello attuale dell'art. 43 dello statuto regionale, anche in rapporto al novellato art. 3 del medesimo statuto, che attribuisce alla Regione potestà legislativa primaria quanto all'ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni; se il procedimento ex art. 43, secondo comma, dello statuto, debba applicarsi a qualunque variazione, anche complessiva, delle circoscrizioni territoriali (come asserisce il ricorrente), oppure solo a quelle di limitata estensione (come obietta la Regione); quale rapporto intercorra tra delibere di iniziativa dei Consigli comunali e indizione del *referendum*, ai sensi dell'art. 6 della legge regionale; quale realmente sia l'«oggetto» del *referendum*, se la legge regionale di modifica oppure lo schema di riforma approvato dalla Giunta; quale sia, infine, la relazione tra questi due atti.



Ogni considerazione di merito su tutti questi aspetti e profili è preclusa proprio dalla circostanza che il ricorso si è limitato ad impugnare l'indicato art. 6, che disciplina la procedura di accertamento della volontà dei territori interessati, ed ha omesso di estendere la censura all'intera legge regionale, approvata in asserita lesione del procedimento rinforzato, in tesi previsto dallo statuto, o quanto meno non vi ha coinvolto le disposizioni di essa che hanno definito le variazioni territoriali (un caso analogo, sia pur in un giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale, nella sentenza n. 468 del 1994).

In tal modo, il ricorso si appalesa inammissibile per contraddittorietà e inidoneità dell'intervento invocato «a garantire la realizzazione del risultato avuto di mira» dal ricorrente (così la sentenza n. 210 del 2015, sia pur nell'ambito di un giudizio in via incidentale e, similmente, le sentenze n. 22 del 2022 e n. 21 del 2020). Tale intervento, infatti, non potrebbe ripristinare la tutela dei principi statutari asseritamente lesi, cosicché, in ultima analisi, deve dirsi carente lo stesso interesse all'impugnazione, per come è stata coltivata dallo Stato (nel giudizio in via principale, sulla carenza di interesse all'impugnazione per la inutilità della declaratoria di illegittimità costituzionale richiesta, sentenze n. 199 del 2014 e n. 205 del 2011).

Infatti, anche nell'ipotesi di accoglimento delle ragioni del ricorrente, la sola caducazione dell'intero art. 6 impugnato, o di parti di esso - i cui contenuti normativi, peraltro, non hanno valenza generale, ma sono strettamente legati alla specifica variazione territoriale introdotta dalla legge reg. Sardegna n. 7 del 2021 - non potrebbe di certo restaurare il principio affermato nell'atto di impugnazione, cioè la partecipazione necessaria delle popolazioni interessate, attraverso il *referendum*, al procedimento di formazione della legge regionale. La legge reg. Sardegna n. 7 del 2021 resterebbe complessivamente in vigore, immune da ogni censura, con le sue variazioni territoriali ormai produttive di effetti giuridici, circostanza, quest'ultima, confermata dalla stessa difesa regionale, quando asserisce che la legge n. 7 del 2021 ha disposto il nuovo assetto territoriale «con validità immediata». Ed anzi, il risultato finale cui l'accoglimento del ricorso condurrebbe sarebbe, paradossalmente, l'espunzione totale o parziale, dalla legge regionale stessa, delle procedure dirette ad assicurare, comunque sia, la possibilità di un accertamento della volontà delle popolazioni interessate dalle variazioni in discussione.

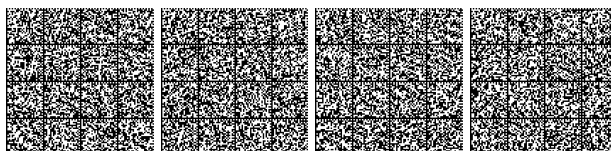
Del resto, nell'eventualità dell'accoglimento della questione, promossa con riferimento al solo art. 6, non sarebbe ipotizzabile - e, peraltro, l'Avvocatura generale dello Stato non l'ha chiesto - il ricorso all'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), ai fini della declaratoria d'illegittimità costituzionale conseguenziale delle disposizioni della legge reg. Sardegna n. 7 del 2021 che hanno stabilito le variazioni territoriali in oggetto.

Occorre anzitutto considerare i limiti ristretti di utilizzo di questo istituto in un giudizio di legittimità costituzionale promosso in via principale. Nel caso di specie non si verserebbe nelle ipotesi del tutto particolari in cui la dichiarazione d'illegittimità costituzionale dovrebbe conseguenzialmente estendersi a disposizioni non impugnate ma avvinte da «stretta ed esclusiva dipendenza funzionale» con quella (sola) censurata, oppure a norme accessorie, prive di autonomo rilievo (sentenze n. 77 del 2021, n. 245 e 36 del 2017). Si presenterebbe, invece, una situazione del tutto opposta, in cui l'illegittimità costituzionale della norma che disciplina le modalità di svolgimento del *referendum* - in tal senso «accessoria» rispetto alle scelte fondamentali circa le variazioni territoriali - dovrebbe comportare anche la dichiarazione di illegittimità costituzionale delle disposizioni, non impugnate, che tali variazioni hanno introdotto e che costituiscono pertanto presupposto della sola disposizione impugnata: ma, all'evidenza, non appartiene ai compiti di questa Corte né «completare» l'oggetto di un ricorso in via principale, né, in un caso del genere, estendere l'impugnativa o integrarla al di là dei termini in cui essa è proposta.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge della Regione Sardegna 12 aprile 2021, n. 7 (Riforma dell'assetto territoriale della Regione. Modifiche alla legge regionale n. 2 del 2016, alla legge regionale n. 9 del 2006 in materia di demanio marittimo e disposizioni urgenti in materia di svolgimento delle elezioni comunali), promosse, in riferimento all'art. 43, secondo comma, della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.



Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 febbraio 2022.

F.to:
Giuliano AMATO, *Presidente*

Nicolò ZANON, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria l'11 marzo 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_220068

n. 69

Sentenza 8 febbraio - 15 marzo 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Caccia - Norme della Regione Liguria - Estensione, mediante norma interpretativa di quella statale, dell'arco temporale massimo per la cacciabilità di ciascuna specie - Recupero delle giornate di sospensione dell'arco temporale massimo anche nel periodo eccedente - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Liguria 29 dicembre 2020 n. 32, art. 29, comma 3.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera s).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giuliano AMATO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 29, comma 3, della legge della Regione Liguria 29 dicembre 2020, n. 32 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità per l'anno finanziario 2021), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 1°-5 marzo 2021, depositato in cancelleria il 4 marzo 2021, iscritto al n. 19 del registro ricorsi 2021 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 15, prima serie speciale, dell'anno 2021.



Visto l'atto di costituzione della Regione Liguria;
udito nell'udienza pubblica dell'8 febbraio 2022 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;
uditi l'avvocato dello Stato Gianni De Bellis per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Andrea Manzi per la Regione Liguria;
deliberato nella camera di consiglio dell'8 febbraio 2022.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 1° marzo 2021 e depositato il 4 marzo 2021 (reg. ric. n. 19 del 2021), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 29, comma 3, della legge della Regione Liguria 29 dicembre 2020, n. 32 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità per l'anno finanziario 2021), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, in relazione all'art. 18 della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio) e ai principi espressi dalla direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009, concernente la conservazione degli uccelli selvatici.

La disposizione regionale impugnata inserisce nell'art. 34 della legge della Regione Liguria 1° luglio 1994, n. 29 (Norme regionali per la protezione della fauna omeoterma e per il prelievo venatorio) i commi 1-*ter* ed 1-*quater* che, rispettivamente, definiscono il concetto di «arco temporale massimo» di cacciabilità di cui all'art. 18 della legge n. 157 del 1992 e prevedono la sospensione del decorso del suddetto arco temporale durante i giorni di divieto temporaneo di caccia ad una specie.

2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta il contrasto della disposizione impugnata con l'art. 18 della legge n. 157 del 1992, che, individuando l'arco temporale massimo come un intervallo temporale tra una data di inizio e una data di fine dell'esercizio dell'attività venatoria riferita ad una determinata specie animale, escluderebbe la possibilità, per il legislatore regionale, di dilatarlo.

3.- Quale ulteriore vulnus di costituzionalità il ricorrente evidenzia la mancata previsione, nella legge regionale impugnata, dell'obbligo di acquisizione del parere dell'Istituto nazionale di fauna selvatica (INFS). Tale acquisizione è, invece, imposta dall'art. 18, comma 2, della legge n. 157 del 1992, ai fini della modifica dei termini di cacciabilità delle specie.

4.- L'Avvocatura generale cita alcune pronunce di questa Corte a supporto delle proprie conclusioni e segnala che la norma impugnata espone ad un rischio di infrazione comunitaria per violazione del principio di conservazione delle specie stabilito dalla direttiva 2009/147/CE, principio in base al quale è vietato cacciare uccelli selvatici durante il periodo di nidificazione, durante le fasi della riproduzione e della dipendenza e, quando si tratti di specie migratrici, durante il ritorno al luogo di nidificazione.

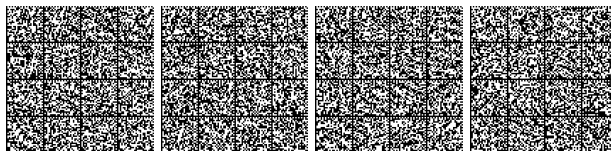
5.- Si è costituita in giudizio la Regione Liguria, eccependo l'inammissibilità della questione poiché non sarebbe chiaro in cosa si tradurrebbe il vulnus di costituzionalità lamentato dallo Stato.

5.1.- Infatti, sostiene la Regione, il comma 1-*ter*, che stabilisce che per «arco temporale massimo» si intende il numero complessivo di giornate di caccia fruibili durante la stagione venatoria in relazione ad una determinata specie, avrebbe fornito un'interpretazione logica e razionale del principio di cacciabilità per un periodo massimo consentito, stabilito dall'art. 18 della legge n. 157 del 1992.

5.2.- Quanto al comma 1-*quater*, si osserva che esso, limitandosi a sospendere il decorso dei termini contenuti nell'arco temporale massimo in caso di divieto temporaneo di caccia ad una specie, consentirebbe il recupero dei giorni persi, ma sempre nel rispetto del numero massimo di giornate di caccia complessivamente esercitabili nel corso della stagione venatoria.

6.- Nel merito, la Regione ritiene il ricorso non fondato poiché la legge regionale impugnata non avrebbe inciso sul numero di giornate di caccia fissato dal legislatore statale, né avrebbe alterato le regole procedurali che sovrintendono alla modifica dei termini di cacciabilità previa acquisizione del parere dell'INFS, limitandosi a precisare cosa si intende per «arco temporale massimo» entro cui la caccia a determinate specie è consentita.

Con successiva memoria la Regione Liguria ha ribadito le proprie conclusioni in relazione alla non fondatezza del ricorso, nuovamente rappresentando che la norma impugnata non derogherebbe in alcun modo al numero massimo di giorni di prelievo venatorio previsti dalla norma statale per ciascuna specie e fruibili nel corso della stagione venatoria.



Considerato in diritto

1.- Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 19 del 2021), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 29, comma 3, della legge della Regione Liguria 29 dicembre 2020, n. 32 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità per l'anno finanziario 2021), che inserisce nell'art. 34 della legge Regione Liguria 1° luglio 1994, n. 29 (Norme regionali per la protezione della fauna omeoterma e per il prelievo venatorio) il comma 1-ter e il comma 1-quater, in materia di attività venatoria.

1.1.- In particolare, il comma 1-ter introduce una norma interpretativa per cui l'«arco temporale massimo» di cui all'art. 18, commi 1 e 2, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio) va inteso come il numero complessivo di giornate di caccia fruibili nel corso della stagione venatoria e riferite ad una determinata specie. Il comma 1-quater stabilisce che il divieto temporaneo di caccia ad una determinata specie sospende il decorso dei termini dell'arco temporale massimo, consentendo in pratica il recupero delle giornate di sospensione anche nel periodo eccedente l'arco temporale massimo.

1.2.- Il ricorrente lamenta la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, in relazione all'art. 18 della legge n. 157 del 1992 e ai principi espressi dalla direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009, concernente la conservazione degli uccelli selvatici.

2.- Il ricorrente contesta la possibilità che la norma regionale interpreti la norma statale e, nel merito, contesta la legittimità della riduzione del concetto di arco temporale a un corrispondente numero di giornate di caccia, in quanto non coerente con i commi 1 e 2 dell'art. 18 della legge n. 157 del 1992 che, nell'esercizio della competenza esclusiva statale in materia ambientale, rispettivamente, prescrivono la cacciabilità per ciascuna specie nell'ambito di un intervallo temporale massimo indicato e impongono la previa acquisizione del parere dell'Istituto nazionale per la fauna selvatica (INFS) - oggi sostituito dall'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) ai sensi dell'art. 28 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133 - per la modifica dei termini di decorrenza di tale intervallo temporale.

2.1.- La dilatazione dei termini di cacciabilità di ciascuna specie comporterebbe, a parere del Presidente del Consiglio dei ministri, l'abbassamento del livello di tutela ambientale prescritto dal legislatore statale e la violazione del principio di conservazione delle specie di cui alla direttiva 2009/147/CE.

3.- La Regione Liguria, nel costituirsi in giudizio, ha eccepito l'inammissibilità della questione, avendo la norma impugnata una mera finalità chiarificatrice della definizione dell'arco temporale massimo, senza modifica del numero complessivo di giorni da esso previsto, così che non sarebbe chiaro in cosa si sostanzierebbe il vulnus di costituzionalità lamentato; con specifico riferimento al lamentato contrasto con la direttiva 2009/147/CE, la resistente ha eccepito l'inammissibilità della questione perché ipotetica e per mancata indicazione della norma europea specificamente violata.

4.- Entrambe le eccezioni di inammissibilità non sono fondate.

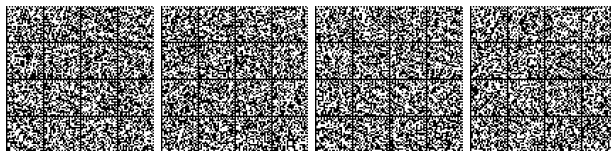
Dal tenore del ricorso, infatti, emerge chiaramente che il ricorrente ritiene la disposizione impugnata idonea a estendere il numero dei giorni di esercizio dell'attività venatoria per ciascuna delle specie animali indicate dall'art. 18 della legge n. 157 del 1992.

Parimenti da respingere è l'eccezione di inammissibilità connessa alla mancata indicazione della specifica disposizione della direttiva 2009/147/CE che risulterebbe violata dalla norma regionale impugnata, poiché il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato le censure con esclusivo riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione ad una norma statale, l'art. 18 della legge n. 157 del 1992, e il richiamo al principio di conservazione della specie, di cui alla direttiva 2009/147/CE, è teso a supportare le argomentazioni del ricorso.

5.- Nel merito, la questione è fondata.

6.- L'art. 18, comma 1, della legge n. 157 del 1992 individua cinque gruppi di specie cacciabili e per ciascuna di esse indica uno specifico arco temporale per l'esercizio del prelievo venatorio.

Il successivo comma 2 autorizza le Regioni a modificare i periodi di caccia in relazione alle situazioni ambientali delle diverse realtà territoriali, previa acquisizione del parere dell'ISPRA, purché la modifica sia contenuta tra il 1° settembre e il 31 gennaio, nel rispetto dell'arco temporale massimo di cui al comma 1 dello stesso art. 18.



6.1.- Dall'interpretazione letterale di tali disposizioni si evince che l'arco temporale massimo è il periodo di tempo compreso tra la data di inizio e la data di fine della caccia riferita a ciascuna specie, periodo modificabile nell'intervallo temporale che va dal 1° settembre al 31 gennaio senza incidere sulla sua durata, che non può essere superiore a quella stabilita dallo Stato. Il principio è stato di recente ribadito da questa Corte che ha precisato che «se i termini dei periodi di caccia sono modificabili, non lo sono, invece, le relative durate, che non possono essere superiori a quelle stabilite, e che, comunque, non possono essere estese all'intera stagione venatoria» (sentenza n. 113 del 2021).

6.2.- La *ratio* di tali disposizioni va rinvenuta nella necessità di tutela delle specie animali, a cui deve essere assicurato un adeguato periodo di tranquillità per la nidificazione e la riproduzione, così da garantirne la conservazione, e trova fondamento nell'art. 7 della direttiva 2009/147/CE e nel principio di conservazione delle specie ivi declinato, per cui è esclusa la cacciabilità degli uccelli selvatici durante la stagione riproduttiva.

6.3.- Tali esigenze di tutela comportano, nel riparto interno di competenze, l'attrazione della disciplina dei termini per l'attività venatoria di cui all'art. 18 della legge n. 157 del 1992 alla competenza esclusiva dello Stato in materia ambientale, integrando tale disposizione il punto di equilibrio tra «il primario obiettivo dell'adeguata salvaguardia del patrimonio faunistico nazionale e l'interesse [...] all'esercizio dell'attività venatoria» (sentenza n. 4 del 2000), con conseguente vincolo al suo rispetto per il legislatore regionale che non può derogare in peius i livelli di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema fissati dalla legislazione statale (sentenze n. 16 e n. 7 del 2019, n. 174 del 2017 e n. 303 del 2013).

7.- Sulla scorta di ciò è evidente, dunque, che, richiedendo la conservazione delle specie un periodo continuativo di "pacificazione venatoria", finalizzato alla riproduzione, la durata del periodo di caccia è stabilita dallo Stato nell'esercizio della competenza esclusiva in materia ambientale, le Regioni non possono allungarlo, né frammentarlo, con recuperi successivi alla sua data finale, senza incorrere in un abbassamento degli standard di tutela prescritti dalla legislazione nazionale.

8.- Le suesposte considerazioni non consentono di condividere l'assunto della difesa della Regione Liguria che muove dal presupposto per cui l'arco temporale massimo definito dal legislatore statale corrisponderebbe ad un totale di giornate di caccia, così da ritenere del tutto indifferente e, quindi, ammissibile, che l'eventuale sospensione di alcune giornate possa essere oggetto di recupero anche oltre i limiti dell'arco temporale massimo, non comportando tale recupero alcun allungamento del periodo complessivo.

8.1.- Infatti, poiché la *ratio* che è alla base della cacciabilità di ciascuna specie secondo un arco temporale massimo è, come si è detto, da rinvenirsi nell'esigenza di tutela delle stagioni di riproduzione della fauna selvatica, l'arco temporale deve corrispondere ad un intervallo temporale continuativo e non può essere riferito alla somma delle giornate in cui è consentito l'abbattimento nel corso dell'intera stagione venatoria oltre i termini indicati dall'art. 18, comma 1, della legge n. 157 del 1992.

9.- Va, quindi, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 29, comma 3, della legge reg. Liguria n. 32 del 2020.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 29, comma 3, della legge della Regione Liguria 29 dicembre 2020, n. 32 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità per l'anno finanziario 2021).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 febbraio 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*

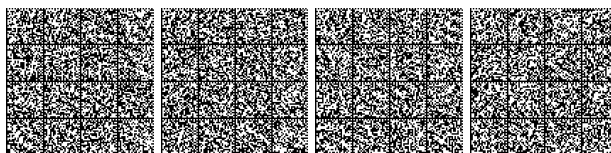
Giulio PROSPERETTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 15 marzo 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



n. 70

Sentenza 25 gennaio - 15 marzo 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Amministrazione pubblica - Norme della Regione Siciliana - Incarichi e rapporti di collaborazione estranei all'amministrazione - Poteri del sindaco - Rinnovabilità dell'incarico oltre il periodo del mandato del sindaco che l'ha conferito, anziché nei limiti del mandato - Eccedenza dalla competenza statutaria - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

Amministrazione pubblica - Norme della Regione Siciliana - Incarichi di collaborazione a esperti estranei all'amministrazione - Poteri del sindaco - Oggetto e finalità - Inclusione delle attività gestionale - Violazione del principio di separazione tra funzioni di indirizzo politico-amministrativo e funzioni gestionali - Illegittimità costituzionale parziale.

Amministrazione pubblica - Norme della Regione Siciliana - Incarichi di collaborazione a esperti estranei all'amministrazione - Poteri del sindaco - Assegnazione dell'incarico anche a soggetti non laureati, senza l'espletamento di procedure selettive - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, dei principi di imparzialità e di buon andamento, eccedenza dalla competenza statutaria - Non fondatezza delle questioni.

Amministrazione pubblica - Norme della Regione Siciliana - Incarichi di collaborazione a esperti estranei all'amministrazione - Poteri del sindaco - Definizione dell'incarico per durata e compenso anziché per oggetto e finalità - Rinvio alle disposizioni statali in materia di cumulo di incarichi pubblici e di divieto della loro attribuzione a dipendenti in quiescenza - Omessa previsione - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, dei principi di imparzialità e di buon andamento, eccedenza dalla competenza statutaria - Non fondatezza delle questioni, nei sensi di cui in motivazione.

- Legge della Regione Siciliana 17 febbraio 2021, n. 5, art. 9, comma 1.
- Costituzione, artt. 97 e 117, secondo comma, lettera l); statuto della Regione siciliana, artt. 14, lettere o) e p), e 15.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giuliano AMATO;

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

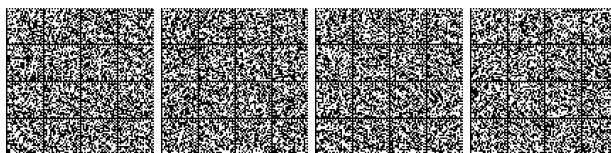
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, della legge della Regione Siciliana 17 febbraio 2021, n. 5 (Norme in materia di enti locali), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 20-23 aprile 2021, depositato in cancelleria il 27 aprile 2021, iscritto al n. 26 del registro ricorsi 2021 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 19, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visto l'atto di costituzione della Regione Siciliana;

udito nell'udienza pubblica del 25 gennaio 2022 il Giudice relatore Angelo Buscema;



uditi l'avvocato dello Stato Maria Elena Scaramucci per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Maria Carmela Mineo 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 25 gennaio 2022.

Ritenuto in fatto

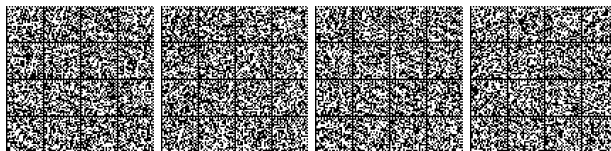
1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 9 (*recte*: art. 9, comma 1) della legge della Regione Siciliana 17 febbraio 2021, n. 5 (Norme in materia di enti locali), in riferimento agli artt. 14, comma unico, lettere *o*) e *p*), e 15 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), e agli artt. 97 e 117, secondo comma, lettera *l*), della Costituzione, in relazione agli artt. 7, commi 6, 6-*bis*, 6-*ter* e 6-*quater*, e 53 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), nonché all'art. 5, comma 9, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135.

L'art. 9, comma 1, della legge reg. Sicilia n. 5 del 2021 sostituisce l'art. 14 della legge della Regione Siciliana 26 agosto 1992, n. 7 (Norme per l'elezione con suffragio popolare del Sindaco. Nuove norme per l'elezione dei consigli comunali, per la composizione degli organi collegiali dei comuni, per il funzionamento degli organi provinciali e comunali e per l'introduzione della preferenza unica), prevedendo che: «1. [i] sindaco può conferire incarichi a tempo determinato, rinnovabili, che non costituiscono rapporto di pubblico impiego, ad esperti estranei all'amministrazione. L'oggetto e la finalità dell'incarico devono essere definiti all'atto del conferimento e possono anche riferirsi ad attività di supporto agli uffici in materie di particolare complessità, per le quali l'ente abbia documentabili carenze delle specifiche professionalità. Il sindaco può altresì conferire, in aggiunta agli incarichi ad esperti di cui al presente comma, l'incarico di portavoce previsto dall'articolo 7 della legge 7 giugno 2000, n. 150. Gli incarichi di cui al presente comma non possono essere conferiti dal sindaco negli ultimi sei mesi del mandato. 2. Il numero degli incarichi ad esperti di cui al comma 1 non può essere superiore a: *a*) due nei comuni con popolazione fino a 30.000 abitanti; *b*) tre nei comuni con popolazione superiore a 30.000 e fino a 250.000 abitanti; *c*) quattro nei comuni con popolazione superiore a 250.000 abitanti. 3. Gli esperti nominati ai sensi del presente articolo devono essere dotati di documentata professionalità. In caso di nomina di soggetto non provvisto di laurea, l'atto di conferimento dell'incarico deve essere ampiamente motivato. 4. Il sindaco annualmente trasmette al consiglio comunale una dettagliata relazione sull'attività svolta dagli esperti da lui nominati. 5. Agli esperti è corrisposto un compenso mensile non superiore allo stipendio tabellare previsto per la qualifica unica dirigenziale dal CCNL del comparto Regioni ed autonomie locali. Sono, altresì, consentiti conferimenti di incarichi a titolo gratuito, nei limiti di cui al comma 2, ove il soggetto individuato accetti espressamente, all'atto del conferimento, la gratuità della prestazione. 6. Ad un medesimo soggetto non possono essere conferiti contemporaneamente più di due incarichi ai sensi del presente articolo. L'incarico di esperto è compatibile con altri incarichi di collaborazione esterna e/o di consulenza, purché gli incarichi non comportino conflitti di interesse».

1.1.- Anzitutto, la disposizione regionale prevede che gli incarichi conferibili a soggetti estranei all'amministrazione siano «rinnovabili», mentre ciò sarebbe impedito dall'art. 7, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001 (t.u. pubblico impiego), secondo cui, peraltro, l'oggetto della prestazione deve corrispondere a obiettivi e progetti specifici e determinati, laddove il soddisfacimento di esigenze più durature, cui il rinnovo sarebbe funzionale, andrebbe assicurato attraverso gli ordinari strumenti di reclutamento.

Analogamente, la previsione regionale secondo cui «[l]'oggetto e la finalità dell'incarico devono essere definiti all'atto del conferimento e possono anche riferirsi ad attività di supporto agli uffici in materie di particolare complessità» contrasterebbe con la medesima disposizione statale, consentendo all'incarico di correlarsi all'espletamento delle funzioni ordinarie piuttosto che a progetti specifici e determinati e di essere predefinito solo per oggetto e finalità e non anche per durata e compenso della collaborazione.

Inoltre, la norma regionale ammetterebbe il conferimento dell'incarico anche a soggetto sprovvisto di laurea, mentre l'art. 7, comma 6, t.u. pubblico impiego consentirebbe una deroga a tale requisito solo nei casi espressamente indicati, che costituirebbero un *numerus clausus*.



Ancora, la disposizione regionale non prevederebbe l'espletamento di procedure selettive volte ad appurare la competenza dei soggetti da incaricare, in contrasto con quanto disposto dall'art. 7, comma 6-bis, t.u. pubblico impiego, secondo cui «[l]e amministrazioni pubbliche disciplinano e rendono pubbliche, secondo i propri ordinamenti, procedure comparative per il conferimento degli incarichi di collaborazione». Le ipotesi di affidamento diretto sarebbero del tutto eccezionali e non suscettibili di interpretazione estensiva, come evincibile dal successivo comma 6-quater, che indicherebbe i casi di deroga.

Infine, il legislatore regionale avrebbe omesso di rinviare alle disposizioni normative statali che disciplinano i limiti e i divieti di conferimento degli incarichi ai dipendenti pubblici (art. 53 t.u. pubblico impiego) o ai lavoratori collocati in quiescenza (art. 5, comma 9, del d.l. n. 95 del 2012, come convertito).

Ad avviso del ricorrente, tutte le disposizioni legislative evocate costituirebbero esercizio della competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., regolando tali contratti di collaborazione temporanea. Ciò a dimostrazione della violazione del citato parametro.

Inoltre, esse costituirebbero norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica (si cita la sentenza di questa Corte n. 172 del 2018), quindi un limite alla competenza regionale di cui all'art. 14 dello statuto reg. Sicilia; attuerebbero, inoltre, i principi di efficienza, trasparenza, imparzialità e buon andamento dell'amministrazione, di cui all'art. 97 Cost. Di conseguenza, disponendo in difformità con quanto da esse previsto, la normativa impugnata contrasterebbe anche con tali parametri.

In ultimo, l'art. 9, comma 1, della legge reg. Sicilia n. 5 del 2021, ammettendo che l'incarico possa riguardare financo l'espletamento di compiti gestionali, sottratti alla competenza funzionale degli organi politici dell'ente, violerebbe l'art. 97 Cost., che imporrebbe la separazione tra funzioni di indirizzo politico e funzioni amministrative (si cita la sentenza di questa Corte n. 81 del 2013).

2.- Si è costituita in giudizio la Regione Siciliana, deducendo l'inammissibilità o, comunque, la non fondatezza delle questioni proposte.

Ad avviso della resistente, il Presidente del Consiglio dei ministri non avrebbe adeguatamente indicato i motivi per cui alle fattispecie disciplinate dalla normativa regionale impugnata, che escludono la costituzione di un rapporto di pubblico impiego, debba essere applicato l'art. 7 t.u. pubblico impiego. Viceversa, si tratterebbe di incarichi diversi da quelli conferibili in generale dall'amministrazione comunale, contemplati dall'art. 13 della legge reg. Sicilia n. 7 del 1992, a cui si riferirebbe la disposizione statale. Quella regionale attribuirebbe al Sindaco una prerogativa del tutto particolare, coerente con il ruolo assegnatogli dall'ordinamento siciliano e frutto di una precisa volontà del legislatore nell'esercizio della propria competenza esclusiva in materia di «regime degli enti locali e delle circoscrizioni relative» e di «ordinamento [...] degli enti locali», di cui, rispettivamente, agli artt. 14, comma unico, lettera o), e 15 dello statuto.

Nel merito, peraltro, le censure non sarebbero fondate, considerati gli stringenti limiti apposti al potere di conferimento dell'incarico.

Più in particolare - e con riguardo ai dedotti profili di difformità - la sua rinnovabilità non colliderebbe con la temporaneità, espressamente prevista, e sarebbe funzionale a garantire la continuità dell'apporto del collaboratore, ove necessaria per periodi ulteriori rispetto a quello iniziale.

Comunque, l'incarico dovrebbe essere in possesso di documentata professionalità in rapporto ai compiti assegnatigli, essendo imposto un particolare onere motivazionale nel caso in cui difettesse il requisito culturale della laurea, così come, peraltro, previsto dal precedente testo normativo, senza che ciò abbia dato luogo a impugnative.

L'esplicita previsione di un limite massimo per il compenso andrebbe inevitabilmente correlata con l'obbligo di preventiva determinazione dello stesso, peraltro solo ove l'incarico non fosse a titolo gratuito, come pure ammesso, con conseguenti economie di spesa.

La natura fiduciaria dell'incarico, comunque astretto dai vincoli normativamente previsti e dalla necessità di compiuta motivazione dell'atto di conferimento quanto a contenuto e idoneità del destinatario, giustificherebbe l'inservanza di una procedura selettiva.

Il mancato rinvio ai limiti soggettivi dettati dalla legislazione statale (artt. 53 t.u. pubblico impiego e 5, comma 9, del d.l. n. 95 del 2012, come convertito) non impedirebbe di ritenerli comunque applicabili, in difetto di esplicita esclusione.

Infine, quanto alla censura di possibile sconfinamento dell'incarico nell'ambito dei compiti gestionali, tale rischio sarebbe escluso dalla natura di supporto tecnico-scientifico agli uffici in materie di particolare complessità, ove manchino in organico specifiche professionalità.



3.- Con memoria depositata in prossimità dell'udienza, il Presidente del Consiglio dei ministri ha ribadito gli argomenti addotti a sostegno delle censure formulate in ricorso, evidenziando come, sebbene «la legislazione regionale incid[*a*] in modo diretto sul comportamento delle amministrazioni nell'organizzazione delle proprie risorse umane e solo in via riflessa ed eventualmente sulle posizioni soggettive discendenti da tale tipologia flessibile di contratto di lavoro», l'art. 97 Cost. imporrebbe comunque la necessità di garantire la parità di accesso e un adeguato livello di competenza, con esclusione, al contempo, della possibilità di stabilizzazione, conseguente a una pluralità di rinnovi.

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 9 (*recte*: art. 9, comma 1) della legge della Regione Siciliana 17 febbraio 2021, n. 5 (Norme in materia di enti locali), in riferimento agli artt. 14, comma unico, lettere *o*) e *p*), e 15 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), e agli artt. 97 e 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., in relazione agli artt. 7, commi 6, 6-*bis*, 6-*ter* e 6-*quater*, e 53 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), nonché all'art. 5, comma 9, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135.

1.1.- Come evidenziato dalla Regione Siciliana, costituita in giudizio, alla stregua dei motivi che sorreggono l'impugnativa, il *thema decidendum* va limitato al comma 1 dell'art. 9 della legge reg. Sicilia n. 5 del 2021, ossia alla disposizione che ha sostituito l'art. 14 della legge della Regione Siciliana 26 agosto 1992, n. 7 (Norme per l'elezione con suffragio popolare del Sindaco. Nuove norme per l'elezione dei consigli comunali, per la composizione degli organi collegiali dei comuni, per il funzionamento degli organi provinciali e comunali e per l'introduzione della preferenza unica) e regola il potere del Sindaco di conferire incarichi di collaborazione a soggetti estranei all'amministrazione in maniera parzialmente difforme da quanto prescritto dal legislatore statale.

In particolare, secondo il ricorrente, diversamente da quanto disposto dall'art. 7 del d.lgs. n. 165 del 2001 (t.u. pubblico impiego), gli incarichi sono previsti come rinnovabili, non sarebbero predefiniti quanto a durata e compenso, si correlerebbero all'espletamento delle funzioni ordinarie dell'ente piuttosto che alla realizzazione di progetti specifici e determinati e potrebbero essere conferiti anche a soggetti sprovvisti di laurea, non selezionati a seguito dello svolgimento di procedure comparative; inoltre, la normativa regionale ometterebbe di richiamare gli artt. 53 t.u. pubblico impiego e 5, comma 9, del d.l. n. 95 del 2012, come convertito, che disciplinano i limiti e i divieti di conferimento degli incarichi, rispettivamente, ai dipendenti pubblici e ai lavoratori collocati in quiescenza.

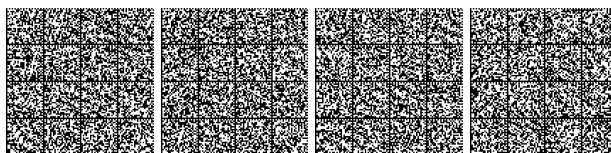
In tal modo il legislatore regionale avrebbe invaso la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile e violato i limiti di quella della Regione in materia di regime degli enti locali, poiché le disposizioni statali evocate esprimerebbero norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica, oltre che rispondere ai canoni di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione. Di qui la violazione degli artt. 117, secondo comma, lettera *l*), e 97 Cost. e degli artt. 14, comma unico, lettere *o*) e *p*), e 15 dello statuto.

Infine, contrasterebbe con l'art. 97 Cost. la previsione che gli incarichi possano essere conferiti anche a supporto degli uffici amministrativi dell'ente locale, in violazione del principio di separazione tra funzioni di indirizzo politico-amministrativo e funzioni gestionali.

2.- La Regione eccepisce che il Presidente del Consiglio dei ministri non avrebbe adeguatamente indicato i motivi per cui alle fattispecie disciplinate dalla normativa regionale impugnata, che esclude la costituzione di un rapporto di pubblico impiego, debba essere applicato l'art. 7 del d.lgs. n. 165 del 2001, trattandosi, viceversa, di incarichi espressione di una prerogativa particolare del Sindaco, coerente con il ruolo assegnatogli dall'ordinamento regionale, attribuita dal legislatore regionale nell'esercizio della propria competenza esclusiva in materia di «regime degli enti locali e delle circoscrizioni relative» e di «ordinamento [...] degli enti locali», di cui, rispettivamente, agli artt. 14, comma unico, lettera *o*), e 15 dello statuto.

L'eccezione non è fondata.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, infatti, una volta indicata la norma impugnata, identificati i parametri asseritamente violati e illustrate le ragioni del *vulnus* a essi recato, ai fini dell'ammissibilità delle questioni il ricorrente «non è tenuto a fornire ulteriore motivazione circa l'omessa indicazione di parametri a cui sarebbe riconducibile il



titolo di competenza in virtù del quale è stata posta in essere la disposizione censurata» (sentenza n. 199 del 2014) - ciò in cui, in definitiva, consiste l'eccezione sollevata dalla Regione - risolvendosi essa in un profilo che attiene non già all'aspetto preliminare della questione, bensì a quello successivo del merito (sentenze n. 252 del 2016, n. 199 del 2014 e n. 36 del 2013).

È tuttavia inammissibile la questione proposta in riferimento all'art. 14, comma unico, lettera *p*), dello statuto, relativo alla materia «ordinamento degli uffici e degli enti regionali».

Si tratta di parametro meramente menzionato nel ricorso, senza che alla sua evocazione si accompagni lo sviluppo di qualsivoglia motivazione a sostegno della dedotta violazione (*ex multis*, sentenza n. 213 del 2021).

3.- Prima di esaminare il merito delle questioni è utile evidenziare come, alla stregua della giurisprudenza contabile formatasi con riferimento alla precedente versione dell'art. 14 della legge reg. Sicilia n. 7 del 1992 (*ex aliis*, Corte dei conti, sezione giurisdizionale d'appello per la Regione Siciliana, sentenza 13 febbraio 2018, n. 38/A/2018), il potere di nomina dei cosiddetti "esperti del Sindaco" sia stato attribuito in correlazione all'incremento delle attribuzioni sindacali nell'ambito dell'ordinamento siciliano - in particolare, al potere residuale di compiere tutti gli atti di amministrazione che dalla legge o dallo statuto non siano specificamente attribuiti alla competenza «di altri organi del comune, degli organi di decentramento, del segretario e dei dirigenti» (art. 13 della legge reg. Sicilia n. 7 del 1992), viceversa spettante alla Giunta comunale secondo la previsione generale di cui all'art. 48, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante «Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali» (Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, sentenza 11 marzo 2013, n. 325) - nonché, soprattutto, in coerenza con la *ratio* di fondo che sorregge la legge regionale n. 7 del 1992. Quest'ultima, anticipando la disciplina nazionale, ha ridisegnato il ruolo del Sindaco, configurandolo come organo eletto direttamente dai cittadini, sulla base del programma politico-amministrativo che si è impegnato a realizzare, senza che sussista più necessariamente un rapporto fiduciario con il Consiglio comunale. In tale posizione di diretta responsabilità politica verso i cittadini, il Sindaco assume un ruolo attivo e funzionalmente autonomo nell'ambito dell'ente locale, che si esplica anche mediante l'esercizio di funzioni generali d'indirizzo, d'impulso, di proposta, di direzione, di coordinamento e di controllo, al fine del miglior perseguimento delle finalità indicate nel programma elettorale e, più in generale, della tutela degli interessi pubblici dell'ente. Di qui l'attribuzione del potere di conferire gli incarichi a esperti estranei all'amministrazione, scelti in virtù di un rapporto fiduciario e non a seguito di selezione comparativa (*ex multis*, Corte dei conti, sezione giurisdizionale d'appello per la Regione Siciliana, sentenza 11 febbraio 2021, n. 23/A/2021), onde consentirgli di svolgere al meglio il suo ruolo.

La disposizione impugnata sostituisce la precedente, ampliando il potere di conferimento dell'incarico di esperto, non solo consentendone espressamente il rinnovo, ma prevedendo, in particolare, che «[l]'oggetto e la finalità dell'incarico [...] possono anche riferirsi ad attività di supporto agli uffici in materie di particolare complessità, per le quali l'ente abbia documentabili carenze delle specifiche professionalità», in tal modo discostandosi dal modello configurato dalla disposizione originaria, che consentiva al Sindaco la nomina di esperti solo «per l'espletamento di attività connesse con le materie di sua competenza».

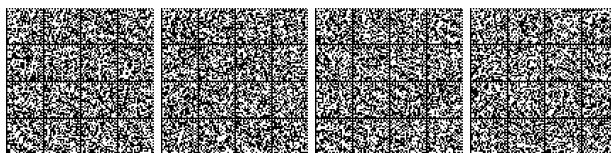
4.- Tanto premesso, occorre identificare l'ambito materiale a cui ricondurre la disposizione impugnata, considerata la priorità logica che, nei giudizi in via principale, riveste lo scrutinio di legittimità riferito al riparto competenziale (sentenza n. 195 del 2021).

A tal fine, in applicazione dei consueti criteri d'individuazione della materia in cui una certa disposizione ricade, si deve necessariamente tener conto «della sua *ratio*, della finalità che persegue, del contenuto e dell'oggetto [...] tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi in modo da identificare così correttamente e compiutamente l'interesse tutelato (*ex plurimis*, sentenze n. 245 del 2015, n. 167 e 121 del 2014)» (sentenza n. 287 del 2016)» (sentenza n. 56 del 2020).

Si è detto in precedenza come gli incarichi in considerazione si giustifichino, da un lato, alla stregua dell'incremento di competenze del Sindaco nell'ambito dell'ordinamento siciliano e, dall'altro, con l'esigenza di garantire allo stesso la possibilità di espletare al meglio tutti i molteplici e complessi compiti derivanti dalla posizione di diretta responsabilità politica verso i cittadini che, conseguentemente, lo impegna ad assumere un ruolo maggiormente attivo nell'ambito dell'amministrazione comunale.

Dal punto di vista contenutistico, la disposizione regola presupposti e modalità di conferimento degli incarichi, incide in modo diretto sul comportamento dell'amministrazione nell'organizzazione delle risorse umane e riguarda la fase anteriore all'instaurazione del rapporto.

Alla luce di tali considerazioni, la normativa in esame non va ricondotta alla materia dell'ordinamento civile bensì alla competenza esclusiva regionale, segnatamente a quella in materia di «regime degli enti locali» di cui all'art. 14, comma unico, lettera *o*), dello statuto.



Tale conclusione trova anche conforto nella giurisprudenza contabile (*ex aliis*, Corte dei conti, sezione di controllo per la Regione Siciliana, deliberazione 5 marzo 2019, n. 55/2019/PAR) e amministrativa (Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, sentenza 11 marzo 2013, n. 325) in ordine al titolo di competenza cui ricondurre la legge reg. Sicilia n. 7 del 1992, della quale la disposizione impugnata sostituisce l'art. 14.

Soprattutto essa risulta coerente con quanto costantemente affermato da questa Corte, che «individua il confine fra ciò che è ascrivibile alla materia dell'ordinamento civile e ciò che, invece, è riferibile alla competenza legislativa [...] regionale, affermando che sono da ricondurre alla prima gli interventi legislativi che dettano misure relative a rapporti lavorativi già in essere, e rientrano nella seconda i profili pubblicistico-organizzativi» (sentenza n. 195 del 2021), quali quelli in considerazione. In particolare, si deve dare rilievo al fatto che la norma scrutinata è destinata a spiegare la propria efficacia in ordine alle modalità di accesso al rapporto, nella fase anteriore alla sua istaurazione, incidendo direttamente sul comportamento dell'amministrazione nell'organizzazione delle risorse umane (sentenze n. 194 del 2020, n. 241 del 2018 e n. 235 del 2010).

È ben vero che, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, anche riferita all'ordinamento siciliano, «[l]a materia dell'ordinamento civile, riservata in via esclusiva al legislatore statale, investe la disciplina del trattamento economico e giuridico dei dipendenti pubblici» (*ex plurimis*, sentenza n. 25 del 2021) ed è altresì vero che una porzione della disposizione impugnata afferisce al trattamento economico degli incaricati, che non può eccedere il limite dello «stipendio tabellare previsto per la qualifica unica dirigenziale dal CCNL del comparto Regioni ed autonomie locali», essendo, «altresì, consentiti conferimenti di incarichi a titolo gratuito». Tuttavia, si deve ritenere che si tratti di un «aspetto marginale» della disciplina, dunque non determinante ai fini dell'identificazione del titolo di competenza.

D'altra parte, esso costituisce un profilo ancillare - destinato a essere inevitabilmente considerato dal legislatore che regoli il conferimento degli incarichi - rispetto all'oggetto principale della previsione, contempla un limite e la possibile gratuità e non è, comunque, oggetto di specifica doglianza da parte del ricorrente.

Tale aspetto, che peraltro incide solo in via «riflessa» sulle posizioni soggettive discendenti da tale tipologia di incarichi (sentenze n. 194 del 2020, n. 241 del 2018 e n. 235 del 2010), non è dunque determinante ai fini dell'attrazione della disposizione nell'alveo dell'ordinamento civile.

Non sussiste, pertanto, il dedotto vulnus all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto, alla stregua delle considerazioni che precedono, la normativa impugnata deve ricondursi alla competenza esclusiva del legislatore regionale - analogamente a quanto affermato in passato da questa Corte con riferimento a disposizioni dal tenore simile (sentenze n. 250 del 2020 e n. 277 del 2013) - e segnatamente, come detto, a quella in materia di «regime degli enti locali» di cui all'art. 14, comma unico, lettera o), dello statuto.

Occorre tuttavia rammentare che, per costante giurisprudenza costituzionale, le disposizioni qualificabili come norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica «in base all'art. 14 dello statuto speciale per la regione siciliana, costituiscono un limite anche all'esercizio delle competenze legislative di tipo esclusivo» (sentenza n. 153 del 1995; nello stesso senso sentenza n. 265 del 2013)» (sentenza n. 168 del 2018). Ciò in quanto, «[l]o stesso art. 14 dello statuto precisa che l'Assemblea siciliana deve esercitare la potestà legislativa esclusiva «nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato, senza pregiudizio delle riforme agrarie e industriali deliberate dalla Costituente del popolo italiano» e la formula è stata costantemente intesa da questa Corte come richiamo al rispetto dei «limiti derivanti [...] tra l'altro] dalle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica [...]» (sentenza 265 del 2013; nello stesso senso anche le sentenze n. 263 del 2016, n. 11 del 2012, n. 189 del 2007, n. 314 del 2003, n. 4 del 2000, n. 153 del 1995)» (sentenza n. 229 del 2017).

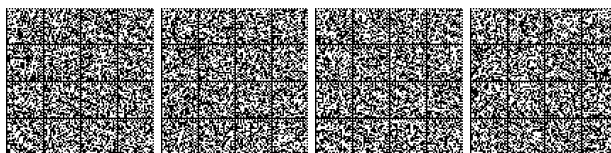
Al riguardo, è stato in più occasioni riconosciuto che, come confermato nell'autoqualificazione di cui all'art. 1, comma 3, del d.lgs. n. 165 del 2001, «i principi desumibili dal t.u. pubblico impiego costituiscono norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica» (*ex multis*, sentenza n. 16 del 2020) e tale connotato si rinviene anche nell'art. 7 t.u. pubblico impiego (sentenza n. 250 del 2020), evocato dal ricorrente quale disciplina nazionale di riferimento.

Alla luce di tali premesse, è possibile procedere allo scrutinio nel merito delle singole questioni proposte.

5.- È anzitutto fondata la questione di legittimità costituzionale promossa dal ricorrente, nella parte in cui censura la rinnovabilità degli incarichi.

Tale possibilità è espressamente preclusa dall'art. 7, comma 6, lettera c), t.u. pubblico impiego, laddove esplicitamente prescrive l'inammissibilità del rinnovo.

Sul punto è pertanto evidente il contrasto della normativa regionale con quella statale.



Tuttavia, la doverosa considerazione della peculiarità dell'incarico, in conseguenza del necessario rapporto fiduciario con l'organo politico - considerazione che ha già altrimenti condotto questa Corte a giustificare deroghe da parte del legislatore regionale alla disciplina dettata dall'art. 7, comma 6, t.u. pubblico impiego (sentenze n. 43 del 2019, n. 53 del 2012, n. 7 del 2011 e n. 252 del 2009) - consente di ammettere il rinnovo a opera del Sindaco nel corso del cui mandato l'incarico è stato originariamente conferito, per una durata che comunque non lo ecceda.

La norma va dunque dichiarata costituzionalmente illegittima, per violazione dei limiti statuari previsti dall'art. 14, limitatamente alla parte in cui consente il rinnovo dell'incarico oltre il periodo del mandato del Sindaco che l'ha originariamente conferito.

Le restanti censure formulate in riferimento agli ulteriori parametri sono assorbite.

6.- Il ricorrente deduce che la disposizione regionale, ammettendo che «[l]'oggetto e la finalità dell'incarico [...] possono anche riferirsi ad attività di supporto agli uffici in materie di particolare complessità, per le quali l'ente abbia documentabili carenze delle specifiche professionalità», violi sia l'art. 7 t.u. pubblico impiego, secondo cui «l'oggetto della prestazione deve corrispondere alle competenze attribuite dall'ordinamento all'amministrazione conferente, ad obiettivi e progetti specifici e determinati» sia l'art. 97 Cost.

Anzitutto, la disposizione regionale, per come formulata, consente il conferimento dell'incarico anche per concorrere allo svolgimento delle funzioni ordinarie dell'ente. Ciò in contrasto con quanto dispone la norma evocata a parametro interposto, che, viceversa, permette solo in ipotesi molto limitate di derogare al principio generale per cui gli organi della pubblica amministrazione devono provvedere direttamente con il proprio personale all'espletamento dei compiti loro demandati.

Per quanto qui rileva, tale deroga è ammessa non per lo svolgimento generalizzato delle funzioni degli uffici a supporto dei quali l'incarico esterno viene conferito, ma soltanto se la prestazione che ne costituisce l'oggetto sia strettamente ancorata a obiettivi e progetti specifici e determinati, come previsto dall'art. 7, comma 6, lettera a, t.u. pubblico impiego, disposizione che costituisce espressione dei principi di cui all'art. 97 Cost.

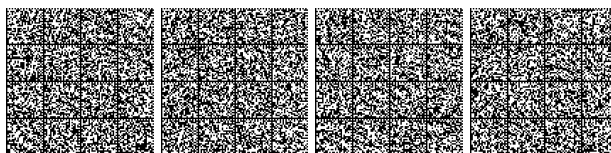
Inoltre, la disposizione regionale che consente l'attribuzione di compiti di supporto all'attività degli uffici agli esperti del Sindaco, evidentemente legati da un rapporto fiduciario con quest'ultimo, viola l'art. 97 Cost. sotto un ulteriore profilo.

Come questa Corte ha avuto modo di affermare, «[l]a separazione tra funzioni di indirizzo politico-amministrativo e funzioni di gestione amministrativa costituisce [...] un principio di carattere generale, che trova il suo fondamento nell'art. 97 Cost.» (sentenza n. 108 del 2015). Infatti, «[a]l principio di imparzialità sancito dall'art. 97 Cost. si accompagna, come “natural[e] corollari[o]”, la separazione “tra politica e amministrazione, tra l'azione del ‘governo’ - che, nelle democrazie parlamentari, è normalmente legata agli interessi di una parte politica, espressione delle forze di maggioranza - e l'azione dell'”amministrazione’ - che, nell'attuazione dell'indirizzo politico della maggioranza, è vincolata invece ad agire senza distinzione di parti politiche, al fine del perseguimento delle finalità pubbliche obbiettivate dall'ordinamento” (sentenza n. 453 del 1990)» (sentenza n. 81 del 2013).

In particolare è stato precisato che «[l]'individuazione dell'esatta linea di demarcazione tra gli atti da ricondurre alle funzioni dell'organo politico e quelli di competenza della dirigenza amministrativa [...] spetta al legislatore. A sua volta, tale potere incontra un limite nello stesso art. 97 Cost.: nell'identificare gli atti di indirizzo politico amministrativo e quelli a carattere gestionale, il legislatore non può compiere scelte che, contrastando in modo irragionevole con il principio di separazione tra politica e amministrazione, ledano l'imparzialità della pubblica amministrazione» (sentenza n. 108 del 2015).

Secondo l'art. 14 della legge reg. Sicilia n. 7 del 1992 - nella versione precedente alla sostituzione - gli “esperti del Sindaco” potevano svolgere esclusivamente un'attività strettamente correlata all'esercizio delle funzioni di indirizzo politico-amministrativo spettanti all'organo apicale dell'ente (ex aliis, Corte dei conti, sezione giurisdizionale d'appello per la Regione Siciliana, sentenza 31 agosto 2021, n. 147/A/2021), collocandosi in un ambito organizzativo riservato all'attività politica con compiti di supporto, con una compenetrazione e coesione che si spiegava alla stregua del ruolo attribuito al Sindaco nell'ordinamento siciliano e che giustificava appieno il rapporto fiduciario a fondamento dell'incarico. Tale intrinseca coerenza viene invece meno nel momento in cui l'incarico fiduciario può riguardare il sostegno agli uffici amministrativi.

La prevista possibilità di conferimento dell'incarico di esperto del Sindaco, in virtù di un legame fiduciario con quest'ultimo, a supporto della (e, inevitabilmente, con influenza sulla) attività gestionale non rispetta il principio di separazione tra politica e amministrazione e non appare ragionevole con specifico riferimento al difetto di selezione comparativa nell'identificazione dell'incaricato. Ciò considerato che, in generale, quest'ultima non ammette ingerenze di carattere politico, unica eccezione essendo dettata, appunto, dall'esigenza che alcuni incarichi siano attribuiti a soggetti individuati intuitu personae, ossia con una modalità che mira a rafforzare la sintonia con l'organo politico (sentenza n. 104 del 2007).



Ne consegue che la scelta normativa regionale si colloca oltre la linea di demarcazione a salvaguardia del principio d'imparzialità, la quale, secondo i dettami della giurisprudenza di questa Corte, va dunque tracciata tra l'attività svolta dal Sindaco con il supporto degli esperti, da un lato, e quella esercitata dagli organi burocratici, cui spetta la funzione di amministrazione attiva, dall'altro (analogamente a quanto ritenuto con riguardo al personale di diretta collaborazione del Ministro: sentenza n. 304 del 2010).

Pertanto, l'art. 9, comma 1, della legge reg. Sicilia n. 5 del 2021 è costituzionalmente illegittimo limitatamente alla locuzione secondo cui, con riferimento agli incarichi di "esperto del Sindaco", prevede: «e possono anche riferirsi ad attività di supporto agli uffici in materie di particolare complessità, per le quali l'ente abbia documentabili carenze delle specifiche professionalità».

L'accoglimento della questione con riguardo alla possibilità di conferire l'incarico di esperto del Sindaco a supporto degli uffici amministrativi assorbe l'impugnativa volta a far valere la mancata previsione che esso si correli necessariamente a un progetto specifico e determinato, così come disposto dall'art. 7, comma 6, lettera a), t.u. pubblico impiego.

7.- Il ricorrente lamenta altresì che la disposizione regionale impugnata consenta all'incarico di essere definito solo per oggetto e finalità e non anche per durata e compenso della collaborazione, così come stabilito dall'art. 7, comma 6, t.u. pubblico impiego.

La questione non è fondata, nei termini che seguono.

L'art. 14 della legge reg. Sicilia n. 7 del 1992 - nel testo frutto della sostituzione - si limita a prevedere che il conferimento sia «a tempo determinato» e che all'incaricato non possa essere corrisposto un compenso mensile superiore al limite indicato, salva l'accettazione della gratuità.

Viceversa, l'art. 7, comma 6, lettera d), t.u. pubblico impiego dispone espressamente che «devono essere preventivamente determinati durata [...] e compenso della collaborazione».

L'evidenziata difformità, tuttavia, non conduce a una declaratoria di illegittimità costituzionale della disciplina regionale *in parte qua*, ben potendosi interpretare il suo portato nell'implicito e doveroso rispetto della norma fondamentale dettata dal legislatore statale.

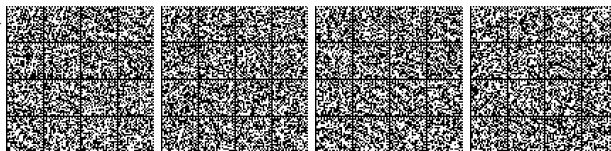
In effetti, la necessità della previsione di un termine («a tempo determinato») e il fatto che sia dettata una disciplina del compenso (quanto a limite ed eventuale gratuità, che deve essere espressamente accettata «all'atto del conferimento») ben possono essere intesi nel senso che le relative determinazioni avvengano al momento dell'incarico, in modo da delineare *ex ante* il perimetro dei principali diritti e obblighi dei contraenti.

8.- Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna la disposizione regionale anche perché consentirebbe il conferimento dell'incarico a soggetto sprovvisto di laurea - mentre l'art. 7, comma 6, t.u. pubblico impiego ammetterebbe una deroga a tale requisito solo nei casi espressamente indicati, che costituirebbero un *numerus clausus* - e non prevederebbe l'espletamento di procedure selettive volte ad appurare la competenza dei soggetti da incaricare. Ciò in contrasto con quanto disposto dall'art. 7, comma 6-*bis*, t.u. pubblico impiego, secondo cui «[l]e amministrazioni pubbliche disciplinano e rendono pubbliche, secondo i propri ordinamenti, procedure comparative per il conferimento degli incarichi di collaborazione». Le ipotesi di affidamento diretto sarebbero del tutto eccezionali e non suscettibili di interpretazione estensiva, come evincibile dal successivo comma 6-*quater*.

Al riguardo, occorre rammentare che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, «le Regioni possono dettare, in deroga ai criteri di selezione dettati dall'art. 7, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), dei propri, autonomi, criteri selettivi, che tengano conto della peculiarità dell'incarico in conseguenza del necessario rapporto fiduciario con l'organo politico» (sentenza n. 43 del 2019), a condizione che prevedano, in alternativa a quelli più rigorosi, di matrice statale, «altri criteri di valutazione, ugualmente idonei a garantire la competenza e la professionalità dei soggetti [...] e ad assicurare che la scelta dei collaboratori esterni avvenga secondo i canoni della buona amministrazione, onde evitare che sia consentito l'accesso a tali uffici di personale esterno del tutto privo di qualificazione» (sentenza n. 53 del 2012; analogamente, sentenza n. 7 del 2011), scongiurando «il pericolo di un uso strumentale e clientelare delle cosiddette esternalizzazioni» (sentenza n. 252 del 2009).

Tanto considerato, la disposizione impugnata risponde ai citati principi, onde la non fondatezza delle questioni.

In particolare, da un lato, la mancata applicazione della procedura di comparazione selettiva si giustifica «nella prospettiva di garantire il necessario grado di fiduciarità del personale di diretta collaborazione» (sentenza n. 7 del 2011), confinata al solo supporto del Sindaco, a seguito dell'accoglimento della questione di legittimità costituzionale relativa alla possibilità di incarico anche a beneficio degli uffici amministrativi; dall'altro, la qualificazione del personale è adeguatamente assicurata dal requisito della laurea, ordinariamente prevista, e dalla documentata professionalità



richiesta perché possa essere «ampiamente motivato» il conferimento dell'incarico al soggetto che ne sia eventualmente privo, secondo l'interpretazione dell'art. 14 della legge reg. Sicilia n. 7 del 1992 - sul punto rimasto invariato a seguito della sostituzione operata dalla disposizione censurata - seguita peraltro dalla giurisprudenza contabile (*ex plurimis*, Corte dei conti, sezione giurisdizionale d'appello per la Regione Siciliana, sentenza 2 luglio 2019, n. 65/A/2019).

9.- Infine, il ricorrente deduce la violazione dell'art. 53 t.u. pubblico impiego e dell'art. 5, comma 9, del d.l. n. 95 del 2012, come convertito, norme fondamentali di riforma economico-sociale al contempo espressive dei canoni di cui all'art. 97 Cost., alle quali la disposizione regionale non rinvierebbe espressamente.

L'art. 53 del d.lgs. n. 165 del 2001 regola in generale il cumulo di impieghi e incarichi pubblici e costituisce norma fondamentale di riforma economico-sociale della Repubblica ai sensi della stessa autoqualificazione operata dall'art. 1, comma 3, t.u. pubblico impiego, corrispondendo al principio di cui all'art. 2, comma 1, lettera p), della legge 23 ottobre 1992, n. 421 (Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale).

L'art. 5, comma 9, del d.l. n. 95 del 2012, come convertito, prevede che «[è] fatto divieto alle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, nonché alle pubbliche amministrazioni inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 [...] di attribuire incarichi di studio e di consulenza a soggetti già lavoratori privati o pubblici collocati in quiescenza. Alle suddette amministrazioni è, altresì, fatto divieto di conferire ai medesimi soggetti incarichi dirigenziali o direttivi o cariche in organi di governo delle amministrazioni di cui al primo periodo e degli enti e società da esse controllati, ad eccezione dei componenti delle giunte degli enti territoriali e dei componenti o titolari degli organi elettivi degli enti di cui all'articolo 2, comma 2-bis, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125. Gli incarichi, le cariche e le collaborazioni di cui ai periodi precedenti sono comunque consentiti a titolo gratuito. Per i soli incarichi dirigenziali e direttivi, ferma restando la gratuità, la durata non può essere superiore a un anno, non prorogabile né rinnovabile, presso ciascuna amministrazione. [...]».

In tal modo il legislatore ha voluto evitare che il conferimento di alcuni tipi di incarico - nel cui novero potrebbero rientrare anche quelli di "esperto del Sindaco" che ne rivestano i requisiti oggettivi - sia utilizzato dalle amministrazioni pubbliche per continuare ad avvalersi di dipendenti collocati in quiescenza, attribuendo loro rilevanti responsabilità nelle amministrazioni stesse, così aggirando di fatto lo stesso collocamento a riposo; al contempo, ha inteso agevolare il ricambio e il ringiovanimento del personale nelle pubbliche amministrazioni, pur ammettendo l'incarico in via temporanea o, comunque, gratuito, onde assicurare il trasferimento delle competenze e delle esperienze; infine, la *ratio* della disposizione si collega anche al «carattere limitato delle risorse pubbliche», che «giustifica la necessità di una predeterminazione complessiva - e modellata su un parametro prevedibile e certo - delle risorse che l'amministrazione può corrispondere a titolo di retribuzioni e pensioni» (sentenza n. 124 del 2017).

Alla luce di quanto precede, con riguardo al mancato rinvio alle citate disposizioni statali, nel silenzio serbato dalla normativa regionale impugnata, essa deve essere interpretata in senso rispettoso delle stesse, ciò che consente di superare le censure illegittimità costituzionale formulate (sentenza n. 215 del 2018).

Pertanto, nei sensi di cui sopra, le predette ultime questioni non sono fondate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, della legge della Regione Siciliana 17 febbraio 2021, n. 5 (Norme in materia di enti locali), limitatamente alla parte in cui consente il rinnovo dell'incarico oltre il periodo del mandato del Sindaco che l'ha originariamente conferito;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 5 del 2021, limitatamente alle parole: «e possono anche riferirsi ad attività di supporto agli uffici in materie di particolare complessità, per le quali l'ente abbia documentabili carenze delle specifiche professionalità»;

3) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, della legge reg. Sicilia n. 5 del 2021 promossa, in riferimento all'art. 14, comma unico, lettera p), del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), con il ricorso indicato in epigrafe;



4) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, della legge reg. Sicilia n. 5 del 2021, nella parte in cui consente il conferimento dell'incarico a soggetto sprovvisto di laurea e non prevede l'espletamento di procedure selettive, promosse, in riferimento agli artt. 14, comma unico, lettera o), e 15 dello statuto reg. Sicilia, agli artt. 97 e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, nonché in relazione all'art. 7, commi 6, 6-bis, 6-ter e 6-quater, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), con il ricorso indicato in epigrafe;

5) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le residue questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, della legge reg. Sicilia n. 5 del 2021, promosse, in riferimento all'art. 14, comma unico, lettera o), e 15 dello statuto reg. Sicilia, agli artt. 97 e 117, secondo comma, lettera l), Cost., nonché in relazione agli artt. 7, comma 6, e 53 del d.lgs. n. 165 del 2001 e all'art. 5, comma 9, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 gennaio 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*

Angelo BUSCEMA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 15 marzo 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_220070

n. 71

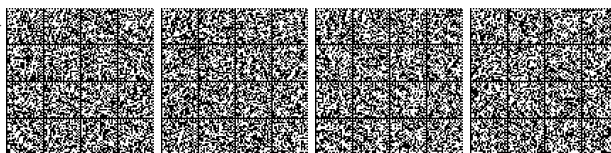
Sentenza 25 gennaio - 15 marzo 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Impiego pubblico - Nome della Regione Veneto - Personale dell'Istituto regionale per le ville venete (IRVV) - Incremento dei fondi destinati al trattamento economico accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, dell'ente - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile e di quella concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica, dei principi di uguaglianza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione, nonché esorbitanza dalle competenze regionali - Inammissibilità della questione.

Impiego pubblico - Nome della Regione Veneto - Personale dell'Istituto regionale per le ville venete (IRVV) - Applicazione al personale dell'ente di quanto disposto per il personale regionale in materia di trattamento accessorio, di fondo per la contrattazione integrativa, nonché di risorse per remunerare gli incarichi di posizione organizzativa - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile e di quella concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Veneto 10 febbraio 2021, n. 3, art. 1, nella parte in cui aggiunge i commi 3-bis e 3-ter all'art. 25 della legge della Regione Veneto 24 agosto 1979, n. 63.
- Costituzione, artt. 3, 97, 117, commi secondo, lettera l), e terzo, e 119.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giuliano AMATO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Veneto 10 febbraio 2021, n. 3 (Modifiche alla legge regionale 24 agosto 1979, n. 63 “Norme per l’istituzione e il funzionamento dell’Istituto regionale per le ville venete ‘I.R.V.V.’”, ed ulteriori disposizioni), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 12-15 aprile 2021, depositato in cancelleria il 20 aprile 2021, iscritto al n. 24 del registro ricorsi 2021 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 18, prima serie speciale, dell’anno 2021.

Visto l’atto di costituzione della Regione Veneto;

udito nell’udienza pubblica del 25 gennaio 2022 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

uditi l’avvocato dello Stato Paola Maria Zerman per il Presidente del Consiglio dei ministri e l’avvocato Andrea Manzi per la Regione Veneto;

deliberato nella camera di consiglio del 25 gennaio 2022.

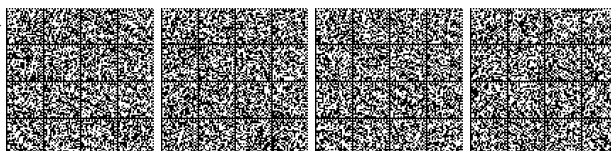
Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 12-15 aprile 2021 e depositato il 20 aprile 2021 (reg. ric. n. 24 del 2021), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento agli artt. 3, 97, 117, commi secondo, lettera *l*), e terzo, e 119 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell’art. 1 della legge della Regione Veneto 10 febbraio 2021, n. 3 (Modifiche alla legge regionale 24 agosto 1979, n. 63 “Norme per l’istituzione e il funzionamento dell’Istituto regionale per le ville venete ‘I.R.V.V.’”, ed ulteriori disposizioni), nella parte in cui aggiunge i commi 3-*bis* e 3-*ter* all’art. 25 della legge della reg. Veneto n. 63 del 1979, disponendo l’armonizzazione del trattamento economico accessorio del personale dell’Istituto regionale per le ville venete (IRVV), ente dotato di personalità giuridica pubblica, deputato alle attività di restauro e di valorizzazione delle ville del territorio veneto e friulano, con quello del personale della Giunta regionale del Veneto.

1.1.- Il comma 3-*bis* dell’art. 25 della legge reg. Veneto n. 63 del 1979, come introdotto dall’articolo impugnato, dispone che «[i]n attuazione di quanto disposto dal terzo comma, a decorrere dal 1° gennaio 2018, al fine di consentire l’effettiva armonizzazione del trattamento economico del personale dell’Istituto regionale ville venete con quello della Giunta regionale del Veneto, i fondi destinati al trattamento economico accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, dell’ente possono essere incrementati, con riferimento al medesimo personale, in misura non superiore alla differenza tra il valore medio individuale del trattamento economico accessorio del personale dell’amministrazione regionale, calcolato con riferimento all’anno 2016, e quello corrisposto al personale in servizio alla medesima data presso l’Istituto».

Ad avviso del ricorrente, tale disposizione violerebbe la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile, di cui all’art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., a cui sarebbe riconducibile la disciplina del trattamento economico, sia fondamentale, sia accessorio, del personale delle pubbliche amministrazioni.

In particolare, l’Avvocatura generale dello Stato evidenzia che sarebbero lesi l’art. 40 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), secondo cui le Regioni «possono destinare risorse aggiuntive alla contrattazione integrativa nei limiti stabiliti dalla contrattazione nazionale e nei limiti dei parametri di virtuosità fissati per la spesa di personale dalle vigenti disposi-



zioni, in ogni caso nel rispetto degli obiettivi di finanza pubblica e di analoghi strumenti del contenimento della spesa» e l'art. 45 del d.lgs. n. 165 del 2001, che riserva la definizione del trattamento economico fondamentale ed accessorio dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche alla contrattazione collettiva.

La disposizione impugnata violerebbe, ad avviso del ricorrente, anche gli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., in quanto l'incremento del trattamento accessorio previsto per il personale dell'IRVV si porrebbe in contrasto con il principio di coordinamento della finanza pubblica stabilito dall'art. 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, recante «Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera a), e 2, lettere b), c), d) ed e) e 17, comma 1, lettere a), c), e), f), g), h), l), m), n), o), q), r), s) e z), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche», che, a decorrere dal 1° gennaio 2017, limita l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale di ciascuna delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, stabilendo che non possa essere superato il corrispondente importo determinato per l'anno 2016.

1.2.- Il comma 3-ter dell'art. 25 della legge reg. Veneto n. 63 del 1979, come introdotto dalla norma impugnata, dispone, invece, che «[i]n attuazione di quanto disposto dal terzo comma in tema di assoggettamento, anche con riferimento al trattamento economico, alla normativa regionale del personale dell'Istituto regionale ville venete, a decorrere dal 1° gennaio 2020 si applica al medesimo personale quanto disposto dall'ultimo periodo del comma 1 dell'articolo 33 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34 "Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi" convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58».

Ad avviso del ricorrente, la disposizione censurata, stabilendo un'automatica ed unilaterale estensione al personale dell'IRVV di quanto disposto dall'ultimo periodo del comma 1 dell'art. 33 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34 (Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi), convertito, con modificazioni, nella legge 28 giugno 2019, n. 58 - che prevede un adeguamento del limite al trattamento accessorio del personale di cui all'articolo 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017 - violerebbe gli artt. 117, commi secondo, lettera l), e terzo, Cost., in quanto la detta norma statale dovrebbe trovare applicazione solo nei confronti del personale inquadrato nei ruoli delle Regioni a statuto ordinario e non nei confronti dei dipendenti degli enti regionali.

1.3.- Le disposizioni regionali impuginate violerebbero, infine, ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, anche il principio di uguaglianza e i principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione di cui agli artt. 3 e 97 Cost., determinando «trattamenti difformi e sperequazioni economiche nei confronti tanto del personale dipendente degli altri enti ed istituti della Regione Veneto, quanto del personale alle dipendenze di enti ed istituti appartenenti alle altre regioni a statuto ordinario non assoggettati alla normativa in esame, in quanto non destinatari di analoghi interventi di armonizzazione in aumento del proprio trattamento accessorio».

2.- Si è costituita in giudizio la Regione Veneto chiedendo dichiararsi inammissibili o, comunque, non fondate le questioni di legittimità costituzionale.

2.1.- Preliminarmente, la difesa regionale eccepisce l'inammissibilità dell'impugnativa avente ad oggetto l'art. 1 della legge reg. Veneto n. 3 del 2021, nella parte in cui aggiunge il comma 3-bis all'art. 25 della legge reg. Veneto n. 63 del 1979 ritenendo, in riferimento alla dedotta lesione della potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che il ricorrente si sarebbe limitato «a enunciare il titolo di competenza esclusiva dello Stato e la lesione dello stesso, senza in alcun modo specificare in che modo la norma regionale incida sulla negoziazione contrattuale ovvero quale sia la disposizione di legge statale lesa e la concreta incidenza della legge regionale su di essa», mentre, per quanto riguarda la violazione degli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., che nessuna concreta lesione sarebbe «deducibile dal motivo di impugnazione, che si limita a prospettare illegittimi incrementi della spesa pubblica, non solo indimostrati, ma pur anche meramente eventuali, potendosi essi concretizzare unicamente in sede di contrattazione decentrata».

La Regione sostiene, inoltre, l'inammissibilità, per difetto di motivazione e mancata individuazione del *tertium comparationis*, anche delle questioni promosse dal ricorrente in riferimento alla violazione degli artt. 3 e 97 Cost.

2.2.- Ad avviso della difesa regionale, tutte le questioni promosse dal ricorrente non sarebbero, in ogni caso, fondate nel merito.

La Regione evidenzia, in primo luogo, che l'art. 25, comma 3, della legge reg. Veneto n. 63 del 1979 stabilisce, nella sua formulazione originaria, l'equiparazione dello status giuridico e del trattamento economico del personale dipendente dell'IRVV al personale di ruolo della Regione Veneto.

Da ciò, ad avviso della difesa regionale, deriverebbe che le disposizioni impuginate, limitandosi a riconoscere la facoltà della Regione di armonizzare il trattamento economico accessorio del personale dell'IRVV con quello del personale della Giunta regionale del Veneto, andrebbero considerate come norme meramente attuative del menzionato art. 25, comma 3, della legge reg. Veneto n. 63 del 1979, prive di incidenza, come tali, sulla disciplina statale.



Tale equiparazione tra personale regionale di ruolo e quello dell'IRVV troverebbe conferma, secondo la parte resistente, nell'art. 4 del Contratto collettivo nazionale quadro (CCNQ) per la definizione dei comparti e delle aree di contrattazione collettiva nazionale (2016-2018), firmato il 13 luglio 2016, che considera nell'ambito del comparto di contrattazione collettiva delle Funzioni locali, sia il personale delle Regioni a statuto ordinario, sia quello degli enti pubblici non economici dalle stesse dipendenti e nelle conseguenti previsioni del Contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) del comparto Funzioni locali, firmato in data 21 maggio 2018.

Sotto altro profilo, ad avviso della difesa regionale, non si potrebbe cogliere, poi, alcuna contraddizione tra le disposizioni impugnate e l'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017, dal momento che l'eventuale divergenza quantitativa del trattamento accessorio rispetto all'importo determinato per l'anno 2016 dovrebbe, comunque, tenere conto degli adeguamenti previsti dal comma 1 dell'art. 33 del d.l. n. 34 del 2019, come convertito, il cui ambito di applicazione non sarebbe limitato, come sostenuto dal ricorrente, al solo personale delle Regioni a statuto ordinario, in quanto l'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017 fa espresso riferimento al «personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165» in cui rientrano anche «tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali» e, pertanto, anche l'Istituto regionale per le ville venete.

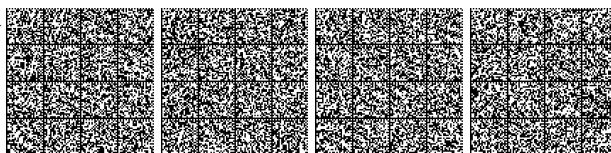
Considerato in diritto

1.- Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 24 del 2021), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento agli artt. 3, 97, 117, commi secondo, lettera *l*), e terzo, e 119 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Veneto 10 febbraio 2021, n. 3 (Modifiche alla legge regionale 24 agosto 1979, n. 63 «Norme per l'istituzione e il funzionamento dell'Istituto regionale per le ville venete I.R.V.V.», ed ulteriori disposizioni), nella parte in cui aggiunge i commi 3-*bis* e 3-*ter* all'art. 25 della legge reg. Veneto n. 63 del 1979, disponendo l'armonizzazione del trattamento economico accessorio dei dipendenti dell'Istituto regionale per le ville venete (IRVV) con quello del personale della Giunta regionale del Veneto.

2.- Un primo gruppo di censure ha ad oggetto l'art. 1 della legge reg. Veneto n. 3 del 2021, nella parte in cui aggiunge il comma 3-*bis* all'art. 25 della legge reg. Veneto n. 63 del 1979, dispone che «[i]n attuazione di quanto disposto dal terzo comma, a decorrere dal 1° gennaio 2018, al fine di consentire l'effettiva armonizzazione del trattamento economico del personale dell'Istituto regionale ville venete con quello della Giunta regionale del Veneto, i fondi destinati al trattamento economico accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, dell'ente possono essere incrementati, con riferimento al medesimo personale, in misura non superiore alla differenza tra il valore medio individuale del trattamento economico accessorio del personale dell'amministrazione regionale, calcolato con riferimento all'anno 2016, e quello corrisposto al personale in servizio alla medesima data presso l'Istituto».

Ad avviso del ricorrente, la norma impugnata invaderebbe la sfera di competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., a cui sarebbe riconducibile la disciplina del trattamento economico, sia fondamentale, sia accessorio, del personale delle pubbliche amministrazioni, ponendosi in contrasto, in particolare, con quanto stabilito dagli artt. 1, comma 3, 2, 40, commi 3-*bis* e 3-*quinquies*, e 45 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche).

La disposizione impugnata violerebbe, inoltre, gli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost. perché, incrementando i fondi destinati al trattamento economico accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, dell'IRVV, si porrebbe in contrasto con il principio di coordinamento della finanza pubblica posto dall'art. 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, recante «Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera *a*), e 2, lettere *b*), *c*), *d*) ed *e*) e 17, comma 1, lettere *a*), *c*), *e*), *f*), *g*), *h*), *l*), *m*), *n*), *o*), *q*), *r*), *s*) e *z*), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche» che, allo scopo di contenere la spesa per il trattamento accessorio del personale delle pubbliche amministrazioni, stabilisce che l'ammontare complessivo delle risorse ad esso destinate annualmente non possa superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016.



Infine, ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, la norma impugnata determinerebbe «trattamenti difformi e sperequazioni economiche nei confronti tanto del personale dipendente degli altri enti ed istituti della Regione Veneto, quanto del personale alle dipendenze di enti ed istituti appartenenti alle altre regioni a statuto ordinario non destinatari di analoghi interventi di armonizzazione in aumento del proprio trattamento accessorio», con la conseguente lesione del principio di uguaglianza e dei principi di imparzialità e di buon andamento della pubblica amministrazione di cui agli artt. 3 e 97 Cost.

3.- Va, preliminarmente, esaminata l'eccezione di inammissibilità formulata dalla Regione Veneto per genericità e difetto di motivazione della questione in riferimento a tutti i parametri evocati.

3.1.- L'eccezione è fondata.

3.2.- La giurisprudenza di questa Corte è costante nell'affermare che, nella impugnazione in via principale, il ricorrente non solo deve, a pena di inammissibilità, individuare l'oggetto della questione proposta (con riferimento alla normativa che censura ed ai parametri che denuncia violati), ma ha anche l'onere (da considerare addirittura più pregnante rispetto a quello sussistente nei giudizi incidentali: *ex plurimis*, sentenza n. 115 del 2021) di esplicitare una motivazione chiara ed adeguata in ordine alle specifiche ragioni che determinerebbero la violazione dei parametri che assume incisi.

Nel caso in esame il ricorrente, in riferimento alla dedotta violazione della potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., si è invece limitato ad enunciare il titolo di competenza esclusiva dello Stato e la lesione dello stesso, ma senza chiarire come la norma censurata, che si limita ad autorizzare uno stanziamento, incida concretamente sulla disciplina statale ritenuta violata.

Come già evidenziato da questa Corte, il ricorso avverso una norma regionale che arrechi pregiudizio alle attribuzioni statali, invadendo materie rientranti nelle competenze legislative esclusive dello Stato, deve «essere adeguatamente motivato e, a supporto delle censure prospettate, deve chiarire il meccanismo attraverso cui si realizza il preteso vulnus lamentato; quando il vizio sia prospettato in relazione a norme interposte specificamente richiamate è necessario evidenziare la pertinenza e la coerenza di tale richiamo rispetto al parametro evocato» (sentenza n. 232 del 2019).

Anche le censure proposte dal ricorrente in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost. risultano del tutto generiche, in quanto la prospettazione di illegittimi incrementi della spesa pubblica è priva di motivazione. In particolare, il ricorrente ha ommesso ogni spiegazione circa il meccanismo con cui la norma impugnata si porrebbe in contrasto con il principio di coordinamento della finanza pubblica posto dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017, determinando il paventato superamento del tetto di spesa fissato dal legislatore statale.

Infine, risultano assolutamente generiche anche le censure formulate in riferimento alla dedotta violazione degli artt. 3 e 97 Cost., essendosi limitato il ricorrente a denunciare in modo totalmente assertivo la lesione dei parametri evocati, omettendo di individuare, tra l'altro, quanto alla dedotta compromissione del canone dell'eguaglianza, l'indispensabile *tertium comparationis*.

3.3.- Questa Corte rileva, peraltro, che la disposizione impugnata si limita a intervenire sui fondi per il trattamento accessorio del personale dell'IRVV, al fine di consentirne l'equiparazione a quello del personale di ruolo della Regione. Tale equiparazione è prevista dal comma 3 dell'art. 25 della legge reg. Veneto n. 63 del 1979, come modificato dal comma 2 dell'art. 23 della legge della Regione Veneto 24 ottobre 2019, n. 43 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 24 agosto 1979, n. 63 «Norme per l'istituzione e il funzionamento dell'Istituto Regionale per le Ville Venete 'IRVV'»), tra l'altro non impugnato dal Governo, e non è prevista dalla disposizione oggetto d'esame, a cui non può essere riconosciuto, sotto tale profilo, un autonomo effetto lesivo a fronte della perdurante vigenza della norma regionale presupposta.

4.- Un secondo gruppo di censure ha ad oggetto l'art. 1 della legge reg. Veneto n. 3 del 2021, nella parte in cui introduce il comma 3-ter dell'art. 25 della legge reg. Veneto n. 63 del 1979, ai sensi del quale «[i]n attuazione di quanto disposto dal terzo comma in tema di assoggettamento, anche con riferimento al trattamento economico, alla normativa regionale del personale dell'Istituto regionale ville venete, a decorrere dal 1° gennaio 2020 si applica al medesimo personale quanto disposto dall'ultimo periodo del comma 1 dell'articolo 33 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34 «Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi» convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58».

Quest'ultima disposizione stabilisce l'adeguamento, in aumento o in diminuzione, del limite al trattamento accessorio del personale di cui all'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017, per garantire l'invarianza del valore medio procapite, riferito all'anno 2018, del fondo per la contrattazione integrativa, nonché delle risorse per remunerare gli incarichi di posizione organizzativa, prendendo a riferimento come base di calcolo il personale in servizio al 31 dicembre 2018.



4.1.- Secondo il ricorrente, l'estensione al personale di un ente regionale, quale l'IRVV, di quanto stabilito dall'ultimo periodo del primo comma dell'art. 33 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34 (Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi), convertito, con modificazioni, nella legge 28 giugno 2019, n. 58 determinerebbe la violazione degli artt. 117, commi secondo, lettera l), e terzo, Cost. in quanto la norma, a parere dell'Avvocatura Generale dello Stato, dovrebbe trovare applicazione solo nei confronti del personale inquadrato nei ruoli delle Regioni a statuto ordinario.

4.2.- Inoltre, secondo l'Avvocatura generale dello Stato, la disposizione impugnata sarebbe lesiva anche del principio di uguaglianza e dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione di cui agli artt. 3 e 97 Cost.

5.- La Regione Veneto, regolarmente costituitasi in giudizio, ha preliminarmente eccepito l'inammissibilità per genericità e difetto di motivazione della questione in riferimento ai parametri di cui agli artt. 3 e 97 Cost., da ultimo citati.

5.1.- L'eccezione è fondata.

5.2.- È giurisprudenza costante di questa Corte, come già detto al punto 3.2, che, anche nelle impugnazioni in via principale, il ricorrente deve, a pena di inammissibilità, individuare l'oggetto della questione proposta (con riferimento alla normativa che censura ed ai parametri che denuncia violati) e ha l'onere (da considerare addirittura più pregnante rispetto a quello sussistente nei giudizi incidentali: *ex plurimis*, sentenza n. 115 del 2021) di esplicitare una motivazione chiara ed adeguata in ordine alle specifiche ragioni di impugnazione.

Nel caso di specie, il ricorrente non ha invece chiarito, in alcun modo, né i motivi dell'asserita irragionevolezza della disposizione impugnata, né le ragioni per cui questa dovrebbe considerarsi lesiva del principio di imparzialità e di buon andamento della pubblica amministrazione. La genericità delle doglianze, sprovviste di una adeguata argomentazione a sostegno del contrasto con i parametri indicati, determina, dunque, l'inammissibilità della questione (*ex plurimis*, sentenza n. 25 del 2021).

6.- Con riferimento ai restanti parametri, di cui all'art. 117, commi secondo, lettera l), e terzo, Cost., la questione non è fondata.

6.1.- La norma impugnata stabilisce l'applicazione al personale dell'Istituto regionale ville venete di quanto disposto dall'ultimo periodo del comma 1 dell'articolo 33 del d.l. n. 34 del 2019, come convertito, in relazione al limite del trattamento accessorio.

Tuttavia, contrariamente a quanto ritenuto dal ricorrente, l'ambito applicativo di tale norma non può ritenersi limitato al solo personale delle Regioni a statuto ordinario, in quanto l'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017, che delimita la portata dell'ultimo periodo del comma 1 dell'articolo 33 del d.l. n. 34 del 2019, come convertito, fa riferimento al «personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165». Vi rientrano, dunque, «tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali» e tra i quali va anche annoverato, ai sensi della legge istitutiva, l'IRVV.

D'altra parte, la disposizione contenuta nell'ultimo periodo del comma 1 dell'art. 33 del d.l. n. 34 del 2019, come convertito, richiamata dalla norma regionale, costituisce appunto norma di applicazione del principio di coordinamento della finanza pubblica posto dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017.

6.2.- Pertanto, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Veneto n. 3 del 2021, nella parte in cui aggiunge il comma 3-ter all'art. 25 della legge reg. Veneto n. 63 del 1979, promossa dal ricorrente in riferimento all'art. 117, commi secondo, lettera l), e terzo, Cost., deve essere dichiarata non fondata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Veneto 10 febbraio 2021, n. 3 (Modifiche alla legge regionale 24 agosto 1979, n. 63 "Norme per l'istituzione e il funzionamento dell'Istituto regionale per le ville venete 'I.R.V.V.'", ed ulteriori disposizioni), nella parte in cui aggiunge il comma 3-bis all'art. 25 della legge reg. Veneto n. 63 del 1979, promossa, in riferimento agli artt. 3, 97, 117, commi secondo, lettera l), e terzo, e 119 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;



2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Veneto n. 3 del 2021, nella parte in cui aggiunge il comma 3-ter all'art. 25 della legge reg. Veneto n. 63 del 1979, promossa, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Veneto n. 3 del 2021, nella parte in cui aggiunge il comma 3-ter all'art. 25 della legge reg. Veneto n. 63 del 1979, promossa, in riferimento all'art. 117, commi secondo, lettera l), e terzo, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 gennaio 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*

Giulio PROSPERETTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 15 marzo 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_220071

N. 72

Sentenza 23 febbraio - 15 marzo 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Volontariato - Contributi per l'acquisto di autoambulanze, di autoveicoli per attività sanitarie e di beni strumentali - Riserva alle organizzazioni di volontariato (ODV) - Esclusione degli altri enti del Terzo settore (ETS) - Denunciata violazione dei principi e criteri di delegazione, nonché dei principi di ragionevolezza ed eguaglianza - Non fondatezza delle questioni - Auspicio per intervento legislativo che renda meno rigida la differenza tra ODV e ETS.

- Decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, art. 76.
- Costituzione, artt. 2, 3, 4, 9, 18, 76 e 118, quarto comma.

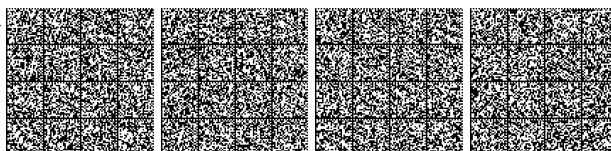
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giuliano AMATO;

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, Filippo PATRONI GRIFFI,

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 76 del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, recante «Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106», promosso dal Consiglio di Stato, sezione terza, nel procedimento vertente tra la Fondazione Catis, fondazione di partecipazione sociale onlus, e il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e altri, con ordinanza del 9 novembre 2020, iscritta al n. 69 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 21, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visti l'atto di costituzione della Fondazione Catis, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 23 febbraio 2022 il Giudice relatore Luca Antonini;

uditi l'avvocato Renzo Cuonzo per la Fondazione Catis e l'avvocato dello Stato Pietro Garofoli per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 23 febbraio 2022.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 9 novembre 2020 (reg. ord. n. 69 del 2021), il Consiglio di Stato, sezione terza, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 76 del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, recante «Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106», in riferimento complessivamente agli artt. 2, 3, 4, 9, 18, 76 e 118, quarto comma, della Costituzione, nella parte in cui riserva alle organizzazioni di volontariato (d'ora in avanti: *ODV*) i contributi per l'acquisto di autoambulanze, di autoveicoli per attività sanitarie e di beni strumentali, escludendo gli altri enti del Terzo settore (d'ora in avanti: *ETS*) svolgenti le medesime attività di interesse generale.

Riferisce il rimettente che nel giudizio *a quo* la Fondazione Catis, organizzazione non lucrativa di utilità sociale (onlus), ha impugnato il decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali 16 novembre 2017 (Modalità per l'attuazione del contributo per l'acquisto di autoambulanze, autoveicoli per attività sanitarie e beni strumentali da parte di organizzazioni di volontariato) e gli atti del procedimento di erogazione del contributo per l'annualità 2017 - le linee guida per la presentazione delle domande e la nota recante «Questioni di diritto transitorio. Prime indicazioni», adottate con provvedimenti del direttore generale del citato Ministero, rispettivamente del 22 e del 29 dicembre 2017 - lamentandone l'effetto escludente, per la stessa ricorrente, dalla possibilità di accedere al beneficio economico.

Aggiunge poi che il Tribunale amministrativo regionale del Lazio ha accolto il ricorso limitatamente alla preclusione al contributo per gli acquisti effettuati nell'anno 2017, prima dell'entrata in vigore del codice del Terzo settore, rilevando che la disciplina *ratione temporis* applicabile consentiva l'accesso ai benefici anche alle onlus; invece, quanto alle ulteriori doglianze riferite al d.m. 16 novembre 2017, il giudice di primo grado ha ritenuto che il sopravvenuto art. 76 cod. terzo settore, pur restringendo il contributo alle sole ODV, non contrasterebbe con le norme costituzionali indicate dalla ricorrente, con ciò valutando manifestamente infondate le prospettate questioni di legittimità costituzionale. Con l'appello principale la Fondazione Catis ha pertanto riproposto queste specifiche censure, chiedendo la riforma *in parte qua* della sentenza del TAR, mentre l'amministrazione resistente, con appello incidentale, ha contestato la motivazione dell'accoglimento parziale.

1.1.- Ad avviso del rimettente, il *thema decidendum* del giudizio innanzi a sé si concentrerebbe sulle questioni di legittimità costituzionale prospettate dall'appellante principale, che avrebbero «carattere prioritario» rispetto a quella, pure dalla stessa dedotta, di illegittimità comunitaria con riferimento alla possibile incidenza della normativa nazionale sui principi di libera concorrenza.

Le prime sarebbero rilevanti sia «poiché la norma sospettata di illegittimità costituzionale rappresent[erebbe] l'unica base giuridica dei provvedimenti censurati», sia perché, in caso di fondatezza delle stesse, l'appello incidentale diventerebbe inammissibile o improcedibile «per difetto di interesse».

1.2.- Quanto alla non manifesta infondatezza delle questioni sollevate, l'ordinanza ricostruisce il quadro normativo pertinente ricordando che, prima dell'adozione del cod. terzo settore, alcuni tipi di enti - tra essi, le organizzazioni di volontariato di cui alla legge 11 agosto 1991, n. 266 (Legge-quadro sul volontariato) - erano destinatari di una specifica disciplina organica e che con il decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460 (Riordino della disciplina tributaria degli



enti non commerciali e delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale) erano stati regolati soltanto aspetti peculiari, quali il trattamento fiscale. Richiama poi l'art. 96, comma 1, della legge 21 novembre 2000, n. 342 (Misure in materia fiscale), che ha introdotto un contributo per l'acquisto di ambulanze riconosciuto tanto in favore delle ODV, quanto delle onlus.

Tale disposizione, insieme alle altre che prevedevano misure di sostegno finanziario, sarebbe stata abrogata dalla disciplina introdotta dal cod. terzo settore, volta a razionalizzare e rendere trasparente l'insieme dei vantaggi economici attribuiti agli ETS.

In particolare, l'art. 73 del citato codice ha disposto, al comma 1, a decorrere dall'anno 2017, il trasferimento delle risorse finanziarie del Fondo nazionale per le politiche sociali, destinate alla copertura degli oneri relativi agli interventi in materia di Terzo settore di competenza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali - tra i quali quelli di cui al richiamato art. 96, comma 1 - «per le medesime finalità, su un apposito capitolo di spesa iscritto nello stato di previsione» di tale Ministero. Al successivo comma 2 ha rimesso a uno o più atti di indirizzo della citata amministrazione di determinare annualmente, «nei limiti delle risorse complessivamente disponibili, gli obiettivi generali, le aree prioritarie di intervento, le linee di attività finanziabili e la destinazione delle risorse di cui al comma 1 per le seguenti finalità:

- a) sostegno alle attività delle organizzazioni di volontariato;
- b) sostegno alle attività delle associazioni di promozione sociale;
- c) contributi per l'acquisto di autoambulanze, autoveicoli per attività sanitarie e beni strumentali».

Il censurato art. 76, inoltre, dispone che:

«1. Le risorse di cui all'articolo 73, comma 2, lettera c), sono destinate a sostenere l'attività di interesse generale delle organizzazioni di volontariato attraverso l'erogazione di contributi per l'acquisto, da parte delle medesime, di autoambulanze, autoveicoli per attività sanitarie e di beni strumentali, utilizzati direttamente ed esclusivamente per attività di interesse generale, che per le loro caratteristiche non sono suscettibili di diverse utilizzazioni senza radicali trasformazioni, nonché per la donazione dei beni ivi indicati nei confronti delle strutture sanitarie pubbliche da parte delle organizzazioni di volontariato e delle fondazioni.

2. Per l'acquisto di autoambulanze e di beni mobili iscritti in pubblici registri destinati ad attività antincendio da parte dei vigili del fuoco volontari, in alternativa a quanto disposto al comma 1, le organizzazioni di volontariato possono conseguire il predetto contributo nella misura corrispondente all'aliquota IVA del prezzo complessivo di acquisto, mediante corrispondente riduzione del medesimo prezzo praticata dal venditore. Il venditore recupera le somme corrispondenti alla riduzione praticata mediante compensazione, ai sensi dell'articolo 17 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241.

3. Per le organizzazioni di volontariato aderenti alle reti associative di cui all'articolo 41, comma 2, la richiesta e l'erogazione dei contributi di cui al comma 1 deve avvenire per il tramite delle reti medesime.

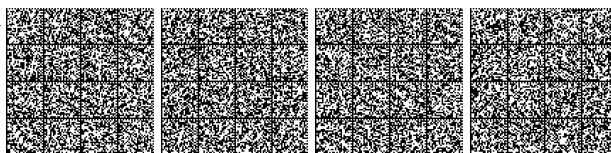
4. Con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali sono stabilite le modalità per l'attuazione delle disposizioni di cui al presente articolo».

Alla luce dell'inequivoco testo dell'art. 76, l'ordinanza di rimessione conclude che il beneficio economico ivi previsto sarebbe «riservato esclusivamente alle organizzazioni di volontariato e non si [potrebbe] estendere ad altri enti del Terzo settore, nemmeno attraverso un'interpretazione costituzionalmente orientata»; alle fondazioni, e non agli altri ETS, il contributo spetterebbe soltanto nella limitata ipotesi considerata nell'ultima parte del comma 1.

1.2.1.- Ciò premesso, il giudice *a quo* osserva che, se alla valutazione politica del legislatore spetta individuare i soggetti ritenuti meritevoli di determinate provvidenze economiche, l'esercizio di tale funzione non potrebbe oltrepassare i limiti della ragionevolezza e della proporzionalità. L'art. 3 Cost. richiederebbe, infatti, di verificare la correlazione tra la delimitazione soggettiva dei destinatari di una provvidenza patrimoniale e la sua connotazione oggettiva (è richiamata la sentenza di questa Corte n. 44 del 2020); pertanto, il principio di non discriminazione sarebbe rispettato solo qualora esista una «causa normativa» della differenziazione, che sia «giustificata da una ragionevole correlazione tra la condizione cui è subordinata l'attribuzione del beneficio e gli altri peculiari requisiti che ne condizionano il riconoscimento e ne definiscono la *ratio*».

Ad avviso del rimettente, la innovativa differenziazione introdotta dall'art. 76 cod. terzo settore tra le ODV e le onlus, oltre ad alterare in maniera sostanziale la precedente disciplina in materia, non potrebbe essere ritenuta ragionevole sulla base dei due profili distintivi invece ravvisati dall'appellata sentenza del TAR Lazio.

Il primo sarebbe relativo al diverso rilievo del lavoro dipendente nell'una e nell'altra categoria potendo, da un lato, le ODV assumere lavoratori dipendenti, ma senza «superare il numero complessivo dei volontari», e, dall'altro, gli enti aventi forma diversa «avvalersi di volontari», ma senza eccedere il numero dei dipendenti.



Al riguardo, il Consiglio di Stato rileva anzitutto che la presenza di lavoratori dipendenti in entrambi i tipi di enti non si porrebbe in termini di alternatività e di contrapposizione poiché, invece, la relativa disciplina evidenzerebbe il forte avvicinamento tra tali enti, tanto da darsi in concreto il caso «di ODV e ONLUS con l'identica struttura organizzativa costituita da metà lavoratori dipendenti e metà operatori volontari».

Inoltre, sebbene la presenza di lavoratori dipendenti nell'organizzazione dell'ente possa giustificare «discipline differenziate riferite a quello specifico aspetto (quali agevolazioni previdenziali, assicurative, retributive)», essa «appar[irebbe] del tutto neutrale rispetto all'acquisto di beni strumentali allo svolgimento dell'attività di utilità sociale dell'ente».

Anche il secondo argomento svolto dal TAR Lazio - relativo alla previsione di interventi dell'autorità amministrativa sul funzionamento interno delle fondazioni, indice del «particolare regime giuridico» per esse previsto - non sarebbe persuasivo. Ad avviso del rimettente, per un verso, esso non varrebbe per gli altri ETS parimenti esclusi dall'art. 76 cod. terzo settore; per altro verso, sfuggirebbe la connessione tra il regime dei controlli e della vigilanza cui sono sottoposte le fondazioni e l'esclusione dal beneficio per l'acquisto di ambulanze.

1.2.2.- Il Consiglio di Stato richiama inoltre due pronunce di questa Corte aventi ad oggetto disposizioni regionali in tema di ETS.

Con la sentenza n. 277 del 2019 sarebbe stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di una previsione regionale che limitava alle sole ODV la legittimazione a essere parti di accordi di collaborazione con enti pubblici e la facoltà di concorrere all'erogazione di servizi in materia di tutela degli animali, ravvisandovi una discriminazione degli altri ETS non giustificabile sullo status giuridico di dette organizzazioni.

Nella successiva sentenza n. 27 del 2020, questa Corte avrebbe escluso il contrasto con l'art. 3 Cost. di una norma regionale che delimita i soggetti destinatari di specifici contributi riferendosi alle associazioni iscritte nel registro regionale del volontariato o in quello della promozione sociale, affermando che tra i destinatari della stessa sarebbero ricomprese anche le associazioni iscritte nel registro nazionale, dotate di articolazioni locali o circoli affiliati nel territorio regionale; la delimitazione territoriale non sarebbe pertanto irragionevole, in quanto valorizzerebbe la specifica esperienza maturata nel contesto locale di riferimento.

Conclude il rimettente rilevando che nel caso in esame, invece, non sarebbe possibile estendere in via interpretativa la platea dei destinatari, né emergerebbero «specifiche ragioni che giustifichino la preferenza accordata dal legislatore statale a determinate categorie di enti».

1.2.3.- Gli argomenti esposti sostanzierebbero la violazione dei principi di ragionevolezza ed eguaglianza di cui all'art. 3 Cost.

Inoltre, poiché la norma censurata incentiverebbe gli acquisti di strumenti per l'attività economica correlata al perseguimento delle finalità di utilità sociale degli ETS in ambito sanitario, il predetto parametro andrebbe «integrato con il sintetico richiamo agli articoli 2 (nella parte in cui tutela i diritti della persona nell'ambito delle formazioni sociali), 4 (nella parte in cui protegge il lavoro), 9 (per la promozione della ricerca tecnica), 18 (per la garanzia dell'associazionismo, in qualsiasi forma giuridica) e 118, comma quarto (per l'affermazione del principio di sussidiarietà orizzontale)» Cost.; l'art. 76 cod. terzo settore violerebbe dunque anche tali parametri costituzionali.

1.2.4.- Con una ulteriore censura, il rimettente Consiglio di Stato ritiene che l'art. 76 cod. terzo settore non rispetterebbe i criteri di delega contenuti nella legge 6 giugno 2016, n. 106 (Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale), in particolare negli artt. 1, comma 2, lettera b), e 4, comma 1, lettera b); per l'effetto, sarebbe violato l'art. 76 Cost.

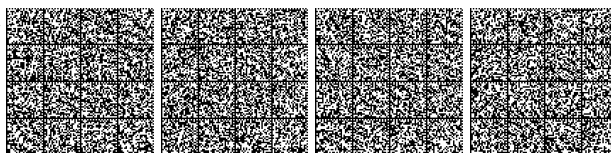
La seconda delle richiamate previsioni della legge delega richiederebbe infatti di «individuare le attività di interesse generale che caratterizzano gli enti del Terzo settore, il cui svolgimento, in coerenza con le previsioni statutarie e attraverso modalità che prevedano le più ampie condizioni di accesso da parte dei soggetti beneficiari, costituisce requisito per l'accesso alle agevolazioni previste dalla normativa e che sono soggette alle verifiche di cui alla lettera i)».

Il rimettente evidenzia che il citato criterio non ammetterebbe «differenziazioni collegate alla diversa natura soggettiva dell'ente», invece introdotte dal censurato art. 76.

Aggiunge poi che, alla luce del richiamo da parte dello specifico criterio di delega alla legislazione previgente, fra cui il d.lgs. n. 460 del 1997, «che prevedeva le agevolazioni per l'acquisto di autoambulanze anche in favore delle ONLUS», il legislatore delegato, nel riordinare e razionalizzare i benefici economici già esistenti, «non avrebbe potuto prevedere la radicale e generalizzata esclusione dal contributo di intere categorie di enti quali le ONLUS».

Anche sotto questo secondo profilo sussisterebbe quindi una violazione dell'evocato art. 76 Cost.

2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha chiesto di dichiarare inammissibili e comunque non fondate le questioni sollevate.



2.1.- Sarebbero anzitutto inammissibili le questioni riferite «agli articoli 2, 4, 9 e 118 Cost. per assoluta mancanza di motivazione».

2.2.- Andrebbe invece ritenuta non fondata la questione sollevata in riferimento all'art. 3 Cost., «in quanto il diverso trattamento riservato dal legislatore alle ODV appar[irebbe] del tutto giustificato, e pertanto non discriminatorio, in considerazione del peculiare regime giuridico delle stesse».

Ad avviso dell'Avvocatura generale, nell'attività di riordino e revisione organica della materia realizzata con il cod. terzo settore, il legislatore avrebbe introdotto disposizioni comuni ai vari ETS e, nello stesso tempo, avrebbe voluto «salvaguardare anche le particolari specificità di ognuno prevedendo interventi a volte diversificati», ivi inclusi quelli di sostegno finanziario. In questo contesto si giustificerebbero le disposizioni del citato codice che mantengono dei benefici nei confronti di alcune categorie di enti, quali le ODV e le associazioni di promozione sociale, «in ragione della loro struttura e soprattutto della prevalente componente volontaristica che li caratterizza».

Le ODV, infatti, si distinguerebbero dagli altri ETS per due tratti peculiari: in primo luogo, le modalità del perseguimento delle finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale che, per esse, avverrebbe attraverso l'erogazione gratuita di beni e servizi, a fronte della quale potrebbero «ricevere esclusivamente il rimborso delle spese effettivamente sostenute e documentate»; in secondo luogo, la prevalenza, nello svolgimento dell'attività di interesse generale che costituisce l'oggetto sociale dell'ente, delle prestazioni dei volontari associati all'organizzazione medesima.

Pertanto, insieme ad altre disposizioni - sono richiamati gli artt. 56, comma 1, 72 e da 83 a 86 cod. terzo settore - anche il censurato art. 76 si inserirebbe nel particolare regime descritto, «non per creare disparità di trattamento nei confronti dei vari soggetti appartenenti agli enti del terzo settore ma per riconoscere le peculiarità degli stessi nell'ambito di norme generali comuni». Infatti, a differenziare le ODV anche rispetto alle altre associazioni senza scopo di lucro varrebbe l'esclusiva finalità solidaristica e la gratuità delle prestazioni volontarie degli associati.

Nella specie si sarebbe «completamente al di fuori di un mercato di tipo economico governato dalle norme sulla concorrenza» e di conseguenza i contributi sarebbero concessi per acquistare beni necessari all'esercizio di attività di utilità sociale, per lo svolgimento delle quali le ODV potrebbero ricevere esclusivamente il rimborso delle spese effettivamente sostenute e documentate, «con esclusione, pertanto, di qualsiasi attribuzione a titolo di maggiorazione, mark up, ricarico o simili». Tale profilo costituirebbe, ad avviso dell'Avvocatura, un significativo elemento di esclusione delle cooperative sociali dal novero dei soggetti considerati dall'art. 76 cod. terzo settore, poiché, collocandosi esse sul mercato, l'eventuale accesso al contributo in parola «potrebbe avere un effetto distorsivo sui principi comunitari di tutela della concorrenza».

D'altro canto, le «premierità riconosciute» alle ODV avrebbero come «contraltare l'osservanza di regole particolarmente stringenti riferite alla composizione della base associativa-sociale, agli organi sociali, e alle modalità di impiego delle risorse umane e finanziarie».

Considerando il profilo del rapporto tra dipendenti e volontari, la difesa statale osserva che se tutti gli ETS possono avvalersi di volontari, solo nelle ODV tale apporto sarebbe così qualificante da dovere essere prevalente, come richiesto dall'art. 32 cod. terzo settore, e che, in forza del successivo art. 33, comma 1, «[i]n ogni caso, il numero dei lavoratori impiegati nell'attività non può essere superiore al cinquanta per cento del numero dei volontari».

Ulteriori limiti, propri delle sole ODV, riguarderebbero la gratuità delle cariche sociali - ai sensi dell'art. 34, comma 2, cod. terzo settore, ad eccezione degli organi di controllo - e l'acquisizione delle risorse finanziarie, potendo esse ricevere per le attività di interesse generale prestate esclusivamente il rimborso delle spese effettivamente sostenute e documentate, come previsto dall'art. 33, comma 3, cod. terzo settore.

In conclusione, anche richiamando una pronuncia dello stesso Consiglio di Stato su una questione simile (sezione terza, sentenza 17 febbraio 2020, n. 1208), l'Avvocatura esclude che l'art. 76 cod. terzo settore abbia un contenuto irragionevole o discriminatorio, poiché il legislatore non avrebbe introdotto ingiustificate disparità di trattamento tra enti operanti nel medesimo ambito di utilità sociale ma, al contrario, promuoverebbe e sosterebbe «una categoria giuridica che per struttura e componente volontaristica è unica nel panorama degli enti del Terzo settore». In altri termini, la delimitazione soggettiva prevista dal citato art. 76 assolverebbe a una «funzione compensativa dei vincoli prescritti per le ODV»; non sarebbero pertanto conferenti i richiami del giudice *a quo* alle due sentenze di questa Corte.

2.3.- Infine, la difesa statale ritiene non fondata anche la censura mossa in riferimento all'art. 76 Cost., alla luce della giurisprudenza costituzionale che identificherebbe il contenuto della delega tenendo conto del complesso contesto normativo nel quale si inseriscono la legge delega e i relativi principi.



Al riguardo, segnala che la stessa legge delega n. 106 del 2016 includerebbe previsioni di favore a tutela della specificità delle ODV: da un lato, l'art. 5, comma 1, lettera a), che, nel contesto dell'armonizzazione e coordinamento delle diverse discipline vigenti in materia di volontariato e di promozione sociale, chiederebbe di «riconosce[re] e favor[ire], all'interno del Terzo settore, le tutele dello status di volontario e la specificità delle organizzazioni di volontariato di cui alla legge 11 agosto 1991, n. 266, e di quelle operanti nella protezione civile». Dall'altro, l'art. 9, comma 1, lettera m), che farebbe salve «le condizioni di maggior favore relative alle organizzazioni di volontariato».

3.- Si è costituita in giudizio la Fondazione Catis, chiedendo di dichiarare l'illegittimità costituzionale della norma censurata, negli stessi termini di cui all'ordinanza di rimessione.

La parte premette di essere una fondazione di partecipazione, senza scopo di lucro, e di operare negli ambiti della pubblica assistenza sanitaria, dell'emergenza extraospedaliera e della mobilità di infermi, svolgendo da anni il servizio di soccorso con autoambulanze; a tale titolo ha sempre richiesto e ottenuto il contributo previsto dall'art. 96, comma 1, della legge n. 342 del 2000 per l'acquisto di tali mezzi. A seguito dell'entrata in vigore dell'art. 76 cod. terzo settore e dell'adozione sia del d.m. 16 novembre 2017, sia dei successivi provvedimenti attuativi, ha introdotto il giudizio innanzi al TAR Lazio e poi appellato la sentenza che ha rigettato in parte il ricorso.

Ad avviso della Fondazione Catis, la norma censurata, escludendo dall'accesso al contributo tutte le onlus, ossia organizzazioni che pure opererebbero su sostanziale base volontaria e senza finalità di lucro, avrebbe ingiustificatamente vanificato il principio alla base della previgente normativa, che lo destinava invece, a prescindere dalla forma giuridica utilizzata, a tutti i soggetti che svolgessero la propria attività a titolo gratuito e per finalità di utilità generale. Alla luce di tale denominatore comune di tutti i soggetti riconducibili al Terzo settore, la riserva dei contributi alle sole ODV violerebbe l'art. 3 Cost., tanto più «perché del tutto immotivata, e correlata solo alla formale distinzione tra Enti».

Il censurato art. 76 contrasterebbe anche con la *ratio* e la finalità complessiva della riforma, volta ad armonizzare la disciplina di tutti i soggetti operanti nel Terzo settore. Infatti, mentre l'art. 4 cod. terzo settore, riconducendo «sotto la nozione unificante» di ETS una serie di soggetti, avrebbe «evidentemente quanto indiscutibilmente voluto equipararne lo status giuridico», la norma censurata avrebbe ritenuto «esattamente il contrario» in ordine alla legittimazione a richiedere il contributo in esame.

Sarebbe perciò «a dir poco singolare» che, mentre nel previgente variegato sistema il contributo veniva erogato anche alle onlus, oggi, nonostante l'ottica «della massima armonizzazione» tra gli ETS, sia stata introdotta una differenziazione in precedenza inesistente.

4.- Con ordinanza n. 14 del 2022, questa Corte ha dichiarato l'inammissibilità dell'intervento spiegato da dieci comitati dell'Associazione della Croce Rossa Italiana.

5.- Con decreto del Presidente del 17 gennaio 2022 è stata ammessa l'opinione scritta presentata dall'Associazione della Croce Rossa Italiana, ai sensi dell'art. 4-ter delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, *ratione temporis* applicabile.

L'*amicus curiae* ritiene che la questione sollevata in riferimento all'art. 3 Cost. sia «frutto di una concezione del tutto astratta degli Enti di Terzo Settore della cui comparazione si tratta», alla luce del «divario non colmabile» che intercorrerebbe tra le ODV e gli altri ETS, quanto ai modi concreti di operare. I secondi, infatti, quando non organizzati su base volontaristica, ben potrebbero remunerare secondo criteri imprenditoriali tanto il personale, quanto i mezzi materiali impiegati, laddove, invece, l'art. 33, comma 3, cod. terzo settore imporrebbe alle ODV di ricevere, per l'attività prestata, «soltanto il rimborso delle spese effettivamente sostenute e documentate».

Tale «differenza di regime giuridico dal carattere decisivo» sarebbe stata trascurata dal rimettente, che avrebbe operato una equiparazione tra le ODV e gli altri ETS per la ragione «puramente formale» della possibilità, per le prime, di avvalersi anche di lavoratori dipendenti e, per i secondi, anche di volontari, così obliterando la «distanza concettuale» che intercorrerebbe tra la mera facoltà, per gli ETS, di avvalersi di volontari, e l'obbligo di operare prevalentemente con l'apporto di volontari, che graverebbe soltanto sulle ODV.

Inoltre, il carattere prevalentemente volontario del servizio reso dalle ODV starebbe «alla base [anche] della disciplina speciale - e derogatoria del principio di concorrenza - dettata» dal cod. terzo settore a favore delle ODV negli artt. 56 e 57, in ordine, rispettivamente, all'affidamento loro riservato di «attività o servizi sociali di interesse generale, se più favorevoli rispetto al ricorso al mercato» e, in via prioritaria, del «servizio di trasporto sanitario di emergenza e urgenza», per il quale risulterebbero necessari gli acquisti considerati dalla norma censurata.

Dalla regola prevista per tali convenzionamenti, in base alla quale le ODV potrebbero ricevere esclusivamente il rimborso delle spese effettivamente sostenute e documentate per i servizi resi - che, invece, gli altri ETS renderebbero «in termini schiettamente professionali» - l'*amicus* ricava una ulteriore conferma della irriducibilità del rispettivo regime giuridico.



Infine, non fondata sarebbe anche la questione riferita all'art. 76 Cost. Al riguardo, l'opinione ritiene che il criterio direttivo di cui all'art. 4, comma 1, lettera *b*), della legge n. 106 del 2016 - nella parte in cui chiede di individuare le attività di interesse generale che caratterizzano gli ETS, il cui svolgimento «costituisce requisito per l'accesso alle agevolazioni previste dalla normativa» - non imporrebbe di individuare le attività che «caratterizzano tutti» gli ETS, «ben potendo alcune di tali attività per il modo dello svolgimento risultare pertinenti in modo specifico ad alcuni di essi».

6.- Con memoria tempestivamente depositata la Fondazione Catis rimarca che le peculiarità strutturali delle ODV non potrebbero giustificare il criterio che consente loro di usufruire in via esclusiva di un incentivo di carattere generale, «tanto più che esso [sarebbe] strettamente funzionale al raggiungimento di uno scopo che rientra tra quelli perseguibili da tutti gli ETS».

Considerato in diritto

1.- Con ordinanza del 9 novembre 2020 (reg. ord. n. 69 del 2021), il Consiglio di Stato, sezione terza, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 76 del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, recante «Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera *b*), della legge 6 giugno 2016, n. 106», in riferimento complessivamente agli artt. 2, 3, 4, 9, 18, 76 e 118, quarto comma, della Costituzione, nella parte in cui riserva alle organizzazioni di volontariato (d'ora in avanti: ODV) i contributi per l'acquisto di autoambulanze, di autoveicoli per attività sanitarie e di beni strumentali, escludendo gli altri enti del Terzo settore (d'ora in avanti: ETS) svolgenti le medesime attività di interesse generale.

Il Consiglio di Stato è chiamato a decidere l'appello proposto dalla Fondazione Catis, attiva nel settore del soccorso con autoambulanze, nei confronti della sentenza che ha parzialmente rigettato il ricorso avverso sia il decreto ministeriale recante le modalità di attuazione delle disposizioni del censurato art. 76, sia le linee guida del procedimento per l'erogazione dei contributi da questo previsti con riferimento all'annualità 2017; gli atti impugnati l'avrebbero infatti esclusa, al pari degli altri ETS non aventi la struttura tipica delle ODV, dalle provvidenze economiche per l'acquisto di autoambulanze e di beni strumentali da adibire all'attività istituzionale.

Il rimettente ritiene le questioni rilevanti poiché, da un lato, l'appello della Fondazione ripropone le censure di illegittimità costituzionale dell'art. 76 cod. terzo settore, rigettate dal giudice di primo grado, e, dall'altro, tale disposizione rappresenterebbe l'unica base giuridica dei provvedimenti oggetto del giudizio.

1.1.- Ad avviso del giudice *a quo*, il citato art. 76, riservando il contributo per l'acquisto di autoambulanze solo alle ODV, avrebbe alterato in maniera sostanziale la precedente disciplina in materia, contestualmente sostituita, dal momento che un contributo simile era stato introdotto già dall'art. 96, comma 1, della legge 21 novembre 2000, n. 342 (Misure in materia fiscale), che lo riconosceva però tanto in favore delle ODV, quanto delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale (onlus).

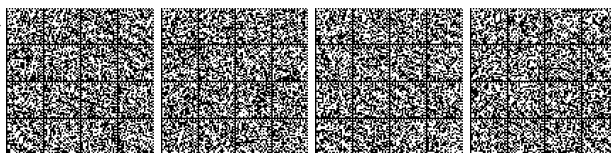
La norma censurata esprimerebbe dunque una scelta di favore per le ODV, che tuttavia il rimettente considera non rispettosa del canone di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., non rilevando in senso contrario che, come affermato dalla sentenza appellata, il numero dei volontari in tale categoria di ente deve essere superiore a quello dei lavoratori dipendenti, laddove le fondazioni e gli altri ETS potrebbero avvalersi di volontari, ma senza che questi superino il numero dei dipendenti.

Secondo il Consiglio di Stato, infatti, la presenza di lavoratori dipendenti non si porrebbe in termini di alternatività e di contrapposizione poiché, invece, la relativa disciplina contenuta nel cod. terzo settore evidenzerebbe il forte avvicinamento tra tali enti, tanto da darsi in concreto il caso «di ODV e ONLUS con l'identica struttura organizzativa costituita da metà lavoratori dipendenti e metà operatori volontari».

Inoltre, mentre la presenza di lavoratori dipendenti nell'organizzazione dell'ente potrebbe giustificare «discipline differenziate riferite a quello specifico aspetto (quali agevolazioni previdenziali, assicurative, retributive)», essa «appar[irebbe] del tutto neutrale rispetto all'acquisto di beni strumentali allo svolgimento dell'attività di utilità sociale dell'ente».

In ogni caso, il rimettente richiama l'orientamento di questa Corte, espresso in particolare nella sentenza n. 277 del 2019, che escluderebbe la possibilità di differenziare il trattamento degli ETS sulla base dello status giuridico di dette organizzazioni.

1.2.- L'ordinanza aggiunge che in considerazione della connessione tra la descritta censura di irragionevolezza e l'«ambito sanitario», nel quale si collocherebbe la norma che dispone il beneficio, il riferimento al parametro di cui all'art. 3 Cost. andrebbe integrato «con il sintetico richiamo agli articoli 2 (nella parte in cui tutela i diritti della persona



nell'ambito delle formazioni sociali), 4 (nella parte in cui protegge il lavoro), 9 (per la promozione della ricerca tecnica), 18 (per la garanzia dell'associazionismo, in qualsiasi forma giuridica) e 118, comma quarto (per l'affermazione del principio di sussidiarietà orizzontale)» Cost.; l'art. 76 cod. terzo settore violerebbe dunque anche tali parametri costituzionali.

1.3.- Infine, con una ulteriore censura, il giudice *a quo* lamenta che il citato art. 76 non rispetterebbe i principi e i criteri direttivi contenuti nella legge 6 giugno 2016, n. 106 (Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale), in particolare negli artt. 1, comma 2, lettera *b*), e 4, comma 1, lettera *b*); per l'effetto, sarebbe violato l'art. 76 Cost.

Il criterio direttivo di cui alla seconda delle richiamate previsioni della legge delega - richiedendo di «individuare le attività di interesse generale che caratterizzano gli enti del Terzo settore, il cui svolgimento [...] costituisce requisito per l'accesso alle agevolazioni previste dalla normativa [...]» - non ammetterebbe «differenziazioni collegate alla diversa natura soggettiva dell'ente», invece introdotte dal censurato art. 76.

L'ordinanza afferma, da ultimo, che lo stesso criterio di delega «richiam[erebbe] puntualmente la legislazione pre-rogante, fra cui il decreto n. 460/1997, che prevedeva le agevolazioni per l'acquisto di autoambulanze anche in favore delle ONLUS»; il riordino e la razionalizzazione dei benefici economici già esistenti, «pertanto, non avrebbe potuto prevedere la radicale e generalizzata esclusione dal contributo di intere categorie di enti quali le ONLUS».

2.- In via preliminare, è fondata l'eccezione di inammissibilità proposta dal Presidente del Consiglio dei ministri, per genericità delle censure in riferimento agli artt. 2, 4, 9, 18 e 118, quarto comma, Cost.

L'ordinanza di rimessione si limita infatti a richiamare in via cumulativa i parametri indicati, i quali integrerebbero il parametro di cui all'art. 3 Cost. per il solo fatto che gli incentivi previsti dalla norma censurata afferirebbero all'«ambito sanitario»; affermazione, quest'ultima, insieme generica e insufficiente a motivare le ragioni dell'asserito contrasto con ciascuna delle dette previsioni costituzionali (*ex plurimis*, sentenze n. 181 e n. 87 del 2021; ordinanza n. 159 del 2021).

Le questioni così sollevate sono dunque inammissibili.

3.- Nell'esame del merito va trattata per prima la questione che lamenta la violazione dell'art. 76 Cost., in relazione a due principi e criteri direttivi della legge n. 106 del 2016 che ha delegato al Governo l'adozione del cod. terzo settore. Si tratta, infatti, di una censura «logicamente prioritaria, poiché incidente sul piano delle fonti» (sentenza n. 142 del 2020).

Tale questione non è fondata.

Il rimettente richiama a sostegno della censura essenzialmente il criterio direttivo di cui all'art. 4, comma 1, lettera *b*), della legge citata, ma questo è rivolto in via principale a orientare il legislatore delegato nell'individuazione delle attività di interesse generale e solo in via mediata coinvolge le disposizioni agevolative.

Inoltre, lo stesso collegamento che pur indirettamente si stabilisce tra le prime e le seconde va in ogni caso letto nel contesto sistematico della stessa legge delega, dove altri principi e criteri direttivi ben ammettono margini di differenziazione tra i diversi tipi di ETS.

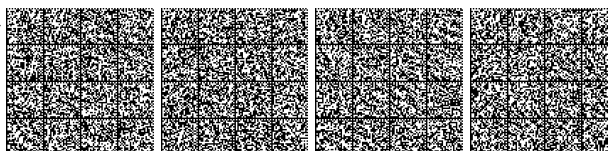
A questo riguardo, infatti, da un lato, l'art. 5, comma 1, lettera *a*), prevede che vengano riconosciute e favorite «all'interno del Terzo settore, le tutele dello status di volontario e la specificità delle organizzazioni di volontariato di cui alla legge 11 agosto 1991, n. 266, e di quelle operanti nella protezione civile»; dall'altro, l'art. 9, comma 1, lettera *m*), relativo alla revisione della disciplina riguardante le onlus, richiede che siano «fatte salve le condizioni di maggior favore relative alle organizzazioni di volontariato».

Entrambi i richiamati criteri direttivi, che concorrono a «individuare la *ratio* della delega» (sentenza n. 142 del 2020), consentono di concludere per la non fondatezza della censura del rimettente, poiché il legislatore delegato, limitando, nell'art. 76 cod. terzo settore, il «contributo ambulanze» alle sole ODV, ha inteso riferirsi alla specificità di questi enti e salvaguardare la previsione di maggior favore a loro comunque riconosciuta dalla omologa misura che era già prevista dall'art. 96, comma 1, della legge n. 342 del 2000.

4.- Neppure la questione di legittimità costituzionale dell'art. 76 cod. terzo settore, sollevata in riferimento all'art. 3 Cost., è fondata.

Occorre premettere che il cod. terzo settore ha introdotto una definizione unitaria di ETS: tale qualifica, infatti, è riservata ai soli enti iscritti nel registro unico nazionale del Terzo settore, destinatari di uno specifico sistema di favor e oneri, diverso da quello di tutti gli altri enti che pur svolgono attività di interesse generale (sentenza n. 131 del 2020).

Questo insieme è «definito dall'art. 4 CTS, in forza del quale costituiscono il Terzo settore gli enti che rientrano in specifiche forme organizzative tipizzate (le organizzazioni di volontariato, le associazioni di promozione sociale, gli enti filantropici, le società di mutuo soccorso, le reti associative, le imprese sociali e le cooperative sociali) e gli



altri enti “atipici” (le associazioni riconosciute o non riconosciute, le fondazioni e gli altri enti di diritto privato diversi dalle società) che perseguono, “senza scopo di lucro, [...] finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale mediante lo svolgimento, in via esclusiva o principale, di una o più attività di interesse generale in forma di azione volontaria o di erogazione gratuita di denaro, beni o servizi, o di mutualità o di produzione o scambio di beni o servizi”, e che risultano “iscritti nel registro unico nazionale del Terzo settore”» (sentenza n. 131 del 2020).

In questi termini, il cod. terzo settore ha svolto senz'altro una funzione unificante, diretta a ordinare e a riportare a coerenza la disciplina degli ETS, superando le precedenti frammentazioni e sovrapposizioni.

Tuttavia ciò non si è risolto in una indistinta omologazione di tutti gli ETS. All'interno del perimetro legale di questa definizione, infatti, sono rimaste in vita specifiche e diverse caratterizzazioni dei modelli organizzativi, al punto che sono gli enti nella loro autonomia a individuare, variandola se necessario, quella che meglio consente, secondo la storia e l'identità di ciascuno, il raggiungimento dei propri fini istituzionali.

Permangono, inoltre, anche differenziazioni nei regimi di sostegno pubblico che si giustificano in ragione di diversi fattori, tra cui anche quello della specifica dimensione che assume, strutturalmente, l'apporto della componente volontaria all'interno dei suddetti enti.

5.- In particolare, i tratti caratterizzanti del sistema degli ETS sono il perseguimento del bene comune (art. 1), lo svolgimento di attività di interesse generale (art. 5) senza perseguire finalità lucrative soggettive (art. 8), la soggezione a un sistema pubblicistico di registrazione (art. 11) e a rigorosi controlli (artt. da 90 a 97).

Ciò radica tale sistema in una dimensione che attiene ai principi fondamentali della nostra Costituzione, in quanto espressione di un pluralismo sociale rivolto a perseguire la solidarietà che l'art. 2 Cost. pone «tra i valori fondanti dell'ordinamento giuridico» (sentenza n. 75 del 1992) e a concorrere all'«eguaglianza sostanziale che consente lo sviluppo della personalità, cui si riferisce il secondo comma dell'art. 3 della Costituzione» (sentenza n. 500 del 1993).

Proprio in quanto tale, questo sistema è valorizzato ai sensi del principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118, quarto comma, Cost., fino a dar vita, nell'art. 55 cod. terzo settore, a un modello di «amministrazione condivisa» tra gli ETS e le pubbliche amministrazioni (sentenza n. 131 del 2020).

In questi termini, poiché l'attività di interesse generale svolta senza fini di lucro da tali enti realizza anche una forma nuova e indiretta di concorso alla spesa pubblica (ciò che deriva dal necessario reinvestimento degli utili in attività orientate a una funzione sociale), il Titolo X (Regime fiscale degli enti del terzo settore) del cod. terzo settore prevede misure di agevolazione fiscale che, sebbene con rilevanti diversità quanto a intensità, forme e modi, interessano però, in ogni caso, tutti gli ETS, comprese le imprese sociali - anche se per queste ultime le misure più consistenti sono previste nel decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 112, recante «Revisione della disciplina in materia di impresa sociale, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera c) della legge 6 giugno 2016, n. 106», specificamente concernente il loro status -.

L'esigenza di una disciplina unitaria diviene invece recessiva nella disciplina del Capo IV (Delle risorse finanziarie) del Titolo VIII (Della promozione e del sostegno degli Enti del Terzo Settore), che, anche razionalizzando forme di finanziamento preesistenti, identifica un ambito dove è prevalente l'elemento attinente alla tipologia organizzativa, al punto che la normativa in oggetto non riferisce alle imprese sociali alcuna forma di contributo statale diretto, riservandola esclusivamente ad altri ETS.

6.- Così avviene nella disposizione censurata che, in particolare, destina una quota delle risorse finanziarie previste dall'art. 73 cod. terzo settore per l'acquisto di autoambulanze, autoveicoli per attività sanitarie e beni strumentali al sostegno delle attività di interesse generale svolte dalle sole ODV.

Proprio su questa differenziazione si attesta la censura del giudice *a quo*, diretta a vedere ristabilita la prevalenza della disciplina unitaria e a contestare la ragionevolezza della suddetta limitazione a discapito degli altri ETS.

Nell'esame a cui la sollecita il rimettente, questa Corte è quindi chiamata a verificare se nella *ratio* della norma censurata siano ravvisabili elementi in grado di giustificare tale filtro selettivo.

7.- In questa prospettiva occorre innanzitutto rilevare che, in forza dell'art. 32, comma 1, cod. terzo settore, «[I]e organizzazioni di volontariato sono enti del Terzo settore costituiti [...], per lo svolgimento prevalentemente in favore di terzi di una o più attività di cui all'articolo 5, avvalendosi in modo prevalente dell'attività di volontariato dei propri associati o delle persone aderenti agli enti associati».

Tale prevalenza dell'attività di volontariato assume un rilievo centrale, perché incide anche sul sistema di finanziamento, come del resto conferma l'art. 33, comma 3, cod. terzo settore, che vincola espressamente le ODV a ricevere, per l'attività di interesse generale prestata, «soltanto il rimborso delle spese effettivamente sostenute e documentate».



Si tratta, in realtà, di un vincolo in qualche modo collegato al principio generale secondo cui «[l]’attività del volontario non può essere retribuita in alcun modo nemmeno dal beneficiario. Al volontario possono essere rimborsate dall’ente del Terzo settore tramite il quale svolge l’attività soltanto le spese effettivamente sostenute e documentate per l’attività prestata, entro limiti massimi e alle condizioni preventivamente stabilite dall’ente medesimo. Sono in ogni caso vietati rimborsi spese di tipo forfetario» (art. 17, comma 3, cod. terzo settore).

In altri termini, la necessaria prevalenza della componente volontaristica nella struttura costitutiva delle ODV si associa al fatto che la disciplina dell’attività di interesse generale di tali enti è permeata da un vincolo particolarmente stringente anche in relazione al modo di svolgimento della stessa, preordinato a esaltare quella caratteristica di gratuità che connota l’attività del volontario.

Ciò non è «neutrale» come, invece, sostenuto dal rimettente, perché preclude alle ODV la possibilità di ottenere dallo svolgimento dell’attività di interesse generale margini positivi da destinare all’incremento dell’attività stessa (salvo che per le attività diverse di cui all’art. 6 cod. terzo settore, che però possono essere solo «secondarie e strumentali rispetto alle attività di interesse generale»), a differenza, in particolare, delle imprese sociali (qualifica che può essere ottenuta anche dalle fondazioni), che possono percepire forme di corrispettivo dai destinatari delle prestazioni rese.

Sussiste quindi una definita linea di demarcazione all’interno della pur unitaria categoria degli ETS: è ben vero che quelli che scelgono di svolgere attività economica - accettando i correlati vincoli, primo dei quali la rinuncia alla massimizzazione del profitto - possono essere considerati operatori di un “mercato qualificato”, quello della welfare society, distinto da quello che invece risponde al fine di lucro. Tuttavia, rimane fermo che tali soggetti hanno la possibilità di ricevere un corrispettivo per il servizio reso e quindi, anche in tal modo, procurarsi le risorse, cui fa riferimento la norma censurata, necessarie all’acquisto degli automezzi e dei beni strumentali al sostegno delle attività di interesse generale. Possibilità che invece è preclusa, come si è visto, alle ODV.

8.- Tali aspetti non sono, in realtà, ignorati dal rimettente che, tuttavia, li considera insufficienti a giustificare l’esclusione degli altri ETS, sull’assunto che di fatto anche questi potrebbero avere una «identica struttura [...] costituita da metà lavoratori dipendenti e metà operatori volontari».

L’obiezione, però, in questi termini non è corretta, perché alle ODV è normativamente imposta, come scelta non derogabile, una specifica proporzione interna: l’art. 33, comma 1, cod. terzo settore, prescrive chiaramente - peraltro dopo aver stabilito che possono sì assumere lavoratori dipendenti, ma solo entro precisi limiti di carattere “qualitativo”, cioè «occorrenti a qualificare o specializzare l’attività svolta» - che «[i]n ogni caso, il numero dei lavoratori impiegati nell’attività non può essere superiore al cinquanta per cento del numero dei volontari».

Se quindi la regola generale è che tutti gli ETS «possono» avvalersi di volontari (art. 17, comma 1, cod. terzo settore), una regola specifica impone alle ODV di avvalersene «in modo prevalente» (art. 32, comma 1, cod. terzo settore). Nel caso delle imprese sociali, in particolare, la regola è oltretutto ribaltata, in quanto queste possono avvalersi di volontari, ma il numero degli stessi non può superare quello dei lavoratori (art. 13, comma 2, del d.lgs. n. 112 del 2017).

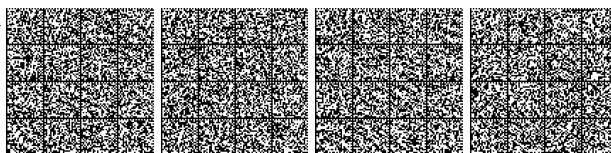
8.1.- Una prima *ratio* della norma censurata si rivela, quindi, quella di sostenere enti che non dispongono della possibilità di pattuire, per il servizio reso tramite l’attività di interesse generale, una remunerazione in grado di permettere l’acquisto o il rinnovo di automezzi e beni materiali strumentali.

Un’ulteriore ragione attiene poi alla centralità che il cod. terzo settore assegna alla figura del volontario.

Questo infatti è oggetto di una definizione positiva nell’art. 17, comma 2, dove si evidenzia che il volontario è «una persona che, per sua libera scelta, svolge attività in favore della comunità e del bene comune»; si prevede poi non solo che tutti «gli enti del Terzo settore possono avvalersi di volontari nello svolgimento delle proprie attività» (art. 17, comma 1), ma si attivano, altresì, strumenti per «promuovere e rafforzare la presenza ed il ruolo dei volontari negli enti del Terzo settore» (art. 63, comma 1); infine, si fa carico a tutte le «amministrazioni pubbliche di cui all’articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165» del compito di diffondere la «cultura del volontariato» (art. 19, comma 1).

La descritta valorizzazione del volontariato ha solide ragioni: questa Corte proprio in riferimento a tale forma di impegno civico ha affermato che la persona è «chiamata ad agire non per calcolo utilitaristico o per imposizione di un’ autorità, ma per libera e spontanea espressione della profonda socialità che caratterizza la persona stessa» (sentenza n. 75 del 1992).

Si tratta della sottolineatura di un «modello fondamentale dell’azione positiva e responsabile dell’individuo» (sentenza n. 75 del 1992), che ha assunto carattere sistematico nella giurisprudenza di questa Corte, portando a evidenziare come all’origine dell’azione volontaria vi sia l’emergere della natura relazionale della persona umana che, nella ricerca di senso alla propria esistenza, si compie nell’apertura al bisogno dell’altro (sentenze n. 131 del 2020 e n. 228 del 2004).



In tal modo il volontariato costituisce una modalità fondamentale di partecipazione civica e di formazione del capitale sociale delle istituzioni democratiche, al punto che risulterebbe paradossale penalizzare proprio gli enti che strutturalmente sono caratterizzati in misura prevalente da volontari, a causa del limite del mero rimborso delle spese.

Non appare quindi irragionevole, né discriminatorio, che il contributo oggetto della norma censurata sia accessibile solo a ETS caratterizzati dal vincolo normativo alla prevalenza dei volontari e dal connesso principio di gratuità, con esclusione degli altri enti per i quali tale previsione non sussiste e che quindi possono pattuire remunerazioni con cui autonomamente finanziare l'acquisto o il rinnovo dei beni considerati nella norma censurata.

Il filtro selettivo stabilito da quest'ultima appare pertanto coerente, per i motivi illustrati, con la *ratio* della stessa.

9.- In questi termini, la norma in questione si distingue da quelle oggetto di precedenti giudizi di questa Corte, relativi a disposizioni regionali che ricollegavano strettamente contribuzioni e convenzioni pubbliche al profilo oggettivo di una specifica attività incentivata, al punto da rendere irragionevole la discriminazione tra gli ETS fondata esclusivamente sul dato formale dello «status giuridico» di dette organizzazioni (sentenze n. 52 del 2021 e n. 277 del 2019).

Nella previsione qui in esame, infatti, è la connotazione sostanziale a rendere ragione del contributo in questione, rivolto a enti in cui strutturalmente è prevalente la componente dei volontari e che, in forza della limitazione al rimborso delle spese, non potrebbero altrimenti reperire le risorse finanziarie necessarie all'acquisto o alla sostituzione degli automezzi e degli altri mezzi strumentali.

Rileva quindi, a differenza di quei precedenti, una giustificata connessione tra la specifica condizione che caratterizza tali soggetti e la *ratio* della misura di sostegno.

10.- Nel giungere a tale conclusione di non fondatezza della questione sollevata nell'odierno giudizio, tuttavia, questa Corte non può non segnalare al legislatore che anche altri ETS si trovano o si possono trovare in una condizione ragionevolmente assimilabile a quella delle ODV. In particolare, ciò vale per le associazioni di promozione sociale che, in forza dell'art. 35, comma 1, cod. terzo settore, condividono il medesimo requisito della necessaria prevalenza dell'operare volontario delle persone associate; difatti, nell'impianto sistematico del citato codice, proprio in virtù dell'esistenza del medesimo carattere strutturale, le ODV e le associazioni di promozione sociale vengono accomunate sul piano dell'accesso a specifici regimi, come, ad esempio, nell'art. 56, in relazione alle convenzioni; nell'art. 67, relativamente all'accesso al credito agevolato; nell'art. 68, in relazione ai crediti privilegiati; nell'art. 72, in riferimento al finanziamento di progetti.

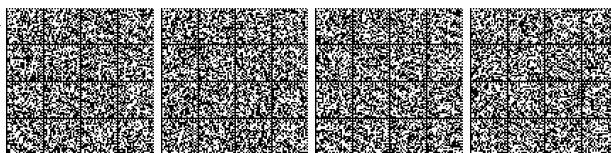
Del resto, anche le recenti Linee guida sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore negli artt. 55-57 del d.lgs. n. 117/2017 (codice del Terzo settore), approvate con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali 31 marzo 2021, n. 72, specificano che ODV e associazioni di promozione sociale, avvalendosi «prevalentemente dell'attività dei propri associati-volontari», esprimono «una connotazione di tipo solidaristico più marcata rispetto agli altri enti del Terzo settore».

Appare quindi auspicabile che il legislatore intervenga a rivedere in termini meno rigidi il filtro selettivo previsto dalla norma censurata in modo da permettere l'accesso alle relative risorse anche a tutti quegli ETS sulla cui azione - per disposizione normativa, come nel caso delle associazioni di promozione sociale, o per la concreta scelta organizzativa dell'ente di avvalersi di un significativo numero di volontari rispetto a quello dei dipendenti - maggiormente si riflette la portata generale dell'art. 17, comma 3, cod. terzo settore, per cui al volontario possono essere rimborsate «soltanto le spese effettivamente sostenute e documentate per l'attività prestata».

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 76 del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, recante «Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106», sollevate, in riferimento agli artt. 2, 4, 9, 18 e 118, quarto comma, della Costituzione, dal Consiglio di Stato, sezione terza, con l'ordinanza indicata in epigrafe;



2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 76 del d.lgs. n. 117 del 2017, sollevata, in riferimento all'art. 76 Cost., dal Consiglio di Stato, sezione terza, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 76 del d.lgs. n. 117 del 2017, sollevata, in riferimento all'art. 3 Cost., dal Consiglio di Stato, sezione terza, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 febbraio 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*

Luca ANTONINI, *Redattore*

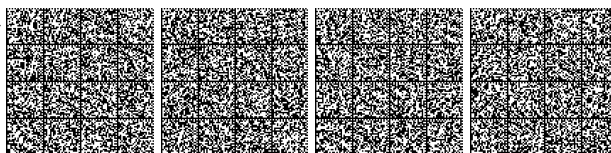
Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 15 marzo 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_220072





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 12

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 27 gennaio 2022
(del Presidente del Consiglio dei ministri).*

Impiego pubblico - Personale regionale - Norme della Regione autonoma Sardegna - Personale transitato ai sensi dell'art. 1, comma 4, della legge regionale n. 18 del 2017 - Riconoscimento di anzianità previsto dall'art. 87, comma terzo, della legge regionale n. 51 del 1978 - Previsione che l'anzianità così maturata nella qualifica per l'accesso alla quale dall'esterno sia prescritto il diploma di laurea vale come requisito di ammissione alle procedure di accesso alla dirigenza di cui all'art. 32 della legge regionale n. 31 del 1998.

Bilancio e contabilità pubblica - Impiego pubblico - Personale regionale - Norme della Regione autonoma Sardegna - Applicazione, nel comparto della contrattazione collettiva regionale, dell'art. 3, comma 2, del decreto-legge n. 80 del 2021, convertito, con modificazioni, nella legge n. 113 del 2021, riguardante la possibilità di superamento dei limiti di spesa relativi al trattamento economico accessorio nel rispetto dei limiti delle risorse finanziarie destinate a tale finalità.

Impiego pubblico - Personale regionale - Norme della Regione autonoma Sardegna - Rafforzamento dell'organico regionale, con particolare riguardo alle necessità di personale determinate dall'emergenza COVID-19 - Possibilità che il personale, con contratto a tempo indeterminato, che negli ultimi cinque anni abbia prestato servizio presso il sistema Regione in posizione di comando o in assegnazione temporanea, transiti, a domanda, nell'amministrazione regionale mediante cessione del contratto, previo nulla osta dell'amministrazione di provenienza - Rinvio all'art. 38-bis della legge regionale n. 31 del 1998 disciplinante il passaggio diretto di personale tra amministrazioni diverse.

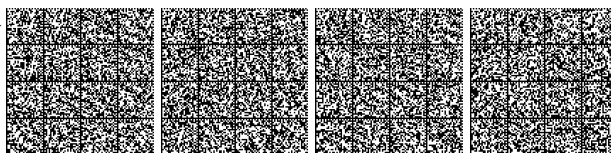
Impiego pubblico - Personale regionale - Norme della Regione autonoma Sardegna - Possibilità di prorogare, fino ad un massimo di due anni e nei limiti delle risorse finanziarie disponibili, gli incarichi dirigenziali a tempo determinato attribuiti, a seguito di procedure a evidenza pubblica, nel sistema Regione ai sensi dell'art. 29 della legge regionale n. 31 del 1998, secondo le direttive dell'assessore competente.

Bilancio e contabilità pubblica - Impiego pubblico - Personale regionale - Norme della Regione autonoma Sardegna - Autorizzazione di spesa per dare attuazione ai commi 4-ter e 4-quater dell'art. 58 della legge regionale n. 31 del 1998 e istituire una indennità pensionabile in analogia all'indennità di specificità organizzativa percepita dal personale della Protezione civile nazionale.

Impiego pubblico - Personale regionale - Norme della Regione autonoma Sardegna - Proroga al 31 dicembre 2022 della validità delle graduatorie relative alle procedure selettive per il reclutamento di personale, a tempo determinato e indeterminato, pubblicate dalle aziende ospedaliere, dalle aziende ospedaliere universitarie della Sardegna e dalle amministrazioni del sistema Regione.

Paesaggio - Pianificazione - Norme della Regione autonoma Sardegna - Possibilità per i Comuni di rilasciare, nelle more dell'approvazione dei Piani di risanamento urbanistico e dell'adeguamento del Piano urbanistico comunale al Piano paesaggistico regionale, ai richiedenti che ne facciano specifica istanza, il permesso di costruire o l'autorizzazione in sanatoria - Condizioni.

Paesaggio - Edilizia e urbanistica - Norme della Regione autonoma Sardegna - Modifiche all'art. 28 della legge regionale n. 1 del 2021 - Disposizioni di salvaguardia delle zone umide - Individuazione delle aree e delle tipologie di intervento escluse dal divieto di edificazione e di trasformazioni urbanistiche o edilizie nella fascia di tutela prevista per le zone umide - Previsione che sono in ogni caso fatti salvi i piani di risanamento urbanistico attuati e quelli già regolarmente approvati, con convenzione efficace.



Bilancio e contabilità pubblica - Copertura finanziaria - Norme della Regione autonoma Sardegna - Modifiche alla legge regionale n. 45 del 1989 - Autorizzazione all'amministrazione regionale a concedere una anticipazione delle spese ai Comuni tenuti ad eseguire i provvedimenti di demolizione e di rimessione in pristino delle autorità amministrativa e giudiziaria.

Regioni - Consiglieri regionali - Norme della Regione autonoma Sardegna - Modifiche alla legge regionale n. 2 del 2014 - Rivalutazione delle indennità e dei rimborsi spese - Decorrenza dalla XV Legislatura.

Caccia - Mezzi per l'esercizio dell'attività venatoria - Norme della Regione autonoma Sardegna - Modifiche alla legge regionale n. 23 del 1998 - Modalità di utilizzo dei caricatori dei fucili ad anima rigata durante l'esercizio dell'attività venatoria.

- Legge della Regione autonoma Sardegna 22 novembre 2021, n. 17 (Disposizioni di carattere istituzionale-finanziario e in materia di sviluppo economico e sociale), artt. 5, commi 3, 19, 25, 26 e 29; 6, comma 32; 13, commi 60 e 61; 20, comma 1; 35, comma 5; e 39, comma 1, lettera b).

Ricorso ex art. 127 della Costituzione per il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso ex lege dall'Avvocatura generale dello Stato (C.f. 80224030587 - fax: 0696514000, pec: ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it) presso i cui uffici è domiciliato in Roma, alla via dei Portoghesi, 12.

Contro la Regione autonoma della Sardegna (C.F. 80002870923), con sede in Cagliari, viale Trento, 69, c.a.p. 09123, in persona del Presidente della Regione (pec: pres.arealegale@pec.regione.sardegna.it; presidenza@pec.regione.sardegna.it); per la declaratoria di illegittimità costituzionale degli articoli 5, commi 3, 19, 25, 26 e 29 (Disposizioni in materia di personale); 6, comma 32 (Disposizioni in materia di politiche sociali e sanità); 13, commi 60 e 61 (Disposizioni in materia di urbanistica); 20, comma 1 (Esecuzione dei provvedimenti di demolizione e rimessione in pristino); 35, comma 5 (Rivalutazione Istat delle indennità dei consiglieri regionali); 39, comma 1, lett. b) (Esercizio dell'attività venatoria) della legge della Regione autonoma Sardegna n. 17 del 22 novembre 2021 pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione autonoma della Sardegna n. 64 del 23 novembre 2021.

PREMESSA

La legge regionale Sardegna n. 17 del 22 novembre 2021, recante «Disposizioni di carattere istituzionale-finanziario e in materia di sviluppo economico e sociale» è illegittima in quanto talune disposizioni, eccedendo dalle competenze attribuite alla Regione Sardegna dallo Statuto speciale di autonomia, violano gli articoli 3, 9, 81, terzo comma, 97, 117, primo comma, secondo comma, lettera c), h), l) e s) e terzo comma, e 119 della Costituzione, nonché il principio di leale collaborazione.

Si individuano in particolare le seguenti disposizioni:

- art. 5, commi 3, 19, 25, 26 e 29 recante «Disposizioni in materia di personale»;
- art. 6, comma 32 recante «Disposizioni in materia di politiche sociali e sanità»;
- art. 13, commi 60 e 61 recante «Disposizioni in materia di urbanistica»;
- art. 20, comma 1 recante «Esecuzione dei provvedimenti di demolizione e rimessione in pristino»;
- art. 35, comma 5 recante «Rivalutazione Istat delle indennità dei consiglieri regionali»;
- art. 39, comma 1, lettera b) recante «Esercizio dell'attività venatoria».

La legge, con riferimento alle disposizioni sopra indicate, viene impugnata ai sensi dell'art. 127 della Costituzione secondo le motivazioni che di seguito si riportano.

MOTIVI

1) Incostituzionalità dell'art. 5, comma 3, della legge Regione Sardegna n. 17/2021, per violazione degli articoli 117, secondo comma, lettera l) e 97 della Costituzione, in relazione all'art. 3 dello Statuto speciale per la Sardegna (Legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3), con riferimento agli articoli 19 e 28 del decreto legislativo n. 165/2001.

L'art. 5, comma 3, della legge in esame dispone che al personale transitato ai sensi art. 1, comma 4 della legge regionale 3 agosto 2017, n. 18, si applica il riconoscimento di anzianità previsto dall'art. 87, comma terzo, della legge regionale 17 agosto 1978, n. 51. Inoltre, l'anzianità così maturata nella qualifica per l'accesso alla quale dall'esterno sia prescritto il diploma di laurea vale quale requisito di ammissione alle procedure di accesso alla dirigenza di cui all'art. 32 della legge regionale n. 31 del 1998.



La norma, in estrema sintesi, sostituisce il requisito del titolo di studio della laurea, previsto per l'accesso alla dirigenza, con quello della mera anzianità di servizio, ponendosi pertanto in insanabile contrasto con la disciplina ordinamentale (cogente anche per gli enti locali) in materia di accesso alla dirigenza.

A nulla rileva la circostanza che l'articolo in parola riconosce l'anzianità, così maturata nella qualifica per l'accesso alla quale dall'esterno sia prescritto il diploma di laurea, quale requisito utile ai fini dell'ammissione alle procedure di accesso alla dirigenza di cui all'art. 32 della legge regionale n. 31/1998 che individua i requisiti occorrenti a tali fini.

Al riguardo, occorre rappresentare che il legislatore nazionale, in forza del combinato disposto degli articoli 19 e 28 del decreto legislativo n. 165/2001, ha disciplinato, tra l'altro, i requisiti culturali minimi per l'accesso alla qualifica di dirigente, evidenziando che la formazione universitaria richiesta non può essere inferiore al possesso della laurea specialistica o magistrale ovvero del diploma di laurea conseguito secondo l'ordinamento didattico previgente al regolamento di cui al decreto del Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica 3 novembre 1999, n. 509. Sull'argomento, è intervenuto anche il Dipartimento della funzione pubblica che, con il parere n. 35/2008, ha precisato che per gli enti locali il requisito del titolo di studio richiesto dalla legge per il conferimento di un incarico dirigenziale è lo stesso, disposto in generale, dall'art. 28, comma 1, del decreto legislativo n. 165/2001, ovvero il diploma di laurea.

In proposito, va precisato che l'art. 40, comma 1, lettera *f*), del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 (Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni) ha modificato l'art. 19 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, aggiungendo il comma *6-ter*, il quale dispone che i commi 6 e *6-bis* si applicano alle amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del medesimo decreto.

Quest'ultima norma, a sua volta, stabilisce che per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato e, per quanto qui interessa, anche le regioni.

A fortiori, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 324/2020(1), ha ritenuto che la disciplina di cui agli articoli 6 e *6-bis* dell'art. 19 del decreto legislativo n. 165/2001 riguardi tutte le amministrazioni pubbliche, anche quelle locali; trattandosi, infatti, di requisiti soggettivi che devono essere posseduti dal privato contraente non possono che essere identici per tutte le fattispecie in cui si dà luogo a un incarico dirigenziale.

La disciplina degli incarichi dirigenziali, per quanto attiene ai profili normativi del rapporto, è materia attratta all'ordinamento civile e, in quanto tale, rimessa alla potestà esclusiva dello Stato dall'art. 117 Cost., secondo comma, lettera *l*), (sentenze Corte costituzionale n. 324 del 2010, n. 62 del 2019). Come affermato dalla Corte costituzionale (sentenze n. 77 del 2013, n. 151 del 2010, n. 95 del 2007), «la disciplina del rapporto lavorativo dell'impiego pubblico privatizzato è rimessa alla competenza legislativa statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., in quanto riconducibile alla materia "ordinamento civile", che vincola anche gli enti ad autonomia differenziata».

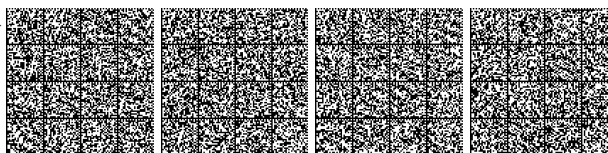
Tanto premesso, si ritiene che la norma regionale sia illegittima per violazione dei principi di cui agli articoli 117, secondo comma, lettera *l*) e 97 della Costituzione, individuando requisiti di accesso alla dirigenza non conformi al quadro regolativo nazionale, aspetto questo non riconducibile a profili di autonomia organizzativa.

La disposizione viola anche l'art. 3 dello Statuto speciale per la Sardegna (Legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3) che seppure, alla lettera *a*), stabilisca una competenza esclusiva della Regione in materia di «ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione e stato giuridico ed economico del personale» circoscrive tale competenza entro i confini della Costituzione e dei principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e nel rispetto degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica.

2) Illegittimità dell'art. 5 comma 19, della legge Regione Sardegna n. 17/21 per violazione del principio di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, nonché con l'art. 119 (recante autonomia finanziaria degli enti territoriali) della Costituzione in relazione all'art. 23, comma 2, del decreto legislativo n. 75 del 2017.

L'art. 5, comma 19, dispone che nel comparto della contrattazione collettiva regionale si applichi la disposizione di cui all'art. 3, comma 2 del decreto-legge n. 80/2021, che ha introdotto la possibilità di superare i limiti di spesa relativi al trattamento economico accessorio, di cui all'art. 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, compatibilmente con il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, secondo criteri e modalità da definire nell'ambito dei contratti collettivi nazionali di lavoro e nei limiti delle risorse finanziarie destinate a tale finalità.

(1) Può leggersi nella citata sentenza che «Tale disciplina [l'art. 19, comma 6, del decreto legislativo n. 165/2001 n.d.r.] non riguarda, pertanto, né procedure concorsuali pubblicitiche per l'accesso al pubblico impiego, né la scelta delle modalità di costituzione di quel rapporto giuridico. Essa, valutata nel suo complesso, attiene ai requisiti soggettivi che debbono essere posseduti dal contraente privato, alla durata massima del rapporto, ad alcuni aspetti del regime economico e giuridico ed è pertanto riconducibile alla regolamentazione del particolare contratto che l'amministrazione stipula con il soggetto ad essa esterno cui conferisce l'incarico dirigenziale. Non sussiste, dunque, violazione degli articoli 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost., appunto perché la norma impugnata non attiene a materie di competenza concorrente (coordinamento della finanza pubblica) o residuale regionale (organizzazione delle Regioni e degli uffici regionali, organizzazione degli enti locali), bensì alla materia dell'ordinamento civile di competenza esclusiva statale».



A tale norma, di carattere programmatico, è stata data attuazione con l'art. 1, comma 604 della legge n. 234/2021, il quale prevede che «Al fine di dare attuazione a quanto previsto dall'art. 3, comma 2, del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, ..., le risorse destinate ai trattamenti accessori del personale dipendente dalle amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, possono essere incrementate, rispetto a quelle destinate a tali finalità nel 2021, con modalità e criteri stabiliti dalla contrattazione collettiva nazionale relativa al triennio 2019-2021 o dai provvedimenti di determinazione o autorizzazione dei medesimi trattamenti, di una misura percentuale del monte salari 2018 da determinare, per le amministrazioni statali, nei limiti di una spesa complessiva di 110,6 milioni di euro a decorrere dall'anno 2022, ... e, per le restanti amministrazioni, a valere sui propri bilanci, con la medesima percentuale e i medesimi criteri previsti per il personale delle amministrazioni dello Stato, secondo gli indirizzi impartiti dai rispettivi comitati di settore ai sensi dell'art. 47, comma 2, del predetto decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165».

Pertanto per le amministrazioni diverse da quelle centrali la percentuale massima da applicare al monte salari del 2018 è sempre rimasta pari allo 0,22% come indicato anche nella relazione tecnica della citata legge di bilancio 2022-2024 in quanto la modifica intervenuta nel comma 604, dell'art. 1, della legge n. 234/2021, rispetto alla precedente formulazione contenuta nell'art. 182 del DDL di bilancio 2022 ha interessato esclusivamente le amministrazioni centrali. Nulla rileva la circostanza che la legge della Regione Sardegna n. 17/2021 sia stata emanata prima dell'entrata in vigore della legge di bilancio per il 2022, considerato il carattere programmatico dell'art. 3, comma 2, del decreto-legge n. 80/2021, confermato più volte in tutti i tavoli istituzionali, a cui è stata data attuazione e copertura finanziaria proprio con la predetta legge n. 234/2021.

Si aggiunga anche l'effetto emulativo che ne deriverebbe e gli effetti finanziari di cui, al momento, non è possibile neanche valutare la quantificazione.

Pertanto, in assenza, alla data di entrata in vigore della legge regionale, del parametro previsto dall'art. 3, comma 2, del decreto-legge n. 80/2021, definito infatti solo successivamente dalla legge di bilancio 2022 (ossia il rispetto dei «limiti delle risorse finanziarie destinate a tale finalità»), la norma regionale avrebbe dovuto rispettare il limite di spesa posto originariamente dall'art. 23, comma 2, del decreto legislativo n. 75 del 2017 e, conseguentemente, essa si pone in contrasto con il principio di coordinamento della finanza pubblica sancito dall'art. 117, terzo comma, della Costituzione, nonché con l'art. 119 (recante autonomia finanziaria degli enti territoriali) della Costituzione».

3) Illegittimità dell'art. 5, comma 25, della legge Regione Sardegna n. 17/21 per violazione degli articoli 117, secondo comma, lettera l) e 97 della Costituzione, in relazione all'art. 3 dello Statuto speciale per la Sardegna (Legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3), con riferimento all'art. 30 comma 1 e 2-quinquies del decreto legislativo n. 165/2001.

L'art. 5, comma 25, al fine di rafforzare l'organico regionale, con particolare riguardo alle necessità di personale conseguenti all'emergenza Covid-19, dispone che il personale con contratto a tempo indeterminato che abbia prestato servizio presso il sistema Regione in posizione di comando o in assegnazione temporanea, anche attraverso i progetti di cui alla delib. G.R. 18 gennaio 2005, n. 1/11, negli ultimi cinque anni può transitare, a seguito di apposita domanda, nell'Amministrazione regionale mediante cessione di contratto, previo nulla osta dell'amministrazione di provenienza. Inoltre, viene previsto che la disposizione non comporta oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale e che tali misure trovano applicazione nei limiti delle risorse finanziarie disponibili nel fondo per il reclutamento del personale in conto della missione 01 - programma 10 - titolo 1, del bilancio regionale e nel rispetto delle facoltà assunzionali previste a legislazione vigente.

Il riferimento all'istituto della cessione del contratto come strumento di mobilità viola i principi in materia di accesso agli impieghi pubblici posto che, sul punto, occorre tener conto della speciale disciplina dettata dal decreto legislativo n. 165/2001. Da tale disciplina sembrerebbe invero discostarsi l'art. 38-bis della legge regionale n. 31/1998, cui la norma regionale in questione fa rinvio, in quanto pur essendo rubricato «passaggio diretto di personale tra amministrazioni diverse», non solo richiede il previo nulla osta dell'amministrazione di appartenenza, non più previsto in via generalizzata per effetto delle modifiche introdotte dall'art. 3, del decreto-legge n. 80/2021, ma dispone altresì, nel caso di attribuzione del livello economico di valore pari o immediatamente inferiore a quello posseduto nell'amministrazione di appartenenza «un assegno personale riassorbibile atto a garantire l'importo del trattamento economico fisso e continuativo annuo in godimento». Tale disposizione si pone in contrasto con l'art. 30, comma 2-quinquies, del testo unico del pubblico impiego, in forza del quale «Salvo diversa previsione, a seguito dell'iscrizione nel ruolo dell'amministrazione di destinazione, al dipendente trasferito per mobilità si applica esclusivamente il trattamento giuridico ed economico, compreso quello accessorio, previsto nei contratti collettivi vigenti nel comparto della stessa amministrazione». Su questo presupposto giuridico il recente parere DFP n. 27149 del 21 aprile 2021 ha precisato che, in caso di mobilità volontaria, non è garantito il mantenimento del livello retributivo in godimento presso l'amministrazione di provenienza, dovendosi fare riferimento agli emolumenti propri del trattamento economico fondamentale ed accessorio del comparto di contrattazione dell'amministrazione di destinazione del dipendente previsti per la categoria e fascia economica di inquadramento, restando esclusa la possibilità del riconoscimento, ancorché a titolo di assegno



ad personam riassorbibile, di importi derivanti da emolumenti propri del comparto di provenienza; tale possibilità resta invece contemplabile nei casi di mobilità diversi da quella volontaria (*cf.* art. 3, comma 2, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 26 giugno 2015).

Alla luce di quanto detto, il citato art. 38-*bis* della legge regionale n. 31/1998 appare fattispecie ibrida, che il legislatore regionale avrebbe previsto *ad hoc* nell'ambito del proprio ordinamento, in contrasto con le citate disposizioni in materia di mobilità che afferiscono alla disciplina del rapporto di lavoro pubblico (privatizzato).

Ne discende, a cascata, anche l'illegittimità dell'art. 5, comma 25 in questa sede oggetto d'esame.

Codesta Corte costituzionale ha infatti più volte ricondotto alla materia dell'"ordinamento civile" anche le diverse forme e procedure di mobilità nel lavoro pubblico (sentenze n. 68 del 2011; n. 324 del 2010; n. 17/2014).

Si palesa quindi una violazione della sfera di competenza legislativa che l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. riserva esclusivamente allo Stato. Non osta a tale conclusione la circostanza che, ai sensi dell'art. 3, lettera a), dello Statuto della Regione Sardegna, spetti a quest'ultima la competenza legislativa esclusiva in materia di ordinamento degli uffici e di stato giuridico ed economico del proprio personale. Tale potestà di regolazione in materia incontra, infatti, ai sensi di quanto previsto dallo stesso Statuto regionale sardo, i limiti derivanti dalle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica (così, Corte costituzionale sentenza n. 172 del 2018).

In proposito la Consulta (*cf.* sentenza n. 189 del 2007) ha ritenuto confermata l'autoqualificazione contenuta nell'art. 1, comma 3, testo unico pubblico impiego (che richiama i principi desumibili dall'art. 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421) — che per le Regioni a statuto speciale i principi desumibili dal testo unico pubblico impiego costituiscono norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica. Come tali, essi si impongono al rispetto del legislatore della Regione autonoma (in tal senso, *ex multis*, sentenze n. 93 del 2019, n. 201; n. 178 del 2018 e n. 16/2020).

In proposito giova rammentare che, secondo un consolidato avviso della Corte costituzionale, da ultimo confermato nella sentenza n. 25 del 2021, "ogni provvedimento legislativo esiste a sé e può formare oggetto di autonomo esame ai fini dell'accertamento della sua legittimità: l'istituto dell'acquiescenza non si applica invero ai giudizi in via principale, atteso che la norma impugnata ha comunque l'effetto di reiterare la lesione da cui deriva l'interesse a ricorrere dello Stato" (*ex plurimis*, sentenze n. 237, n. 98 e n. 60 del 2017, n. 39 del 2016, n. 215, n. 124 del 2015 e sentenza n. 286 del 2019).

4) *Illegittimità dell'art. 5, comma 26, della legge Regione Sardegna n. 17/21 per violazione degli articoli 117, secondo comma, lettera l) e 97 della Costituzione, in relazione all'art. 3 dello Statuto speciale per la Sardegna (Legge costituzionale 26 febbraio 1948), n. 3, con riferimento all'art. 19 del decreto legislativo n. 165/2001.*

L'art. 5, comma 26 — al fine di garantire l'assolvimento delle procedure in corso, l'avvio e l'attuazione della programmazione europea 2021/2027 — prevede la possibilità di prorogare, fino ad un massimo di due anni e nei limiti delle risorse finanziarie disponibili, gli incarichi dirigenziali a tempo determinato attribuiti in seguito a procedure ad evidenza pubblica nel sistema Regione ai sensi dell'art. 29, della legge regionale n. 31 del 1998, secondo le direttive dell'assessore competente.

In proposito, si evidenzia che l'art. 29 della legge regionale n. 31/1998, in materia di conferimento degli incarichi ai dirigenti esterni, al comma 4-*bis*, dispone che «Nelle amministrazioni del sistema Regione, per lo svolgimento delle funzioni di cui agli articoli 25 e 26 possono essere conferiti, con procedure selettive a evidenza pubblica, nei limiti dell'8 per cento delle dotazioni organiche dirigenziali del sistema Regione e secondo le rispettive procedure di nomina, incarichi dirigenziali con contratto di diritto privato a tempo determinato, ai sensi dell'art. 19, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), la cui durata è determinata nell'avviso entro i limiti di cui all'art. 28, comma 7».

Il predetto art. 28, comma 7, dispone che «L'attribuzione delle funzioni ha durata quinquennale e deve tassativamente essere rideliberata entro la scadenza. Decorsi quindici giorni da tale termine, o sessanta giorni dalla sopravvenuta vacanza, senza che gli organi competenti abbiano provveduto, ad essi si sostituisce il Presidente della Giunta, che procede immediatamente, anche in mancanza delle deliberazioni, delle proposte e dei pareri previsti dall'ordinaria procedura di conferimento».

Al riguardo, occorre rappresentare che il legislatore statale, con l'art. 19 del citato decreto legislativo n. 165/2001, ha disciplinato, tra l'altro, la durata minima e massima dei contratti *de quibus*.

Nello specifico il comma 6 stabilisce, con riferimento agli incarichi a soggetti esterni ai ruoli dell'amministrazione conferente, che la durata di questi ultimi «... non può eccedere, per gli incarichi di funzione dirigenziale, di cui ai commi 3 e 4, il termine di tre anni, e, per gli altri incarichi di funzione dirigenziale, il termine di cinque anni ...». È previsto altresì che gli incarichi dirigenziali siano rinnovabili.



In proposito, va precisato che l'art. 40, comma 1, lettera *f*), del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 (Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni) ha modificato l'art. 19 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, aggiungendo il comma *6-ter*, il quale dispone che i commi 6 e *6-bis* si applicano alle amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del medesimo decreto.

Quest'ultima norma, a sua volta, stabilisce che per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato e, per quanto qui interessa, anche le Regioni.

Nel merito si evidenzia che il consolidato orientamento della Corte costituzionale riconduce la disciplina degli incarichi dirigenziali conferiti a soggetti esterni all'amministrazione alla materia dell'ordinamento civile di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., poiché il conferimento degli incarichi in argomento si realizza mediante la stipulazione di un contratto di lavoro di diritto privato. Conseguentemente, la disciplina della fase costitutiva di tale contratto, così come quella del rapporto che sorge per effetto della conclusione di quel negozio giuridico, appartengono alla materia dell'ordinamento civile di competenza esclusiva statale.

A tal proposito, si riporta la sentenza della Corte costituzionale n. 310/2011 che ha censurato un'analogia fattispecie, disposta con legge regionale, in tema di prosecuzione di incarichi dirigenziali in essere, conferiti anche a soggetti estranei all'amministrazione, per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost. poiché direttamente incidente sulla disciplina del contratto dei dirigenti esterni e, segnatamente, sui profili connessi all'instaurazione ed alla durata del rapporto. Peraltro, la Consulta, già con la sentenza n. 324/2010 prima richiamata, aveva evidenziato che «... l'art. 19, comma 6, decreto legislativo n. 165 del 2001 contiene una pluralità di precetti relativi alla qualificazione professionale ed alle precedenti esperienze lavorative del soggetto esterno, alla durata massima dell'incarico (e, dunque, anche del relativo contratto di lavoro), all'indennità che — a integrazione del trattamento economico — può essere attribuita al privato, alle conseguenze del conferimento dell'incarico su un eventuale preesistente rapporto di impiego pubblico e, infine, alla percentuale massima di incarichi conferibili a soggetti esterni ...». In tale pronuncia si evince quindi che «... tra i precetti rientranti nella materia dell'ordinamento civile, devono ritenersi compresi anche quelli relativi alla “durata massima dell'incarico” (e, dunque, anche del relativo contratto di lavoro)».

Da ultimo giova rammentare che gli atti inerenti l'instaurazione e la gestione dei rapporti di lavoro, tra cui anche l'eventuale provvedimento amministrativo di rinnovo di un incarico di livello dirigenziale in essere, sono da ricondursi alle attribuzioni proprie delle figure di vertice dirigenziale degli enti e, come tali, sottratti alle competenze degli organi di indirizzo politico.

La separazione tra funzioni di indirizzo politico-amministrativo e funzioni di gestione amministrativa costituisce, infatti, un principio di carattere generale, che trova il suo fondamento nell'art. 97 della Costituzione (*cf. ex multis* Corte costituzionale, sentenza n. 81/2013) al quale le regioni, pur nel rispetto della loro autonomia, non possono sottrarsi.

La giurisprudenza di codesta Corte, in particolare, si è espressa nel senso che «l'individuazione dell'esatta linea di demarcazione tra gli atti da ricondurre alle funzioni dell'organo politico e quelli di competenza della dirigenza amministrativa spetta al legislatore. A sua volta, tale potere incontra un limite nello stesso art. 97 della Costituzione: nell'identificare gli atti di indirizzo politico amministrativo e quelli a carattere gestionale, il legislatore non può compiere scelte che, contrastando in modo irragionevole con il principio di separazione tra politica e amministrazione, ledano l'imparzialità della pubblica amministrazione» (sentenza n. 81/2013 ult. cit.).

Tanto premesso, la norma in esame appare illegittima per contrasto con i principi di cui agli articoli 117, secondo comma, lettera *l*) e 97 della Cost. e con le norme statutarie già richiamate.

*5) Illegittimità dell'art. 5, comma 29, della legge n. 17/21 della Regione Sardegna per violazione degli articoli 117, secondo comma, lettera *l*) e 97 della Costituzione, in relazione all'art. 3 dello Statuto speciale per la Sardegna (Legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3), con riferimento agli articoli 2 comma 3 e 45 del decreto legislativo n. 165/2001.*

L'art. 5, comma 29, della legge in esame dispone che, al fine di dare attuazione ai commi *4-ter* e *4-quater* dell'art. 58, della legge regionale n. 31 del 1998 introdotti dalla legge in esame e istituire una indennità pensionabile in analogia all'indennità di specificità organizzativa percepita dal personale della Protezione civile nazionale, riconosciuta dall'art. 18 del contratto integrativo della Presidenza del Consiglio dei ministri sottoscritto il 15 settembre 2004, per la contrattazione collettiva regionale, è autorizzata, ai sensi dell'art. 62, della legge regionale n. 31 del 1998 l'ulteriore spesa di euro 285.840 per l'anno 2021 e di euro 1.143.360 annui a decorrere dall'anno 2022 (missione 01 - programma 10 - titolo 1).

Al riguardo, si evidenzia che la disposizione in esame dispone un incremento delle risorse destinate alla contrattazione collettiva regionale per dare attuazione alle previsioni, pure contenute nella legge regionale in esame, intese a costituire per il personale della Direzione generale della protezione civile una autonoma e separata area di contrattazione all'interno del comparto nonché per stabilire discipline specifiche per le figure professionali di altre direzioni generali dell'Amministrazione regionale o del sistema Regione, che concorrono allo svolgimento delle attività di pro-



tezione civile previste nel piano regionale per la protezione civile. Tuttavia, la previsione di tale ulteriore spesa viene finalizzata anche al finanziamento dell'istituzione di una indennità pensionabile per il predetto personale, intervenendo di fatto in una materia che è riservata alla contrattazione collettiva e che, pertanto, si pone in contrasto con il principio generale, riconosciuto dalla giurisprudenza di codesta Corte costituzionale, secondo cui, a seguito della privatizzazione del rapporto di lavoro pubblico, la disciplina del trattamento giuridico ed economico dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni è retta dalle disposizioni del codice civile e dalla contrattazione collettiva, cui la legge dello Stato rinvia. Le medesime considerazioni si impongono anche per il personale delle Regioni. La disciplina del trattamento economico e giuridico, anche con riguardo al pubblico impiego regionale, è riconducibile alla materia «ordinamento civile», riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (sentenza n. 273 del 2020, si vedano anche sentenze n. 175 e n. 160 del 2017). È dunque precluso alle Regioni adottare una normativa che incida su un rapporto di lavoro già sorto e, nel regolarne il trattamento giuridico ed economico, si sostituisca alla contrattazione collettiva, fonte imprescindibile di disciplina (sentenze n. 20 del 2021 e n. 199 del 2020). Con riferimento alle Regioni a statuto speciale, la Consulta ha indicato la necessità di tener conto delle competenze statutarie che, con particolare riguardo alla Regione autonoma Sardegna, per espressa previsione statutaria, deve comunque essere esercitata nel «rispetto [...] delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica».

Codesta Corte, proprio con riguardo al trattamento economico, ha già chiarito con le sentenze n. 257 del 2016 e n. 211 del 2014 che «l'art. 2, comma 3, del decreto legislativo n. 165/2001 stabilisce che l'attribuzione di tali trattamenti può avvenire esclusivamente mediante contratti collettivi, mentre l'art. 45 dello stesso decreto ribadisce che il trattamento economico fondamentale ed accessorio è definito dai contratti collettivi» (sentenza n. 154 del 2019, punto 2 del Considerato in diritto).

Tale disciplina, secondo la Corte costituzionale, «costituisce norma fondamentale di riforma economico-sociale della Repubblica» (sentenza n. 81 del 2019 richiamata dalla già citata sentenza n. 154 del 2019) e detta principi che si configurano come «tipici limiti di diritto privato, fondati sull'esigenza, connessa al precetto costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti tra privati, principi che si impongono anche alle Regioni a statuto speciale» (sentenza n. 189 del 2007, richiamata dalla già citata sentenza n. 81 del 2019).

Tanto premesso la norma in esame è illegittima, per contrasto con la normativa nazionale citata e di conseguenza con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. e con le norme statutarie già richiamate.

6) Illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 32, della legge Regione Sardegna n. 17/21 per violazione degli articoli 117, secondo comma, lettera l) e 97 della Costituzione, in relazione all'art. 3 dello Statuto speciale per la Sardegna (Legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3), con riferimento agli articoli l'art. 3, del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2021, n. 113.

L'art. 6, comma 32 dispone che «La validità delle graduatorie relative alle procedure selettive per il reclutamento di personale a tempo determinato e indeterminato, pubblicate dalle aziende ospedaliere, dalle aziende ospedaliere universitarie della Sardegna e dalle amministrazioni del sistema Regione, è prorogata al 31 dicembre 2022».

Al riguardo, si rammenta che, di recente, codesta Corte costituzionale (sentenza n. 58/2021) è stata chiamata ad esprimersi sul ricorso proposto da alcune Regioni a Statuto speciale avverso le disposizioni di cui all'art. 1, commi 147 e 149, della legge n. 160/2019 recanti disposizioni sul termine di validità delle graduatorie, nonché sulle condizioni di utilizzo delle stesse (in particolare il comma 149, del modificare l'art. 35, comma 5-ter, del decreto legislativo n. 165/2001, ha ridotto tale termine da tre a due anni). Segnatamente, nel dichiarare infondate le questioni proposte, codesta Corte ha precisato quanto segue: «(...) deve, pertanto, escludersi che le norme statali in esame, che dettano una disciplina puntuale del termine di validità delle graduatorie, riferendosi genericamente alle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, si applichino alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste. Ne consegue che non si è determinata alcuna violazione della competenza regionale residuale, né del principio di leale collaborazione, non essendo le norme denunciate destinate a spiegare alcuna efficacia nel territorio regionale neppure quali norme recanti principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica. Ciò vale anzitutto in riferimento all'uso di graduatorie inerenti a procedure selettive pubbliche di personale sanitario, posto che il legislatore statale, non concorrendo «al finanziamento della spesa sanitaria», «neppure ha titolo per dettare norme di coordinamento finanziario» (sentenza n. 341 del 2009)» (sentenza n. 133 del 2010; nello stesso senso, successivamente, sentenze n. 115 e n. 187 del 2012 e n. 125 del 2015; nello stesso senso anche sentenza n. 241 del 2018). Ad analoga conclusione deve, in ogni caso, giungersi in riferimento a tutte le graduatorie che concludono concorsi pubblici. Anche ove si volesse configurare la disciplina della validità delle graduatorie concorsuali, sebbene non più affiancata a misure di contenimento delle assunzioni, come disciplina recante principi di coordinamento della finanza pubblica, essa non potrebbe imporsi alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, in assenza di una specifica previsione mediante



un apposito accordo. Tali principi, infatti, non possono imporsi alle autonomie speciali ove non siano “individuati nel rispetto del «principio dell'accordo, inteso come vincolo di metodo (e non già di risultato) e declinato nella forma della leale collaborazione (sentenze n. 88 del 2014, n. 193 e n. 118 del 2012)» (sentenza n. 103 del 2018)” (sentenza n. 273 del 2020). Le disposizioni statali impugnate non possono, inoltre, ritenersi applicabili alla Regione autonoma come unica declinazione possibile dei principi di ragionevolezza, buon andamento e imparzialità dell'amministrazione di cui agli articoli 3 e 97 Cost., da intendersi come limiti all'esercizio della sua competenza (sentenze n. 126 e n. 77 del 2020).

Codesta Corte ha già affermato che «[l]'ampio campo di azione riservato al legislatore valdostano consente allo stesso di intervenire [...] con efficienza e ragionevolezza nella gestione delle graduatorie, anche tenendo conto della posizione degli idonei» (sentenza n. 77 del 2020)». In quell'occasione è emerso con chiarezza che le norme statali non limitano la competenza della Regione, purché nel disciplinare le graduatorie il legislatore regionale contemperi il reclutamento imparziale degli idonei e verifichi la perdurante attitudine professionale degli stessi. In tal modo, nell'esercitare la propria competenza, la Regione non entra in contrasto con gli articoli 3 e 97 Cost., proprio perché tale esercizio «costituisce una delle possibili espressioni del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione» (sentenza n. 77 del 2020). Questo ormai costante orientamento non può che trovare conferma nel presente giudizio».

La competenza esclusiva delle Regioni in materia, come ribadita dalla Corte, non può, tuttavia, ritenersi svincolata dal rispetto dai limiti scaturenti dai principi costituzionali di buon andamento, imparzialità e ragionevolezza. Tali principi, quali parametri cui raffrontare l'esercizio della discrezionalità regionale in ordine allo scorrimento di graduatorie ancora valide, codesta Corte ha altresì avuto modo di meglio dettagliare nella sentenza n. 126/2020, in particolare: «Lo scorrimento delle graduatorie ancora valide è assoggettato a limitazioni, che valgono a renderlo compatibile con i principi di imparzialità e di buon andamento dell'amministrazione (...). Il canone di imparzialità consente di ricorrere allo scorrimento delle graduatorie, nel rigoroso rispetto dell'ordine di merito, solo quando vi sia un'integrale corrispondenza tra il profilo e la qualifica professionale del posto che si intende coprire, da un lato, e, dall'altro, il profilo e la categoria professionale per i quali si è bandito il concorso poi concluso con l'approvazione delle graduatorie. Non vi è scorrimento per posti di nuova istituzione o frutto di trasformazione, per evitare rimodulazioni dell'organico in potenziale contrasto con i principi di imparzialità prescritti dalla Costituzione. Il buon andamento, per altro verso, preclude di scorrere le graduatorie, quando sia mutato il contenuto professionale delle mansioni tipiche del profilo che si intende acquisire o quando, per il tempo trascorso o per le modifiche sostanziali nel frattempo introdotte nelle prove di esame e nei requisiti di partecipazione dei concorrenti, la graduatoria già approvata cessi di rispecchiare una valutazione attendibile dell'idoneità dei concorrenti e della qualificazione professionale necessaria per ricoprire l'incarico».

In questa cornice la Corte ha altresì evidenziato che «La disciplina dell'accesso all'impiego regionale deve dunque essere scrutinata alla luce delle peculiarità che la contraddistinguono, delle finalità che essa persegue e del complessivo contesto in cui si colloca.» (cf: sentenza n. 126/2020 cit.).

A tal proposito, il personale assunto dagli enti locali o dalle regioni, siano essi a statuto ordinario o a statuto speciale, possono oggi, alla luce della disciplina introdotta con l'art. 3, del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2021, n. 113, fruire senza vincoli di autorizzazione, della più ampia mobilità verso le pubbliche amministrazioni.

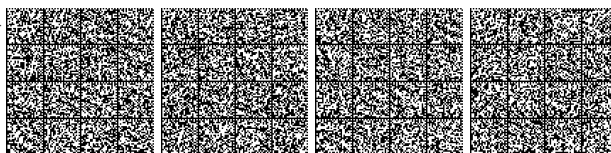
Tale circostanza rende assolutamente indispensabile che il personale sia reclutato attraverso procedure che garantiscano il più alto livello di omogeneità, per raggiungere il quale anche l'attualità della selezione effettuata costituisce un ineludibile passaggio. Ne consegue che il reclutamento del personale deve avvenire entro tempi ragionevolmente brevi rispetto al momento in cui è stata svolta la selezione, affinché la stessa risponda ai requisiti previsti dal quadro ordinamentale di riferimento.

Alla luce delle considerazioni che precedono, la norma in questione deve essere impugnata per violazione dei principi di cui agli articoli 97 e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione e delle norme statutarie già richiamate.

7) *Illegittimità costituzionale dell'art. 13, commi 60, della legge regionale n. 17/2021, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. e dell'art. 3 dello Statuto speciale per la Sardegna (Legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3), in riferimento agli articoli 143 e 145 del decreto legislativo n. 42 del 2004, e del principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 Cost.*

L'art. 3, primo comma, lettera f), dello Statuto riconosce alla regione Sardegna una autonomia più ampia di quella risultante dalla norma costituzionale generale di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, attribuendo potestà legislativa primaria nella materia dell'edilizia ed urbanistica.

Va tuttavia precisato che, in base al medesimo art. 3 dello Statuto, la potestà legislativa primaria della regione, deve esplicarsi «in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico sociali della Repubblica», e quindi necessariamente nel rispetto delle previsioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio, dettate dallo Stato nell'esercizio della potestà legislativa esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.



Nel sottolineare la portata unitaria e complessa della nozione di territorio, su cui «gravano più interessi pubblici: quelli concernenti la conservazione ambientale e paesaggistica, la cui cura spetta in via esclusiva allo Stato, e quelli concernenti il Governo del territorio e la valorizzazione dei beni culturali ed ambientali (fruizione del territorio), che sono affidati alla competenza concorrente dello Stato e delle Regioni» (Corte costituzionale, sentenza n. 367 del 2007; nello stesso senso, fra le altre, sentenze n. 164 del 2021 e n. 66 del 2018) va ribadito che, in quanto incide sul paesaggio, valore costituzionale «primario» e «assoluto» (Corte costituzionale, sentenze n. 641 del 1987 e n. 151 del 1986) la tutela ambientale e paesaggistica, affidata allo Stato, «precede e comunque costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente -delle Regioni in materia di Governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali e ambientali» (Corte costituzionale, sentenza n. sentenza n. 367 del 2007).

La Corte costituzionale, proprio con riferimento alla Regione autonoma della Sardegna, ha affermato che «la conservazione ambientale e paesaggistica spetta, in base all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., alla cura esclusiva dello Stato [e che] le disposizioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio si impongono al rispetto del legislatore della Regione autonoma della Sardegna, anche in considerazione della loro natura di norme di grande riforma economico-sociale e dei limiti posti dallo stesso statuto sardo alla potestà legislativa regionale» (sentenze n. 210 del 2014 e n. 51 del 2006). Pertanto, la competenza primaria ed esclusiva dello Stato in materia di tutela del paesaggio, comporta che: «[...] il legislatore della Regione autonoma della Sardegna non può esercitare unilateralmente la propria competenza statutaria nella materia edilizia e urbanistica quando siano in gioco interessi generali riconducibili alla predetta competenza esclusiva statale e risultino in contrasto con norme fondamentali di riforma economico-sociale» (Corte costituzionale, sentenza n. 103 del 2017).

Nell'ambito della prospettiva sopra illustrata si colloca il principio della «gerarchia» degli strumenti di pianificazione dei diversi livelli territoriali, espresso dall'art. 145 del decreto legislativo n. 22 gennaio 2004, n. 42 (Corte costituzionale, sentenza n. 180 del 2008).

In tale contesto, il piano paesaggistico regionale - le cui prescrizioni sono «cogenti per gli strumenti urbanistici dei comuni, delle città metropolitane e delle province» e «immediatamente prevalenti sulle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici» (art. 145, comma 3, del decreto legislativo n. 42 del 2004) - è «strumento di ricognizione del territorio oggetto di pianificazione non solo ai fini della salvaguardia e valorizzazione dei beni paesaggistici, ma anche nell'ottica dello sviluppo sostenibile e dell'uso consapevole del suolo, in modo da poter consentire l'individuazione delle misure necessarie per il corretto inserimento, nel contesto paesaggistico, degli interventi di trasformazione del territorio» (Corte costituzionale sentenza n. 172 del 2018). Per tale motivo, la Corte costituzionale ha affermato la necessità di salvaguardare «la complessiva efficacia del piano paesaggistico, ponendola al riparo dalla pluralità e dalla parcellizzazione degli interventi delle amministrazioni locali» (sentenza n. 182 del 2006).

Alla luce del delineato quadro normativo e giurisprudenziale, l'art. 13, commi 60 e 61 della legge regionale *de qua*, nel consentire interventi di trasformazione del territorio al di fuori del contesto pianificatorio condiviso con lo Stato, sono lesive della competenza legislativa esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. e del principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 Cost.

In particolare, il comma 60 dell'art. 13 della legge regionale in oggetto (recante modifiche all'art. 37 della legge regionale 11 ottobre 1985, n. 23), prevede che: «[...] Nelle more dell'approvazione dei Piani di risanamento urbanistico, dell'adeguamento del Piano urbanistico comunale al Piano paesaggistico regionale, ed entro ventiquattro mesi dalla adozione dell'atto di cui alla lettera c), i comuni possono rilasciare ai richiedenti che ne facciano specifica istanza, il permesso di costruire o l'autorizzazione in sanatoria alle seguenti condizioni: a) che sussistano tutti gli altri presupposti di legge; b) che gli insediamenti da assoggettare a risanamento urbanistico siano stati individuati e perimetrati ai sensi dell'art. 38, comma 1 lettera a,); c) che il comune, con apposito atto, stabilisca. [...]»:

In tal modo, la disposizione regionale introduce modifiche alla attuazione del Piano paesaggistico regionale, in violazione dell'art. 145 comma 5(2) e dell'art. 143, comma 9(3) del citato decreto legislativo n. 42 del 2004.

La norma censurata si pone altresì in contrasto con l'art. 107 delle norme tecniche di attuazione del Piano paesaggistico regionale e con il comma 4 dell'art. 145 del citato decreto legislativo(4) che prevedono tempi e criteri di adeguamento dei Piani urbanistici comunale, che nella legge regionale in esame sono rideterminati unilateralmente dalla regione senza alcuna partecipazione statale.

(2) Art. 145, comma 5, decreto legislativo n. 42/2004: «La regione disciplina il procedimento di conformazione ed adeguamento degli strumenti urbanistici alle previsioni della pianificazione paesaggistica, assicurando la partecipazione degli organi ministeriali al procedimento medesimo».

(3) Art. 143, comma 9, decreto legislativo n. 42/2004: «A far data dall'adozione del piano paesaggistico non sono consentiti, sugli immobili e nelle aree di cui all'art. 134, interventi in contrasto con le prescrizioni di tutela previste nel piano stesso. A far data dalla approvazione del piano le relative previsioni e prescrizioni sono immediatamente cogenti e prevalenti sulle previsioni dei piani territoriali ed urbanistici».

(4) Art. 145, comma 4, decreto legislativo n. 42/2004: «I comuni, le città metropolitane, le province e gli enti gestori delle aree naturali protette conformano o adeguano gli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale alle previsioni dei piani paesaggistici, secondo le procedure previste dalla legge regionale, entro i termini stabiliti dai piani medesimi e comunque non oltre due anni dalla loro approvazione. I limiti alla proprietà derivanti da tali previsioni non sono oggetto di indennizzo».



Al riguardo, si sottolinea che la regione Sardegna ha approvato il piano paesaggistico regionale, primo ambito omogeneo, con deliberazione della giunta regionale n. 36/7 del 5 settembre 2006 (c.d. «PPR dell'ambito costiero») e che le norme tecniche di attuazione del suddetto piano fissano a un anno il termine per l'adeguamento del Piano urbanistico comunale.

La disposizione censurata si pone altresì in contrasto con le previsioni dei commi 3(5) e 4 del citato art. 145 laddove richiedono che la legge regionale disciplini «le procedure di adeguamento degli altri strumenti di pianificazione e le connesse misure di Governo del territorio in linea con le determinazioni del nuovo piano paesaggistico o, nell'attesa dell'adozione, secondo le modalità concertate e preliminari alla sua stessa adozione». (sentenza n. 86 del 2019.)

In sostanza, l'art. 13, comma 60, citato introduce, nell'art. 37 della legge regionale 11 ottobre 1985, n. 23, una nuova previsione derogatoria all'obbligo sancito dall'art. 145, comma 4 del decreto legislativo n. 42 del 2004, con riferimento alla necessità che il Piano urbanistico comunale (PUC) sia adeguato, entro due anni, al Piano paesaggistico regionale (nel caso della Regione Sardegna tale termine è ridotto ad un anno dal combinato disposto degli articoli 4, comma 3, e 107, comma 1, delle Norme tecniche di attuazione del PPR).

Infatti, la disposizione del nuovo comma 8-bis, introdotto al richiamato art. 37, non contiene limiti temporali rispetto alla suddetta necessità di adeguamento, il quale termine già previsto dal PPR, d'altronde, è abbondantemente trascorso, vista l'efficacia intervenuta fin dal 9 settembre 2006 del medesimo PPR relativo agli ambiti costieri («PPR - Primo ambito omogeneo»).

Ancora, la previsione derogatoria non appare attenuarsi neanche con riferimento a quanto previsto alla lettera a) del medesimo comma 8-bis («a) che sussistano tutti gli altri presupposti di legge»), per l'evidente fatto che l'applicazione della richiamata norma derogatoria, in mancanza dell'adeguamento del PUC al PPR, rende inefficaci dal punto di vista urbanistico le previsioni regolatrici della gestione e tutela del patrimonio culturale paesaggistico e del paesaggio (costituite dagli indirizzi e dalle direttive) sancite dal PPR con le relative NTA, ai fini dell'adeguamento obbligatorio degli strumenti urbanistici comunali.

Per quanto sopra, il comma 60 dell'art. 13 della legge regionale 22 novembre 2021, n. 17, è costituzionalmente illegittimo per i motivi sopra esposti ed in quanto in contrasto con quanto sancito dagli articoli 143 e 145 del decreto legislativo n. 42 del 2004 quali norme interposte.

Inoltre, il comma 60 citato contrasta con il principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 Cost., per mancata osservanza dell'obbligo della pianificazione concertata e condivisa, prescritta dalle norme statali in quanto idonea a garantire l'ordinato sviluppo urbanistico e a individuare le trasformazioni compatibili con le prescrizioni statali del citato Codice dei beni culturali e del paesaggio. Contravvenendo agli impegni assunti con lo Stato, la Regione viola tale principio, «il cui rilievo è confermato dal legislatore statale come norma di grande riforma economico-sociale che vincola l'autonomia speciale» (Corte cost. n. 257 del 2021).

8) *Illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 61, della legge regionale n. 17/2021, per violazione: degli articoli 3, 9 e 117, commi primo e secondo, lettera s) della Costituzione; dell'art. 3 legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), in relazione agli articoli 135, 143, 145 e 156 decreto legislativo n. 42/2004 e alla legge n. 14/2006 (ratifica della Convenzione europea del paesaggio fatta a Firenze il 20 ottobre 2000); del principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 Cost.*

Il successivo comma 61 dell'art. 13 della legge regionale in esame dispone che: «Nell'art. 28 della legge regionale 18 gennaio 2021, n. 1... sono apportate le seguenti modifiche:

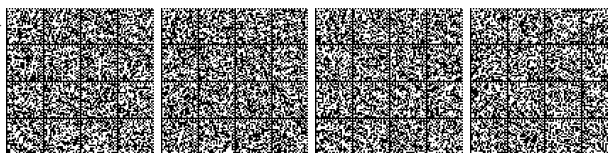
a) nel comma 2 la frase dall'inizio fino alle parole “al PPR”, è sostituita dalla seguente: “Con esclusione di quelle ricadenti nelle zone omogenee A, B e D, nonché nelle zone C e G contermini agli abitati, tutte come individuate negli strumenti urbanistici vigenti in base al decreto assessoriale 20 dicembre 1983, n. 22661U”;

b) nel comma 3 le parole “lettere a), b), c) e d)”, sono sostituite dalle parole “lettere a), b), c), d) ed e)”;

c) dopo il comma 3 è aggiunto il seguente: “3 bis. Sono in ogni caso fatti salvi i piani di risanamento urbanistico attuati e quelli già regolarmente approvati, con convenzione efficace.”».

Il comma 61, quindi, introduce nell'art. 28 della legge regionale 18 gennaio 2021, n. 1, una ulteriore modifica sostanziale nelle relative previsioni edificatore in ambiti tutelati paesaggisticamente dal PPR con riguardo al bene paesaggistico tipizzato e individuato delle «zone umide», bene paesaggistico definito dal medesimo PPR.

(5) Art. 145, comma 3, decreto legislativo n. 42/2004: «Le previsioni dei piani paesaggistici di cui agli articoli 143 e 156 non sono derogabili da parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico, sono cogenti per gli Strumenti urbanistici dei comuni, delle città metropolitane e delle province, sono immediatamente prevalenti sulle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici, stabiliscono norme di salvaguardia applicabili in attesa dell'adeguamento degli strumenti urbanistici e sono altresì vincolanti per gli interventi settoriali. Per quanto attiene alla tutela del paesaggio, le disposizioni dei piani paesaggistici sono comunque prevalenti sulle disposizioni contenute negli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore, ivi compresi quelli degli enti gestori delle aree naturali protette».



L'art. 17, comma 1, lettera g), delle NTA del PPR elenca, tra le categorie di beni paesaggistici, tipizzati e individuati nella cartografia del PPR, la seguente: «Zone umide, laghi naturali ed invasi artificiali e territori contermini compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i territori elevati sui laghi».

Si tratta di zone umide individuate dal PPR e, quindi, diverse e ulteriori rispetto a quelle tutelate ai sensi della Convenzione di Ramsar (queste ultime soggette a vincolo *ex lege* ai sensi dell'art. 142, comma 1, lettera i), del Codice dei beni culturali e del paesaggio).

Tale norma era stata oggetto della pronuncia del Consiglio di Stato n. 2188 del 2012, con la quale si era ritenuto che la fascia di rispetto della profondità di 300 metri «deve allora ritenersi valere per tutti i beni elencati in tale lettera g)». Successivamente, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 308 del 2013, aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 2, della legge della Regione autonoma Sardegna 12 ottobre 2012, n. 20 (Norme di interpretazione autentica in materia di beni paesaggistici)(6), evidenziando che «la volontà del legislatore deve ravvisarsi, alla luce di quanto statuito nella legge regionale n. 8 del 2004 e nelle relative norme del cosiddetto Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo n. 42 del 2004, nella volontà di assicurare un'adeguata tutela e valorizzazione del paesaggio, in primo luogo attraverso lo strumento del Piano paesistico regionale (art. 1 della legge regionale n. 8 del 2004; art. 135 del Codice dei beni culturali e del paesaggio). L'effetto prodotto dalla norma regionale impugnata, all'opposto, risulta essere quello di una riduzione dell'ambito di protezione riferita ad una categoria di beni paesaggistici, le zone umide, senza che ciò sia imposto dal necessario soddisfacimento di preminenti interessi costituzionali. E ciò, peraltro, in violazione di quei limiti che la giurisprudenza costituzionale ha ravvisato alla portata retroattiva delle leggi, con particolare riferimento al rispetto delle funzioni riservate al potere giudiziario. Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 20 del 2012».

Nel premettere che l'art. 28 della legge regionale 18 gennaio 2021, n. 1 è stata oggetto di impugnativa deliberata nella seduta del Consiglio dei ministri del 19 marzo 2021, si evidenzia che vengono ulteriormente ampliate sia le aree che le tipologie di intervento ammesse nelle «zone umide», introducendo in esse anche quelli di «nuova costruzione», come definiti dalla lettera e), dell'art. 3, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380.

La legge regionale 18 gennaio 2021, n. 1 è stata impugnata davanti alla Corte costituzionale (ricorso n. 22/2021), anche in riferimento a quanto sancito dal relativo *ex art.* 27 (rinumerato al n. 28 a seguito dell'avviso pubblicato in BURAS 21 gennaio 2021, n. 6).

In particolare, il richiamato comma 61, alla lettera a) introduce una modifica al previgente comma 2 dell'art. 28 (*ex art.* 27) della legge regionale n. 1 del 2021, per la quale non si prevede più la inedificabilità delle zone urbanistiche E ed F dei comuni che non hanno adeguato il proprio PUC al PPR, di fatto riducendo i livelli di tutela paesaggistica già vigenti delle sopra citate «zone umide» per le corrispondenti zone agricole (E) e zone turistiche (F), in quanto le stesse zone urbanistiche sono nuovamente urbanizzabili ed edificabili.

Anche le modifiche apportate dalla lettera b) del comma 61 dell'art. 13 al comma 3 dell'art. 28 (*ex art.* 27) della legge regionale n. 1 del 2021 riducono i livelli di tutela delle richiamate «zone umide», in quanto la nuova previsione regionale aggiunge tra gli interventi consentiti nella relativa fascia di tutela anche gli «interventi di nuova costruzione», come definiti dalla lettera e) dell'art. 3, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001.

Ugualmente, l'introduzione operata dalla lettera c) del comma 61 all'art. 28 (*ex art.* 27) della legge regionale n. 1 del 2021, con la previsione di un nuovo comma 3-bis («3-bis. Sono in ogni caso fatti salvi i piani di risanamento urbanistico attuati e quelli già regolarmente approvati, con convenzione efficace»), risulta ridurre la tutela riconosciuta al bene paesaggistico tipizzato ed individuato dal PPR come «zona umida», in quanto non sancisce in alcun modo che i richiamati «piani di risanamento urbanistico» (v. art. 37 della legge regionale n. 23 del 1985, già oggetto di modifiche con il comma 60 del presente art. 13) debbano essere stati approvati, quali «piani attuativi», a seguito dell'avvenuto adeguamento del PUC al PPR, come anche che il valido termine di efficacia della relativa convenzione debba riferirsi a quelli stabiliti ai commi 2 e 3 dell'art. 15 delle NTA del PPR, ossia non alla data di entrata in vigore della presente legge regionale n. 17 del 2021, ma a quelli più stringenti, rispettivamente, della D.G.R. n. 33/1 del 10 agosto 2004 e di adozione del medesimo PPR (D.G.R. n. 22/3 del 24 maggio 2006).

(6) Art. 1, commi 1 e 2, della legge della Regione autonoma Sardegna 12 ottobre 2012, n. 20 (Norme di interpretazione autentica in materia di beni paesaggistici: «1. La Giunta regionale, nel rispetto della norma fondamentale di riforma economico-sociale del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'art. 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), e successive modifiche ed integrazioni, assume una deliberazione di interpretazione autentica dell'art. 17, comma 3, lettera g), delle norme di attuazione del Piano paesaggistico regionale nel senso che la fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia è da riferirsi esclusivamente, come in tali disposizioni già stabilito, ai laghi naturali e agli invasi artificiali, e non si applica alle citate zone umide tipizzate e individuate ai sensi dell'art. 134, comma 1, lettera c), del decreto legislativo n. 42 del 2004, come modificato dall'art. 4, comma 1, del decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 157 (Disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione al paesaggio. 2. I comuni e gli altri enti competenti, in conformità alla deliberazione di interpretazione autentica della Giunta regionale di cui al comma 1, sono tenuti ad adottare i necessari atti conseguenti con riferimento ai titoli abilitativi rilasciati a decorrere dal 24 maggio 2006, data di adozione del Piano paesaggistico regionale».)



Per quanto sopra, anche il comma 61 dell'art. 13 ha i medesimi profili di incostituzionalità già evidenziati nell'imputativa dell'art. 28 (*ex* 27) di cui al ricorso n. 22/2021 davanti alla Corte costituzionale.

Stanti i limiti della competenza regionale in materia, esaminati al precedente motivo di ricorso cui si rinvia, la disposizione censurata appare illegittima per violazione degli articoli 3, 9 e 117, commi primo e secondo, lettera *s*) della Costituzione nonché per violazione della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna) che, all'art. 3, lettera *f*), affida alla Regione competenza esclusiva in materia di edilizia ed urbanistica ma nel rispetto della Costituzione, degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica.

Difatti, come già esposto al motivo che precede, in materia di tutela del paesaggio, il Codice dei beni culturali e del paesaggio costituisce per la Regione espressione della competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), nonché limite per quanto attiene alle norme di grande riforma in esso contenute in materia di «edilizia ed urbanistica», attribuita alla Regione in via esclusiva.

Inoltre, il comma 61 citato contrasta con il principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 Cost., per mancata osservanza dell'obbligo della pianificazione concertata e condivisa, prescritta dalle norme statali in quanto idonea a garantire l'ordinato sviluppo urbanistico e a individuare le trasformazioni compatibili con le prescrizioni statali del citato Codice dei beni culturali e del paesaggio. Contravvenendo agli impegni assunti con lo Stato, la Regione viola tale principio, «il cui rilievo è confermato dal legislatore statale come norma di grande riforma economico-sociale che vincola l'autonomia speciale» (Corte cost. n. 257 del 2021).

9) Illegittimità costituzionale dell'art. 20, comma, della legge regionale n. 17/2021, per violazione dell'art. 81, terzo comma, della Costituzione.

Il comma 1, dell'art. 20, della legge regionale n. 17/2021 apporta modifiche alla legge regionale n. 45 del 1989, in materia di esecuzione dei provvedimenti di demolizione e rimessione in pristino e, in particolare, autorizza l'Amministrazione regionale a concedere una anticipazione delle spese ai comuni (che sono tenuti ad eseguire i provvedimenti di demolizione o di rimessione in pristino), senza interessi e con restituzione entro cinque anni delle somme recuperate dai comuni.

Al riguardo, l'operazione prevista non viene estinta nello stesso esercizio nel quale è contratta e, pertanto, non si configura come anticipazione, bensì come prestito; conseguentemente la disposizione comporta oneri a carico del bilancio regionale in relazione all'attribuzione delle risorse ai comuni, non quantificati e per i quali non viene indicata la copertura finanziaria.

Pertanto, la disposizione contrasta con l'art. 81, terzo comma, della Costituzione.

10) Illegittimità costituzionale dell'art. 35, comma 5, della legge regionale n. 17/2021: per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 2, comma 1, lettera b), del decreto-legge n. 174/2012 convertito dalla legge n. 213 del 2012; per violazione del principio di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione di cui agli articoli 3 e 97 Cost.; per violazione del principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 Cost.

L'art. 35 (Estensione alle Autorità di garanzia regionali delle norme in materia di scadenza degli organi e del potere sostitutivo e modifiche alla legge regionale n. 2 del 2014 e alla legge regionale n. 11 del 2019 in materia di poteri e prerogative consiliari), comma 5, prevede, con efficacia retroattiva a decorrere dalla XV legislatura (ossia dal 2014), la rivalutazione delle indennità e dei rimborsi spese per i consiglieri regionali con particolari funzioni e per i componenti della Giunta regionale che non siano consiglieri, in misura pari a quella rilevata dall'Istat.

La disposizione, infatti, introduce i commi *5-bis* e *5-ter* all'art. 2 della legge regionale 9 gennaio 2014, n. 2 (Razionalizzazione e contenimento della spesa relativa al funzionamento degli organi statutari della Regione) prevedendo, per i consiglieri regionali, per quelli tra essi che svolgono particolari funzioni nonché per i componenti della Giunta regionale che non siano consiglieri — il cui trattamento economico è equiparato in parte ai primi in forza dell'art. 3 della legge regionale n. 2 del 2014 — la rivalutazione delle indennità e dei rimborsi spese spettanti nella misura pari alla variazione, se positiva, rilevata dall'ISTAT dell'indice dei prezzi al consumo (FOI).

Il comma *5-ter* stabilisce che tale rivalutazione decorra dalla XV legislatura.

Tale disposizione di contenuto retroattivo determina effetti economici in contrasto con le disposizioni di contenimento della spesa pubblica.

L'art. 2 del decreto-legge n. 174/2012 cit. dispone che «1. Ai fini del coordinamento della finanza pubblica e per il contenimento della spesa pubblica, a decorrere dal 2013 una quota pari all'80 per cento dei trasferimenti erariali a favore delle regioni, ..., è erogata a condizione che la regione, con le modalità previste dal proprio ordinamento, entro il 23 dicembre 2012, ovvero entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente



decreto ... abbia definito l'importo dell'indennità di funzione e dell'indennità di carica, nonché delle spese di esercizio del mandato, dei consiglieri e degli assessori regionali, spettanti in virtù del loro mandato, in modo tale che non ecceda complessivamente l'importo riconosciuto dalla regione più virtuosa. La regione più virtuosa è individuata dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano entro il 10 dicembre 2012».

Il comma 4, dello stesso articolo dispone che «le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano provvedono ad adeguare i propri ordinamenti a quanto previsto dal comma 1 compatibilmente con i propri statuti di autonomia e con le relative norme di attuazione».

La Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, tuttavia, con delibera del 30 ottobre 2012 confermata dalla delibera del 6 dicembre 2012, ha individuato la «regione più virtuosa» e indicato gli importi lordi onnicomprensivi per i Presidenti (13.800 euro lordi) e per i consiglieri regionali (11.100 euro lordi)».

La disposizione di cui al predetto comma 5-ter, pertanto, viola il criterio stabilito dalla Conferenza Stato-regioni che dà attuazione alla disposizione di cui all'art. 2, comma 1, lettera b), del decreto-legge n. 174/2012 convertito dalla legge n. 213 del 2012 e, per esso, il parametro costituzionale del «coordinamento della finanza pubblica» ponendosi in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost. che impone alle Regioni, incluse quelle ad autonomia speciale, il rispetto dei principi fondamentali contenuti nella legge statale.

Si tenga presente che l'art. 26 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 dispone che «I consiglieri regionali ricevono una indennità fissata con legge regionale».

L'art. 2 della legge regionale n. 2/2014, in attuazione del sopra citato art. 26 dello Statuto speciale per la Regione Sardegna, ha definito il trattamento economico spettante ai consiglieri regionali, al Presidente della Regione, al Presidente del Consiglio e ai componenti della Giunta regionale. Per le finalità che qui rilevano si evidenzia che sommando le diverse componenti di tale trattamento economico (indennità consiliare; rimborso forfettario per le spese inerenti all'esercizio del mandato; indennità di carica per i consiglieri che svolgono particolari funzioni e l'eventuale rimborso per le spese di trasporto) l'emolumento massimo erogabile per i Presidenti è pari a 13.600 euro annui mentre per i consiglieri è di 11.100 euro annui.

Tanto premesso se ne deduce che, quantomeno per i consiglieri regionali la cui retribuzione è già al limite massimo fissato dalla Conferenza, qualsiasi incremento di tali importi si porrebbe oltre i citati limiti.

La disposizione viola, altresì, il principio di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione di cui agli articoli 3 e 97 della Costituzione.

La disposizione appare altresì lesiva del principio di leale collaborazione, che trova il suo ancoraggio negli articoli 5 e 120 della Costituzione, in quanto derogherebbe unilateralmente con legge regionale all'Intesa sancita in sede di Conferenza Stato-Regioni con le delibere 30 ottobre 2012 e del 6 dicembre 2012.

11) Illegittimità costituzionale dell'art. 39, comma 1, lettera B, della legge regionale n. 17/2021 per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere d) e h) della Costituzione e dell'art. 3 dello Statuto speciale per la Sardegna (Legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3)

L'art. 39, comma 1 lettera b), nel novellare l'art. 41 della legge regionale n. 23/1998, introduce un nuovo comma 1-bis, ai sensi del quale «i caricatori dei fucili ad anima rigata a ripetizione semiautomatica non possono contenere più di due cartucce durante l'esercizio dell'attività venatoria ad eccezione della caccia al cinghiale per la quale possono contenere fino a cinque cartucce».

La disposizione determina uno sconfinamento in materie riservate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato e presenta evidenti profili di illegittimità costituzionale.

Nello specifico, la materia oggetto della novella, riassumibile nella disciplina dell'utilizzo dei caricatori dei fucili ad anima rigata durante l'esercizio dell'attività venatoria, rientra nell'area «armi, munizioni ed esplosivi», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera d) della Costituzione oltre a presentare evidenti ricadute sul piano dell'ordine e della sicurezza pubblica, di cui alla lettera h) della medesima disposizione della Carta fondamentale.

Inoltre, la citata norma regionale risulta ultronea: è infatti meramente riproduttiva dell'art. 13 della legge 11 febbraio 1992, n. 157, concernente le norme per la protezione della fauna selvatica e per il prelievo venatorio. L'intervento normativo regionale, pertanto, oltre a porsi in contrasto con le suddette norme costituzionali, dà luogo ad un fenomeno di gemmazione normativa, foriero di possibili future distorsioni applicative, come l'ipotesi di sopravvivenza della disposizione regionale in caso di un'eventuale modifica o novazione della normativa nazionale.

Anche in questo ultimo caso il legislatore regionale eccede dalle competenze assegnate dallo Statuto speciale di autonomia.



P.Q.M.

Si chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimi, e conseguentemente annullare per i motivi esposti in narrativa, i seguenti articoli della legge regionale Sardegna n. 17/2021:

art. 5, commi 3, 19, 25, 26 e 29, recante «Disposizioni in materia di personale»;

art. 6, comma 32, recante «Disposizioni in materia di politiche sociali e sanità»;

art. 13, commi 60 e 61, recante «Disposizioni in materia di urbanistica»;

art. 20, comma 1, recante «Esecuzione dei provvedimenti di demolizione e rimessione in pristino»;

art. 35, comma 5, recante «Rivalutazione Istat delle indennità dei consiglieri regionali»;

art. 39, comma 1, lettera b), recante «Esercizio dell'attività venatoria».

Si allega:

1. Estratto della delibera del Consiglio dei ministri del 21 gennaio 2022.

Roma, 24 gennaio 2022

Avvocati dello Stato: VITALE - GALLUZZO

22C00028

N. 13

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 23 febbraio 2022
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Paesaggio - Pianificazione - Norme della Regione Lombardia - Modifiche alla legge regionale n. 31 del 2008 - Locali da destinare ad attività agrituristiche - Previsione della possibilità, per una sola volta, dell'ampliamento nella misura massima del dieci per cento della superficie lorda dei fabbricati, individuati nel certificato di connessione, già destinati o da destinare all'attività agriturbistica.

– Legge della Regione Lombardia 16 dicembre 2022 (*recte*: 2021), n. 23 (Seconda legge di revisione normativa ordinamentale 2021), art. 6, comma 1, lettera a).

Ricorso ex art. 127 della Costituzione per il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso ex lege dall'Avvocatura generale dello Stato (codice fiscale 80224030587; Pec per il ricevimento degli atti: ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it), presso i cui uffici in Roma, via dei Portoghesi n. 12, legalmente domicilia;

Contro la Regione Lombardia (codice fiscale 80050050154), in persona del Presidente *pro tempore*, con sede in Milano, piazza Città di Lombardia n. 1;

Per la declaratoria di illegittimità costituzionale della legge Regione Lombardia n. 23 del 16 dicembre 2022, «Seconda legge di revisione normativa ordinamentale 2021», limitatamente all'art. 6, comma 1, lettera a), come da delibera del Consiglio dei ministri dell'11 febbraio 2022.

Nel BUR n. 51 del 20 dicembre 2021 è stata pubblicata la legge regionale della Lombardia 16 dicembre 2021, n. 23, «Seconda legge di revisione normativa ordinamentale 2021».

Il Governo ritiene che tale legge sia censurabile nella disposizione *supra* indicata, e propone pertanto questione di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 127, comma 1 della Costituzione per i seguenti

MOTIVI

1. *Illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, lettera a) della legge Regione Lombardia 16 dicembre 2021, n. 23, per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione, in riferimento agli artt. 135, 143 e 145 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e alla legge n. 14 del 2006, di recepimento della Convenzione europea del paesaggio (norme interposte).*

L'art. 6, comma 1, lettera a) della legge n. 23 del 2021, che sostituisce il secondo periodo del comma 3 dell'art. 154 della legge n. 31 del 2008, risulta manifestamente affetto da illegittimità costituzionale, sotto i profili di seguito illustrati.



Così recita la disposizione impugnata:

«Alla legge regionale 5 dicembre 2008, n. 31 (Testo unico delle leggi regionali in materia di agricoltura, foreste, pesca e sviluppo rurale) è apportata la seguente modifica:

“a) il secondo periodo del comma 3 dell’art. 154 è sostituito dal seguente: ‘È, altresì, consentito, per una sola volta, l’ampliamento nella misura massima del dieci per cento della superficie lorda dei fabbricati, individuati nel certificato di connessione, già destinati o da destinare all’attività agrituristica’.

Con la norma impugnata viene quindi sostituito il secondo periodo del comma 3 dell’art. 154 che così recitava: ‘È, altresì, consentito per una sola volta, l’ampliamento nella misura massima del dieci per cento della superficie lorda di pavimento destinata a uso agrituristico sulla base della potenzialità agrituristica risultante dal certificato di connessione’.

Per effetto di tale modifica, il comma 3 dell’art. 154 risulta ora così complessivamente formulato: ‘3. Il riuso degli immobili rurali destinati ad agriturismo, anche distaccati, può avvenire attraverso interventi di ristrutturazione edilizia, di restauro e risanamento conservativo e attraverso ampliamenti necessari all’adeguamento igienico-sanitario e tecnologico. È, altresì, consentito, per una sola volta, l’ampliamento nella misura massima del dieci per cento della superficie lorda dei fabbricati, individuati nel certificato di connessione, già destinati o da destinare all’attività agrituristica’».

È quindi evidente che la modifica introdotta dall’art. 6 della legge impugnata ha l’effetto ampliare la portata della disposizione di cui al citato art. 154.

Se infatti anteriormente alla stessa, ad essere consentito era solo l’ampliamento nella misura massima del dieci per cento della superficie lorda di pavimento destinata ad uso agrituristico, oggi, dopo la modifica, è consentito l’ampliamento, sempre nella misura massima del dieci per cento, della superficie dei fabbricati non solo già destinati, ma anche da destinare, in futuro, ad attività agrituristica.

Ma tale possibilità generalizzata di realizzare incrementi volumetrici nella misura massima indicata, è prevista senza alcuna considerazione o riferimento al contesto paesaggistico.

La scelta operata dalla Regione Lombardia presenta dunque, *ictu oculi*, rilevanti profili di criticità rispetto alla disciplina di tutela dei beni culturali e paesaggistici, contenuta nel Codice dei beni culturali e del paesaggio (decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42), risultando invasiva della potestà legislativa esclusiva spettante allo Stato ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lettera *s*) della Costituzione.

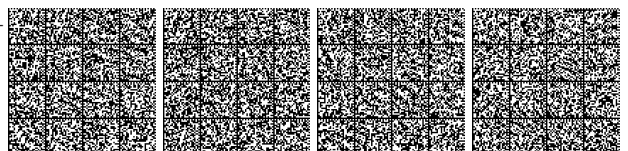
Gli incrementi volumetrici in questione sono, infatti, collocati al di fuori del necessario quadro di riferimento, costituito dalle previsioni del piano paesaggistico, ai sensi degli artt. 135, 143 e 145 del Codice di settore. Soltanto a quest’ultimo strumento, elaborato d’intesa tra Stato e Regione, spetta infatti di stabilire, per ciascuna area tutelata, le c.d. prescrizioni d’uso (e cioè i criteri di gestione del vincolo, volti a orientare la fase autorizzatoria) e di individuare la tipologia delle trasformazioni compatibili e di quelle vietate, nonché le condizioni delle eventuali trasformazioni. L’art. 6, dunque, contrasta con la scelta del legislatore statale di rimettere alla pianificazione la disciplina d’uso dei beni paesaggistici (c.d. vestizione dei vincoli) ai fini dell’autorizzazione degli interventi, come esplicitata negli artt. 135, 143 e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, costituenti norme interposte rispetto al parametro costituzionale di cui agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera *s*) della Costituzione.

La parte III del Codice dei beni culturali e del paesaggio, in particolare, delinea un sistema organico di tutela paesaggistica, inserendo i tradizionali strumenti del provvedimento impositivo del vincolo e dell’autorizzazione paesaggistica nel quadro della pianificazione paesaggistica del territorio, che deve essere elaborata concordemente da Stato e Regione.

Il legislatore nazionale, nell’esercizio della potestà legislativa esclusiva in materia, ha assegnato, dunque, al piano paesaggistico una posizione di assoluta preminenza nel contesto della pianificazione territoriale.

Gli artt. 143, comma 9, e 145, comma 3, del Codice di settore sanciscono infatti l’inderogabilità delle previsioni del predetto strumento da parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico, e la loro cogenza rispetto agli strumenti urbanistici, nonché l’immediata prevalenza del piano paesaggistico su ogni altro atto della pianificazione territoriale e urbanistica (*cf.* Corte costituzionale n. 180 del 2008).

Si tratta di una scelta di principio la cui validità e importanza è già stata affermata più volte da codesta Corte, in occasione dell’impugnazione di leggi regionali che intendevano mantenere uno spazio decisionale autonomo agli strumenti di pianificazione dei comuni e delle regioni, eludendo la necessaria condivisione delle scelte attraverso uno strumento di pianificazione sovracomunale, definito d’intesa tra lo Stato e la Regione. Si è, infatti, affermata l’esistenza di un vero e proprio obbligo (costituente un principio inderogabile della legislazione statale), di elaborazione congiunta del piano paesaggistico, con riferimento ai beni vincolati (Corte costituzionale n. 86 del 2019) e ha rimarcato che l’impronta unitaria della pianificazione paesaggistica «è assunta a valore imprescindibile, non derogabile dal legislatore regionale in quanto espressione di un intervento teso a stabilire una metodologia uniforme nel rispetto della legislazione di tutela dei beni culturali e paesaggistici sull’intero territorio nazionale» (Corte costituzionale n. 182 del 2006; *cf.* anche la sentenza n. 272 del 2009).



Come evidenziato da codesta Ecc.ma Corte, «quanto detto non vanifica le competenze delle regioni e degli enti locali, “ma è l'impronta unitaria della pianificazione paesaggistica che è assunta a valore imprescindibile, non derogabile dal legislatore regionale in quanto espressione di un intervento teso a stabilire una metodologia uniforme nel rispetto della legislazione di tutela dei beni culturali e paesaggistici sull'intero territorio nazionale: il paesaggio va, cioè, rispettato come valore primario, attraverso un indirizzo unitario che superi la pluralità degli interventi delle amministrazioni locali” (sentenza n. 182 del 2006; la medesima affermazione è presente anche nelle successive sentenze n. 86 del 2019, n. 68 e n. 66 del 2018, n. 64 del 2015 e n. 197 del 2014)» (Corte costituzionale n. 240 del 2020).

Mediante la legge in esame, dunque, la Regione Lombardia si sottrae ingiustificatamente all'obbligo di redazione congiunta con lo Stato del piano paesaggistico, esercitando una funzione di disciplina del paesaggio e dei beni paesaggistici in modo del tutto autonomo, nonostante la co-pianificazione costituisca un principio inderogabile posto dal Codice (Corte costituzionale n. 240 del 2020).

Il dedotto profilo di illegittimità costituzionale della disposizione regionale censurata non può essere superato sulla base della considerazione che non è prevista la possibilità di realizzare gli incrementi volumetrici in contrasto con la pianificazione paesaggistica e che tali interventi rimangono, comunque, subordinati al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica.

Quanto al primo aspetto, è sufficiente ricordare che la Regione Lombardia, nonostante il tempo trascorso dall'entrata in vigore del Codice dei beni culturali e del paesaggio, non si è ancora munita di un piano paesaggistico conforme alla disciplina legislativa statale, ossia adottato in esito al processo di co-pianificazione e avente i contenuti di cui agli artt. 135 e 143 del medesimo Codice. Conseguentemente, la disposizione censurata, pur non violando un (inesistente) piano paesaggistico ai sensi del Codice, risulta essa stessa elusiva dell'obbligo di co-pianificazione, in quanto svolge una funzione di disciplina del paesaggio agrario che il Codice demanda proprio al piano paesaggistico.

Inoltre, il fatto che gli interventi consentiti dalla legge regionale rimangano subordinati all'autorizzazione paesaggistica non elide l'illegittimità costituzionale della previsione. Al riguardo, deve rammentarsi che, sin dalla legge n. 1497 del 1939, il legislatore ha previsto, con riferimento alla tutela del paesaggio, tre distinti strumenti: (i) il vincolo, mediante il quale il bene viene individuato e sottoposto a tutela; (ii) l'autorizzazione, che è finalizzata a controllare le trasformazioni del bene; (iii) il piano paesaggistico, che ha lo scopo di operare una valutazione complessiva del contesto tutelato, proprio allo scopo di evitare che la considerazione parcellizzata degli interventi (quale operata a valle mediante l'autorizzazione) non consenta di mettere a fuoco e di tutelare gli specifici profili di pregio paesaggistico.

Il ruolo del piano paesaggistico è stato successivamente rilanciato e potenziato dalla legge n. 431 del 1985 (c.d. legge Galasso), che ha previsto l'obbligo di pianificazione paesaggistica per tutti gli ambiti vincolati *ex lege* ai sensi dell'art. 1 della medesima legge (oggi trasfuso nell'art. 142 del Codice) e in ulteriori ambiti individuati dalle regioni.

Da ultimo, il Codice dei beni culturali e del paesaggio ha stabilito l'obbligo generalizzato di pianificazione paesaggistica regionale di tutto il territorio, vincolato e non, nonché l'obbligo di co-pianificazione con lo Stato per tutti gli ambiti soggetti a vincolo paesaggistico (art. 135).

Il ruolo sempre più pregnante assegnato dal legislatore alla pianificazione paesaggistica deriva proprio dalla consapevolezza dell'insufficienza del solo strumento dell'autorizzazione a costituire un adeguato presidio di tutela dei valori paesaggistici.

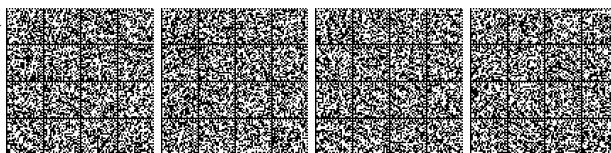
In sede di rilascio dell'autorizzazione è infatti consentita, come detto, soltanto una valutazione del singolo intervento, che non consente di apprezzare e di governare l'effetto derivante dal cumulo delle trasformazioni.

Ne deriva che la previsione regionale censurata non può essere ritenuta legittima per il mero fatto che non deroga all'obbligo di autorizzazione paesaggistica, atteso che essa comunque elide, per le ragioni sopra illustrate, la pianificazione paesaggistica, costituente strumento cardine di tutela del paesaggio, con finalità autonome e specifiche rispetto al singolo provvedimento autorizzatorio.

A ciò va aggiunto che la Regione Lombardia, in data 21 luglio 2017, ha sottoscritto con il Ministero per i beni e le attività culturali (ora Ministero della cultura) un protocollo di intesa per la redazione congiunta del piano paesaggistico e, al momento, sono in corso interlocuzioni finalizzate al rinnovo della stessa.

In tale prospettiva, dunque, l'art. 6 della legge regionale in oggetto si presenta ancor più come frutto di una scelta assunta unilateralmente dalla Regione, al di fuori del percorso avviato con lo Stato per l'attività di co-pianificazione paesaggistica.

Con conseguente violazione del principio di leale collaborazione, il quale, secondo l'insegnamento di codesta Corte, «deve presiedere a tutti i rapporti che intercorrono tra Stato e regioni», atteso che «la sua elasticità e la sua adattabilità lo rendono particolarmente idoneo a regolare in modo dinamico i rapporti in questione, attenuando i dualismi ed evitando eccessivi irrigidimenti» (così, *ex multis*, Corte costituzionale n. 31 del 2006).



Al riguardo, è stato chiarito, tra l'altro, che il predetto principio «(...) anche in una accezione minimale, impone alle parti che sottoscrivono un accordo ufficiale in una sede istituzionale di tener fede ad un impegno assunto» (così ancora la sentenza da ultimo richiamata).

La scelta della Regione, dunque, di assumere iniziative unilaterali, al di fuori del percorso di condivisione avviato con lo Stato per l'attività di co-pianificazione paesaggistica, si pone, in sostanza, in contrasto anche con il principio di leale collaborazione (con riferimento alla leale collaborazione ai fini della pianificazione paesaggistica *cfr.* Corte costituzionale n. 240 del 2020, nonché Corte costituzionale n. 257 del 2021 e n. 219 del 2021).

Alla luce di tutto quanto sopra illustrato, emerge la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*) della Costituzione, rispetto al quale costituiscono norme interposte gli artt. 135, 143 e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, nonché del principio di leale collaborazione.

Inoltre, l'abbassamento del livello della tutela determinato dall'art. 6 della legge n. 23 del 2021 comporta la violazione anche dell'art. 9 della Costituzione, che sancisce la rilevanza della tutela del paesaggio quale interesse primario e assoluto (Corte costituzionale n. 367 del 2007).

L'art. 6 della legge regionale in oggetto si pone anche in contrasto con il principio di necessaria considerazione dei valori paesaggistici del territorio, anche non vincolato, e della sua apposita pianificazione.

Tutto il paesaggio, infatti, incluso il territorio non assoggettato al regime dei vincoli paesaggistici, costituisce comunque oggetto di tutela ai sensi della Convenzione europea del paesaggio, sottoscritta a Firenze del 20 ottobre 2000 e ratificata dall'Italia con la legge 9 gennaio 2006, n. 14. La Convenzione prevede infatti, all'art. 1, lettera *a*), che il termine «paesaggio» «designa una determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni». Oggetto della protezione assicurata dalla Convenzione sono, quindi, tutti i paesaggi, e non solo i beni soggetti a vincolo paesaggistico.

Con riferimento ai paesaggi, così definiti, la Convenzione prevede, all'art. 5, che «Ogni Parte si impegna a:

- a*) riconoscere giuridicamente il paesaggio in quanto componente essenziale del contesto di vita delle popolazioni, espressione della diversità del loro comune patrimonio culturale e naturale e fondamento della loro identità;
- b*) stabilire e attuare politiche paesaggistiche volte alla salvaguardia, alla gestione e alla pianificazione dei paesaggi, tramite l'adozione delle misure specifiche di cui al seguente art. 6;
- c*) avviare procedure di partecipazione del pubblico, delle autorità locali e regionali e degli altri soggetti coinvolti nella definizione e nella realizzazione delle politiche paesaggistiche menzionate al precedente capoverso *b*);
- d*) integrare il paesaggio nelle politiche di pianificazione del territorio, urbanistiche e in quelle a carattere culturale, ambientale, agricolo, sociale ed economico, nonché nelle altre politiche che possono avere un'incidenza diretta o indiretta sul paesaggio.»

In forza del successivo art. 6, inoltre, l'Italia si è impegnata all'adozione di misure specifiche, tra l'altro, in tema di «Identificazione e valutazione», da attuare «Mobilitando i soggetti interessati conformemente all'art. 5.c, e ai fini di una migliore conoscenza dei propri paesaggi, ogni Parte si impegna a:

a):

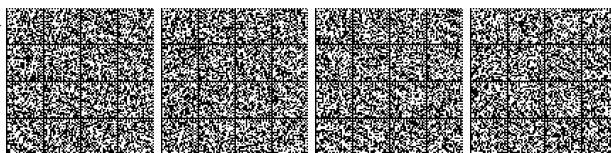
- (i) identificare i propri paesaggi, sull'insieme del proprio territorio;
- (ii) analizzarne le caratteristiche, nonché le dinamiche e le pressioni che li modificano;
- (iii) seguirne le trasformazioni;

b) valutare i paesaggi identificati, tenendo conto dei valori specifici che sono loro attribuiti dai soggetti e dalle popolazioni interessate; (...)».

Le misure richieste dalla Convenzione prevedono, inoltre, la fissazione di appositi obiettivi di qualità paesaggistica e l'attivazione degli «strumenti di intervento volti alla salvaguardia, alla gestione e/o alla pianificazione dei paesaggi».

L'adempimento degli impegni assunti mediante la sottoscrizione della Convenzione richiede che tutto il territorio sia oggetto di pianificazione e di specifica considerazione dei relativi valori paesaggistici, anche per le parti che non siano oggetto di tutela quali beni paesaggistici. Nel sistema ordinamentale, ciò si traduce nei precetti contenuti all'art. 135 del Codice, il cui testo è stato integralmente riscritto dal decreto legislativo n. 63 del 2008, a seguito del recepimento della Convenzione europea del paesaggio.

In particolare, il comma 1 del predetto art. 135, stabilisce che «Lo Stato e le regioni assicurano che tutto il territorio sia adeguatamente conosciuto, salvaguardato, pianificato e gestito in ragione dei differenti valori espressi dai diversi contesti che lo costituiscono. A tale fine le regioni sottopongono a specifica normativa d'uso il territorio mediante piani paesaggistici, ovvero piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici, entrambi di seguito denominati: "piani paesaggistici". L'elaborazione dei piani paesaggistici avviene congiuntamente tra Ministero e regioni, limitatamente ai beni paesaggistici di cui all'art. 143, comma 1, lettere *b*), *c*) e *d*), nelle forme previste dal medesimo art. 143.».



Il medesimo art. 135 disciplina, poi, la funzione e i contenuti del piano paesaggistico.

Ne deriva che, anche con riferimento al paesaggio non vincolato, le regioni sono tenute alla pianificazione paesaggistica.

In tale prospettiva, prevedere che interventi di impatto assai rilevante sul territorio, quali quelli previsti dall'art. 6 della legge n. 23 del 2021, avvengano sulla base di mere previsioni di legge (avulse dalla considerazione dei singoli contesti), invece di essere pianificati nell'ambito dello strumento apposito previsto dalla medesima disposizione nazionale, tenendo conto dei valori paesaggistici specificamente riferibili a ciascun ambito territoriale, risulta confliggente con le disposizioni dell'art. 135 del Codice e, quindi, con l'attuazione alla Convenzione europea sul paesaggio.

La disposizione censurata, dettando una disciplina generale e astratta — per di più non temporanea, ma strutturale — è destinata a incidere in modo indiscriminato sui diversi contesti, prescindendo dai profili di pregio agricolo, ecologico e paesaggistico dei singoli ambiti, dalle concrete esigenze da soddisfare (la disciplina si applica, infatti, a tutti gli edifici destinati o anche soltanto da destinare ad attività agrituristiche), dalle dimensioni di partenza dell'edificio, nonché dall'eventuale effetto cumulativo rispetto ad altri fattori che abbiano compromesso il contesto agricolo.

Sotto tali profili, peraltro, la disciplina censurata risulta anche manifestamente arbitraria e irragionevole.

Per le ragioni illustrate, emerge la violazione degli artt. 3, 117, primo comma, e 117, secondo comma, lettera *s*) della Costituzione, rispetto ai quali costituiscono norme interposte la legge n. 14 del 2006, di recepimento della Convenzione europea del paesaggio, nonché gli artt. 135, 143 e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

I profili di illegittimità costituzionale illustrati trovano conferma nella consolidata giurisprudenza di codesta Corte.

Si è, infatti, già affermata l'illegittimità costituzionale della reiterazione delle discipline derogatorie alla pianificazione urbanistica comunale — in particolare, quelle dei c.d. piani casa regionali — in considerazione del *vulnus* che la stabilizzazione di tali deroghe arreca alla tutela paesaggistica, la quale deve trovare attuazione attraverso la copianificazione con lo Stato, prevista dal Codice dei beni culturali e del paesaggio e alla quale le regioni, tra le quali la Lombardia, si sono anche specificamente impegnate (*cf.*: Corte costituzionale n. 219 del 2021 e n. 24 del 2022).

Tale *vulnus* è ancora maggiore a fronte di una previsione, quale quella oggetto di contestazione, che, a differenza del c.d. piano casa, deroga alla pianificazione urbanistica senza trovare alcun fondamento in una norma statale di principio e che, inoltre, non è destinata a operare per un periodo limitato (e poi eventualmente prorogato), ma è addirittura introdotta a regime.

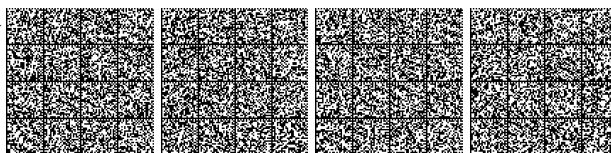
In una tale fattispecie, trovano applicazione, *a fortiori*, le considerazioni svolte dalla giurisprudenza costituzionale, la quale ha avuto modo di affermare — per di più nei confronti della Regione Sardegna, dotata di potestà legislativa esclusiva in materia di urbanistica ed edilizia — che «La previsione impugnata, nel sancire per un tempo apprezzabile un'ulteriore proroga di disposizioni che derogano alla pianificazione urbanistica, consente reiterati e rilevanti incrementi volumetrici del patrimonio edilizio esistente, isolatamente considerati e svincolati da una organica disciplina del governo del territorio, che lo stesso legislatore regionale individua come la sede più appropriata per la regolamentazione di interventi di consistente impatto, nel rispetto dei limiti posti dallo statuto di autonomia alla potestà legislativa primaria.

La legge regionale, consentendo interventi parcellizzati, svincolati da una coerente e stabile cornice normativa di riferimento, trascura l'interesse all'ordinato sviluppo edilizio, proprio della pianificazione urbanistica, e così danneggia “il territorio in tutte le sue connesse componenti e, primariamente, nel suo aspetto paesaggistico e ambientale” (sentenza n. 219 del 2021, punto 4.2. del Considerato in diritto).

D'altro canto, tale proroga, disposta in pendenza del procedimento, condiviso con lo Stato, di adeguamento del piano paesaggistico relativo alle aree costiere e di elaborazione di quello relativo alle aree interne, peraltro in corso da lungo tempo, finisce per compromettere la stessa pianificazione paesaggistica, deputata a indicare le linee fondamentali della tutela del paesaggio.

La disciplina impugnata contrasta dunque con la normativa codicistica posta a tutela del paesaggio, che costituisce limite anche alla competenza legislativa primaria della Regione autonoma Sardegna nella materia dell'urbanistica e dell'edilizia» (Corte costituzionale n. 24 del 2022).

Anche la disciplina di cui si discorre prevede la possibilità di realizzare incrementi volumetrici nelle aree agricole, le quali frequentemente presentano rilevanti profili di interesse paesaggistico. E ciò in modo indiscriminato, al di fuori di un disegno ordinato *ex ante*, imponendo così il rilascio delle autorizzazioni paesaggistiche sulla base della valutazione degli interventi caso per caso, con evidente abbassamento dello *standard* di tutela del paesaggio normativamente prescritto.



2. *Illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, lettera a) della legge Regione Lombardia 16 dicembre 2021, n. 23, per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera p) della Costituzione, e degli artt. 5 e 118, primo e secondo comma della Costituzione, in relazione all'art. 14, comma 27, lettera d) del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.*

Sotto altro profilo, la disposizione censurata risulta illegittima anche in quanto realizza una indebita compressione della potestà dei comuni di pianificare il proprio territorio, ponendosi conseguentemente in contrasto con il combinato disposto dell'art. 117, secondo comma, lettera p) della Costituzione, relativamente alla competenza esclusiva statale sulle funzioni fondamentali dei comuni, e degli artt. 5 e 118, primo e secondo comma della Costituzione, in riferimento al principio di sussidiarietà verticale.

Il legislatore statale, nell'esercizio della competenza ad esso esclusivamente attribuita dall'art. 117, secondo comma, lettera p) della Costituzione, ha individuato, «ferme restando le funzioni di programmazione e di coordinamento delle regioni, loro spettanti nelle materie di cui all'art. 117, commi terzo e quarto della Costituzione», quali funzioni fondamentali dei comuni «la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale, nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale» (art. 14, comma 27, lettera d) del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, recante «Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica», convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122).

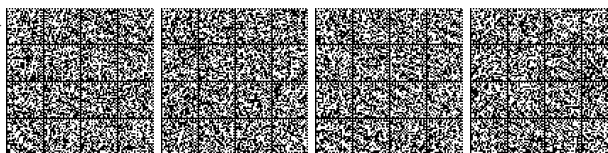
Come ricordato da codesta Corte, «Con tale previsione è stato legislativamente riconosciuto un orientamento costante della giurisprudenza costituzionale, secondo cui quella attinente alla pianificazione urbanistica rappresenta una funzione che non può essere oltre misura compressa dal legislatore regionale, perché “il potere dei comuni di autodeterminarsi in ordine all'assetto e alla utilizzazione del proprio territorio non costituisce elargizione che le regioni, attributarie di competenza in materia urbanistica siano libere di compiere” (sentenza n. 378 del 2000) e la suddetta competenza regionale “non può mai essere esercitata in modo che ne risulti vanificata l'autonomia dei comuni” (sentenza n. 83 del 1997)» (Corte costituzionale n. 202 del 2021).

Nella medesima pronuncia ora citata, richiamando ancora la propria giurisprudenza, codesta Corte ha affermato che «laddove si assuma lesa la potestà pianificatoria comunale, lo scrutinio di legittimità costituzionale si concentrerà “dapprima, in astratto sulla legittimità dello scopo perseguito dal legislatore regionale e quindi in concreto con riguardo alla necessità, alla adeguatezza e al corretto bilanciamento degli interessi coinvolti”, così da verificare se la sottrazione di potere ai comuni costituisca effettivamente “il minimo mezzo utile per perseguire gli scopi del legislatore regionale” (sentenza n. 179 del 2019). Tale giudizio di proporzionalità, mirante a verificare l'“esistenza di esigenze generali che possano ragionevolmente giustificare le disposizioni legislative limitative delle funzioni già assegnate agli enti locali” (sentenza n. 286 del 1997), consente quindi di appurare “se, per effetto di una normativa regionale rientrando nella materia del governo del territorio, come quella *sub iudice*, non venga menomato il nucleo delle funzioni fondamentali attribuite ai comuni all'interno del “sistema della pianificazione”, così da salvaguardarne la portata anche rispetto al principio autonomistico ricavabile dall'art. 5 della Costituzione” (sentenza n. 119 del 2020)» (così ancora Corte costituzionale n. 202 del 2021, cit.).

Attenendosi ai criteri sopra delineati dalla giurisprudenza costituzionale, deve rilevarsi che la disposizione regionale censurata persegue lo scopo, di per sé non censurabile, di favorire l'attività agrituristica. Le modalità con cui le premialità volumetriche sono state previste dalla disciplina in esame, e la loro stessa entità, determinano tuttavia una compressione della funzione fondamentale dei comuni in materia di pianificazione urbanistica che si spinge «oltre la soglia dell'adeguatezza e della necessità» (sentenza n. 119 del 2020).

La previsione dell'ultimo periodo del comma 3 dell'art. 154 della legge regionale n. 31 del 2008, come sostituita dall'art. 6 della legge regionale n. 23 del 2021, infatti, consente incrementi volumetrici fino al dieci per cento per gli immobili già destinati o anche soltanto da destinare ad attività agrituristica. Tale disposizione si combina con le ulteriori previsioni contenute nel medesimo art. 154 della legge regionale n. 31 del 2008, il quale consente l'utilizzazione «per attività agrituristiche di tutti gli edifici in possesso del requisito di ruralità rilevante ai fini fiscali, già esistenti da almeno tre anni, a condizione che la loro destinazione all'attività agrituristica non comprometta l'esercizio dell'attività agricola» (comma 1) e stabilisce, inoltre, che tali edifici rurali «sono compatibili con ogni destinazione d'uso prevista dagli strumenti urbanistici comunali e sovracomunali».

Dal quadro così ricostruito si evince che le premialità volumetriche, in quanto riferite agli edifici destinati o da destinare ad attività agrituristiche, sono consentite in modo indiscriminato nelle zone agricole, le quali presentano di frequente profili di pregio paesaggistico e sono, inoltre, soggette a una particolare disciplina urbanistica, essendo previsti *standard* di densità edilizia particolarmente restrittivi (cfr. art. 7, n. 3 del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444 e art. 59 della legge regionale della Lombardia n. 12 del 2005), a tutela della destinazione agricola di tali aree e delle ulteriori importanti funzioni — ecosistemiche, paesaggistiche, di ordinato assetto del territorio, e altre ancora — connesse al mantenimento di una cintura verde intorno all'abitato (cfr. *ex multis*, Cons. Stato, Sez. IV, 12 febbraio 2013, n. 830; Id., 16 novembre 2011, n. 6049).



Tali premialità presentano quindi potenzialmente un rilevante impatto sul paesaggio agrario, anche alla luce delle ulteriori previsioni sopra richiamate, volte a incentivare la destinazione degli edifici rurali ad attività agrituristiche.

A ciò deve aggiungersi che le premialità volumetriche non sono modulate in alcun modo in base alle caratteristiche dei luoghi, ma sono consentite in modo indiscriminato in tutte le aree agricole, senza eccettuare gli ambiti sottoposti a tutela paesaggistica o quelli qualificati come zone agricole strategiche (ai sensi dell'art. 15, comma 4 della legge regionale n. 12 del 2005).

Infine, come già evidenziato, la misura introdotta con la disposizione censurata non ha carattere transitorio, ma pienamente vigente a regime.

Tutti tali elementi inducono a ritenere che la previsione di tali premialità volumetriche, non modulabili in alcun modo da parte dei comuni, comprima in modo indebito la potestà riservata a tali enti in ordine alla pianificazione del proprio territorio, impedendo ai medesimi comuni di assicurare prevalenza, in determinati contesti, a interessi costituzionali anche primari — quale quello alla tutela del paesaggio agrario — rispetto all'interesse economico privato.

Al riguardo, occorre infatti ricordare che, secondo quanto da tempo chiarito dal Giudice amministrativo, «l'urbanistica, ed il correlativo esercizio del potere di pianificazione, non possono essere intesi, sul piano giuridico, solo come un coordinamento delle potenzialità edificatorie connesse al diritto di proprietà, così offrendone una visione affatto minimale, ma devono essere ricostruiti come intervento degli enti esponenziali sul proprio territorio, in funzione dello sviluppo complessivo ed armonico del medesimo.

Uno sviluppo che tenga conto sia delle potenzialità edificatorie dei suoli — non in astratto, bensì in relazione alle effettive esigenze di abitazione della comunità ed alle concrete vocazioni dei luoghi —, sia di valori ambientali e paesaggistici, sia di esigenze di tutela della salute e quindi della vita salubre degli abitanti, sia delle esigenze economico-sociali della comunità radicata sul territorio, sia, in definitiva, del modello di sviluppo che si intende imprimere ai luoghi stessi, in considerazione della loro storia, tradizione, ubicazione e di una riflessione “*de futuro*” sulla propria stessa essenza, svolta — per autorappresentazione ed autodeterminazione — dalla comunità medesima, attraverso le decisioni dei propri organi elettivi e, prima ancora, attraverso la partecipazione dei cittadini al procedimento pianificatorio.

In definitiva, il potere di pianificazione urbanistica non è funzionale solo all'interesse pubblico all'ordinato sviluppo edilizio del territorio in considerazione delle diverse tipologie di edificazione distinte per finalità (civile abitazione, uffici pubblici, opifici industriali e artigianali, etc.), ma esso è funzionalmente rivolto alla realizzazione contemporanea di una pluralità di interessi pubblici, che trovano il proprio fondamento in valori costituzionalmente garantiti.

Ne consegue che, diversamente opinando, e cioè nel senso di ritenere il potere di pianificazione urbanistica limitato alla sola prima ipotesi, si priverebbe la pubblica amministrazione di un essenziale strumento di realizzazione di valori costituzionali, quali sono almeno quelli espressi dagli artt. 9, comma secondo, 32, 42, 44, 47, comma secondo della Costituzione» (Cons. Stato, Sez. IV, 10 maggio 2012, n. 2710).

Tenuto conto di tali principi, i quali delineano la latitudine della potestà che i comuni devono poter esercitare in rapporto al proprio territorio, risulta predicabile, anche con riferimento alla disposizione censurata, quanto già rilevato dalla Corte costituzionale rispetto a un'altra previsione legislativa regionale della Lombardia, dovendosi riscontrare come «la disposizione in esame non faccia residuare in capo ai comuni alcun reale spazio di decisione, con l'effetto di farli illegittimamente scadere a meri esecutori di una scelta pianificatoria regionale» (Corte costituzionale n. 202 del 2021).

Per le ragioni sin qui esposte, emerge, pertanto, la violazione combinata disposta dell'art. 117, secondo comma, lettera p) della Costituzione, relativamente alla competenza esclusiva statale sulle funzioni fondamentali dei comuni, e degli artt. 5 e 118, primo e secondo comma della Costituzione, in riferimento al principio di sussidiarietà verticale.

Al fine di prevenire infondate eccezioni, si evidenzia inoltre che non assume alcun rilievo, al fine di elidere i profili di illegittimità costituzionale sopra illustrati, la circostanza che il Governo non abbia proposto impugnativa avverso l'art. 1, comma 1, lettera d) della legge regionale 18 giugno 2019, n. 11 che aveva, fra le altre cose, sostituito l'art. 154 della legge n. 31 del 2008, il cui comma 3, anche prima della modifica portata dall'art. 6 della legge in oggetto, già prevedeva i predetti ampliamenti del dieci per cento, nei diversi termini sopra illustrati.

La giurisprudenza di codesta Corte ha infatti da tempo chiarito che «nei giudizi in via principale non si applica l'istituto dell'acquiescenza, atteso che la norma impugnata, anche se riproduttiva, in tutto o in parte, di una norma anteriore non impugnata, ha comunque l'effetto di reiterare la lesione da cui deriva l'interesse a ricorrere» (cfr. sentenza Corte costituzionale n. 56 del 2020, che richiama le precedenti sentenze n. 41 del 2017, n. 231 e n. 39 del 2016).

Per questi motivi la suddetta legge regionale viene impugnata, limitatamente alle norme sopra evidenziate, ai sensi dell'art. 127 della Costituzione.



P.Q.M.

Si chiede che codesta Ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimo e conseguentemente annullare l'art. 6, comma 1, lettera a) della legge Regione Lombardia n. 23 del 16 dicembre 2022, «Seconda legge di revisione normativa ordinamentale 2021», come da delibera del Consiglio dei ministri dell'11 febbraio 2022, per i motivi illustrati nel presente ricorso.

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:

1. estratto della delibera del Consiglio dei ministri dell'11 febbraio 2022;
2. legge regionale Lombardia n. 23 del 16 dicembre 2021, pubblicata nel BUR Lombardia del 20 dicembre 2021, Supplemento n. 51.

Roma, 14 febbraio 2022

Il Vice Avvocato generale dello Stato: FIGLIOLIA

L'Avvocato dello Stato: DI LEO

22C00034

n. 19

*Ordinanza del 19 novembre 2021 del Tribunale di Aosta
nel procedimento penale a carico di Y. M.*

Reati e pene - Misure urgenti per evitare la diffusione del COVID-19 - Divieto assoluto di allontanarsi dalla propria abitazione o dimora per le persone sottoposte alla misura della quarantena, applicata dal Sindaco quale autorità sanitaria locale, perché risultate positive al virus.

- Decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19 (Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 22 maggio 2020, n. 35, artt. 1, comma 2, lettera e), e 4, comma 4 [*recte*: 6].

TRIBUNALE ORDINARIO DI AOSTA

Il giudice, dott. Marco Tornatore,

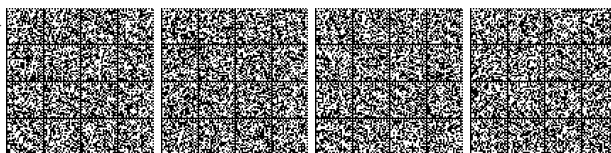
visti gli atti del procedimento nei confronti di Y. M. ..., nato il ... in ..., residente in ... e domiciliato in ... assistito e difeso dall'avv. Oliviero Guichardaz del foro di Aosta, d'ufficio, ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

Ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, di rimessione alla Corte costituzionale, in riferimento all'art. 13 della Costituzione, della questione di legittimità costituzionale degli articoli 1, comma 2, lettera e), e 4, comma 4, del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, convertito dalla legge 22 maggio 2020, n. 35;

RITENUTO IN FATTO

La questione di legittimità costituzionale è rilevata d'ufficio nel giudizio di primo grado instaurato contro Y. M., nato il ... in ... imputato «del reato previsto e punito dagli artt. 4 comma 4 decreto-legge n. 19/2020, convertito dalla legge 22 maggio 2020, n. 35, in relazione all'art. 260 regio decreto 27 luglio 1934 n. 1265» per avere «violato la misura di cui all'art. 1 comma 2 lettera e) del predetto testo normativo che sancisce il divieto assoluto di allontanarsi dalla propria abitazione o dimora per le persone sottoposte alla misura della quarantena perché risultate positive al virus COVID-19.



In particolare, pur essendo risultato positivo al test per il contagio il virus COVID-19 ed essendo stato destinatario delle ordinanze nn. ... del ... emesse dal sindaco di ...», il predetto imputato si allontanava dal proprio domicilio nonostante la persistente positività al virus.

Accertato in ... il ...

L'imputato è dunque accusato di avere trasgredito l'ordine emesso dalla competente autorità sanitaria (nella specie il Sindaco del Comune ...) di permanere nella propria abitazione o nel proprio domicilio, dopo essere risultato positivo al virus COVID-19.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Sulla rilevanza della questione di legittimità costituzionale nel giudizio penale.

È rilevante la questione della legittimità costituzionale degli articoli 1, comma 2, lettera e), e 4, comma 4, del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, convertito dalla legge 22 maggio 2020, n. 35, nel giudizio penale in corso, in quanto, ove le disposizioni citate non venissero dichiarate incostituzionali per le ragioni che verranno esposte tra breve, il Tribunale, all'esito del dibattimento, potrebbe essere tenuto a condannare l'imputato, proprio sulla base della trasgressione di un atto amministrativo adottato in forza di una norma di rango primario della cui legittimità costituzionale il medesimo Tribunale dubita.

Se infatti l'ordine di permanere nell'abitazione o nel domicilio fosse giudicato come adottato sulla base della citata normativa da ritenersi conforme alla Costituzione, l'imputato potrebbe essere condannato in questa sede penale, mentre se la normativa primaria qui impugnata non fosse conforme a Costituzione l'ordine sarebbe illegittimo e l'imputato dovrebbe essere assolto.

2. Sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale.

È noto che con decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, convertito con modificazioni dalla legge 22 maggio 2020, n. 35, all'art. 1, è stato attribuito il potere al Presidente del Consiglio dei ministri di adottare un vasto novero di misure di contenimento della pandemia da COVID-19, tra le quali, all'art. 1, comma 2, lettera e), è previsto il «divieto assoluto di allontanarsi dalla propria abitazione o dimora per le persone sottoposte alla misura della quarantena, applicata dal sindaco quale autorità sanitaria locale, perché risultate positive al virus».

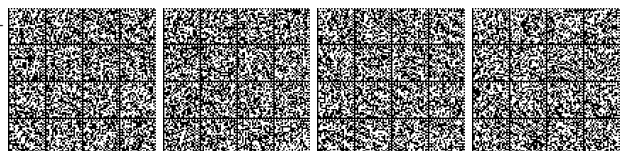
La trasgressione al citato divieto di allontanamento dalla propria abitazione o dimora è sanzionato penalmente dall'art. 4, comma 6, del citato decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, il quale dispone testualmente: «Salvo che il fatto costituisca violazione dell'articolo 452 del codice penale o comunque più grave reato, la violazione della misura di cui all'articolo 1, comma 2, lettera e), è punita ai sensi dell'articolo 260 del regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265. testo unico delle leggi sanitarie, come modificato dal comma 7».

Per completezza di esposizione, il successivo comma 7 del citato art. 4 inasprisce le pene dell'art. 260 del regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265 (d'ora innanzi, TULS), punendo ora con l'arresto da tre mesi a diciotto mesi e con l'ammenda da euro 500 ad euro 5.000 la trasgressione dell'ordine «legalmente dato» dalla competente autorità sanitaria «per impedire l'invasione o la diffusione di una malattia infettiva dell'uomo».

Come simmetricamente avviene anche (ma non solo) per il reato di cui all'art. 650 del codice penale, al giudice penale è rimesso il sindacato sulla legittimità dell'ordine dato dalla competente autorità amministrativa, della cui trasgressione si tratta, con la conseguenza che, ove l'ordine sia ritenuto illegittimo, è dato all'autorità giudiziaria il potere di disapplicare l'ordine illegittimo e di mandare assolto l'imputato accusato della sua trasgressione.

È infatti giurisprudenza consolidata l'affermazione secondo la quale al giudice penale spetta il potere-dovere di sindacato sulla legittimità dell'atto amministrativo rilevante per l'integrazione di una fattispecie penale alla luce degli articoli 2, 4 e 5, allegato E, della legge 20 marzo 1865, n. 2245 (c.d. legge abolitiva del contenzioso amministrativo). Tra le pronunce più recenti, possono citarsi in proposito Cassazione n. 18530/2018; Cassazione n. 28849/2009; Cassazione n. 14228/2009.

Laddove invece il vizio di legittimità non riguardi la conformità dell'ordine dato dalla pubblica autorità alla legislazione di rango primario o regolamentare, ma riguardi la conformità alla Costituzione della legge che conferisce all'amministrazione pubblica il potere esercitato attraverso il comando di cui si assume la trasgressione da parte dell'imputato, l'autorità giudiziaria non dispone del citato potere di disapplicazione dell'atto amministrativo, per ritenuto contrasto con la Costituzione della legge attributiva del potere, ma è tenuta a proporre questione di legittimità costituzionale.



In tal senso, il Tribunale, reputando come non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dei citati articoli 1, comma 2, lettera e), e 4, comma 4, del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, convertito dalla legge 22 maggio 2020, n. 35, per contrasto con l'art. 13 della Costituzione è tenuto a proporre il presente incidente di costituzionalità.

In linea generale, va premesso che la maggior parte delle misure di contenimento previste dal citato del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, attuate mediante i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, sono destinate ad incidere sulle libertà fondamentali dell'individuo costituzionalmente garantite, quali la libertà personale (art. 13 della Costituzione), la libertà di circolazione (art. 16 della Costituzione), la libertà di riunione (art. 17 della Costituzione), la libertà di associazione (art. 18 della Costituzione), la libertà religiosa (art. 19 della Costituzione) e la libertà di iniziativa economica (art. 41 della Costituzione).

Trattasi di diritti costituzionalmente garantiti che ammettono generalmente limitazioni in base alla legge, motivate ad esempio da ragioni di sanità o sicurezza (art. 16 della Costituzione) o incolumità pubblica (art. 17 della Costituzione) o tutela del buon costume (art. 19 della Costituzione) o di tutela della dignità umana (art. 41 della Costituzione).

La restrizione della libertà personale incontra però il duplice limite della riserva di legge e della riserva di giurisdizione.

Il Tribunale ritiene che le norme qui impugnate siano lesive della riserva di giurisdizione, sancita dall'art. 13, commi 2 e 3 della Costituzione.

Per giungere ad una siffatta conclusione, occorre considerare in primo luogo che la misura di contenimento consistente, per le persone risultate positive al virus COVID-19, nel divieto assoluto di allontanarsi dalla propria abitazione o dimora, è in grado di incidere e di limitare fortemente la libertà personale tutelata dall'art. 13 della Costituzione.

Ciò si desume esaminando non solo il contenuto della misura amministrativa in esame, ma anche la giurisprudenza costituzionale formatasi in materia di libertà personale, qualora questa sia stata limitata da provvedimenti amministrativi a contenuto individuale (c.d. comandi o ordini).

Sul piano contenutistico, si rileva che l'ordine di permanenza domiciliare è definito come «assoluto» per espressa disposizione di rango normativo primario e non ammette dunque eccezioni, ed impone al soggetto che ne è il destinatario di restare all'interno della propria abitazione senza poter uscire neppure per provvedere alle fondamentali esigenze di vita.

Tale misura, per la sua assolutezza, a differenza di quanto è previsto per altre misure di contenimento, come quelle disposte ai sensi dell'art. 1, comma 2, lettera a) del decreto-legge in esame, induce a ritenere che si tratti di misura limitativa della libertà personale, come tale soggetta alle tutele previste dall'art. 13 della Costituzione ed in particolare alla riserva di giurisdizione.

In proposito, va ricordato che l'ordinamento riconosce (e la Costituzione consente) che l'atto motivato dell'autorità giudiziaria limitativo della libertà personale possa estrinsecarsi anche in un controllo successivo (nella forma della convalida) di provvedimenti amministrativi che comprimono direttamente la libertà personale.

È quanto accade nel caso di adozione di misure pre-cautelari da parte dell'autorità di pubblica sicurezza, nei casi tassativi previsti dalla legge (articoli 380, 381, 384, commi 1 e 2 del codice di procedura penale), quando all'iniziativa dell'autorità predetta deve seguire la convalida nel termine massimo costituzionalmente tollerato di novantasei ore dall'inizio della privazione della libertà personale.

Una analoga disciplina è prevista per l'ipotesi di trattenimento presso un centro di permanenza per i rimpatri, dello straniero destinatario di un provvedimento di espulsione che non possa essere tempestivamente eseguito. In questo caso, l'art. 14 del decreto legislativo n. 286/1998 stabilisce che il provvedimento con il quale il questore ha disposto il trattenimento dello straniero in attesa di rimpatrio sia trasmesso senza ritardo, e comunque entro le quarantotto ore dall'adozione del provvedimento medesimo, al giudice di pace territorialmente competente per la convalida. Ciò avviene naturalmente sul presupposto che detta misura incide sulla libertà personale dello straniero trattenuto nel centro.

Tale ultima norma è stata scrutinata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 105/2001 ed ha ritenuto che «il trattenimento dello straniero presso i centri di permanenza temporanea e assistenza è misura incidente sulla libertà personale, che non può essere adottata al di fuori delle garanzie dell'art. 13 della Costituzione (...). Se si ha riguardo al suo contenuto, il trattenimento è quantomeno da ricondurre alle “altre restrizioni della libertà personale”, di cui pure si fa menzione nell'art. 13 della Costituzione. Lo si evince dal comma 7 dell'art. 14, secondo il quale il questore, avvalendosi della forza pubblica, adotta efficaci misure di vigilanza affinché lo straniero non si allontani indebitamente dal centro e provvede a ripristinare senza ritardo la misura ove questa venga violata. Si determina dunque nel caso del trattenimento, anche quando questo non sia disgiunto da una finalità di assistenza, quella mortificazione della dignità dell'uomo che si verifica in ogni evenienza di assoggettamento fisico all'altrui potere e che è indice sicuro dell'attinenza della misura



alla sfera della libertà personale. Né potrebbe dirsi che le garanzie dell'art. 13 della Costituzione subiscano attenuazioni rispetto agli stranieri, in vista della tutela di altri beni costituzionalmente rilevanti. Per quanto gli interessi pubblici incidenti sulla materia della immigrazione siano molteplici e per quanto possano essere percepiti come gravi i problemi di sicurezza e di ordine pubblico connessi a flussi migratori incontrollati, non può risulterne minimamente scalfito il carattere universale della libertà personale».

La giurisprudenza costituzionale ha poi esaminato altri casi di ordini adottati da pubbliche autorità amministrative nell'esercizio di poteri autoritativi, reputandoli pacificamente suscettibili di incidere, comprimendola, sulla libertà personale tutelata dall'art. 13 della Costituzione e come tali soggetti a controllo, anche successivo, riservato all'autorità giudiziaria.

In particolare, la giurisprudenza costituzionale ha ritenuto suscettibile di limitare la libertà personale il provvedimento amministrativo di accompagnamento coattivo alla frontiera dello straniero extracomunitario (*cf.* Corte costituzionale n. 222/2004) ed ha in quella sede dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 5-*bis*, decreto legislativo n. 286/1998, nella parte in cui non prevedeva che il giudizio di convalida dovesse svolgersi in contraddittorio prima dell'esecuzione del provvedimento di accompagnamento alla frontiera, con le garanzie della difesa, muovendo dalla premessa che anche l'accompagnamento alla frontiera rilevasse quale autonomo fattore di compressione della libertà personale.

La Corte costituzionale ha ritenuto parimenti incidenti sulla libertà personale altre ipotesi di provvedimenti adottati dall'autorità amministrativa, valutando il rispetto della normativa di rango primario con i principi stabiliti dall'art. 13 della Costituzione.

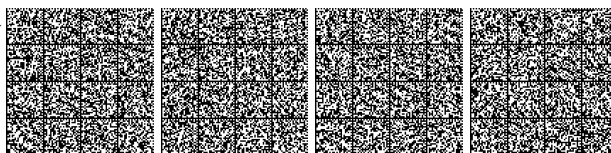
Tra tali casi vanno annoverati il provvedimento adottato dal questore di respingimento differito con accompagnamento alla frontiera, di cui all'art. 10, comma 2, del decreto legislativo n. 286 del 1998 (*cf.* Corte costituzionale n. 275/2017; v. anche Corte costituzionale n. 62/1994), il provvedimento amministrativo adottato dal questore di comparizione presso gli uffici di polizia durante lo svolgimento di manifestazioni sportive di cui all'art. 6, comma 2, della legge 13 dicembre 1989, n. 401 (*cf.* Corte costituzionale n. 512/2002), nonché, in tempi meno recenti, il c.d. foglio di via obbligatorio per i sorvegliati speciali di cui all'art. 2 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423 (*cf.* Corte costituzionale n. 45/1960; Corte costituzionale n. 68/1960) e l'ordine di rimpatrio di cui all'art. 157 TULPS, approvato con regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (*cf.* Corte costituzionale n. 2/1956).

In tutti i casi sopra menzionati, il giudice delle leggi ha sempre ritenuto che ogni misura limitativa della libertà personale disposta dall'autorità amministrativa richiedesse di essere disciplinata in conformità dei principi stabiliti dall'art. 13, commi 2 e 3, della Costituzione, vale a dire in conformità della c.d. riserva di giurisdizione, che implica l'adozione di misure restrittive solo con atto motivato dell'autorità giudiziaria (art. 13, comma 2, della Costituzione) ovvero, in casi eccezionali di necessità ed urgenza, indicati tassativamente dalla legge, la convalida da parte dell'autorità giudiziaria dei provvedimenti provvisori adottati dalla pubblica autorità, provvedimenti suscettibili di decadere qualora la medesima autorità giudiziaria non li convalidi entro gli stringenti termini *ad horas* indicati dall'art. 13, comma 3, della Costituzione.

Una analoga disciplina - dettata proprio in materia sanitaria e senz'altro rispettosa della riserva di giurisdizione di cui all'art. 13 della Costituzione - è dettata per il caso di trattamento sanitario obbligatorio (TSO) degli infermi di mente di cui agli articoli 1 e segg. della legge n. 180/1978 e 33 e segg. della legge n. 833/1978. Secondo tale disciplina, il TSO è disposto dal sindaco in qualità di autorità sanitaria locale ed il provvedimento con il quale quest'ultimo dispone il trattamento obbligatorio in condizioni di degenza ospedaliera deve essere notificato entro quarantotto ore dal ricovero, tramite messo comunale, al giudice tutelare nella cui circoscrizione rientra il comune; quest'ultimo, a sua volta, entro le successive quarantotto ore, assunte le informazioni e disposti gli eventuali accertamenti, provvede con decreto motivato a convalidare o non convalidare il provvedimento e ne dà comunicazione al sindaco; ed in caso di mancata convalida, il sindaco dispone la cessazione del trattamento sanitario obbligatorio in condizioni di degenza ospedaliera; ove il trattamento coattivo si protragga oltre il settimo giorno, è necessario un ulteriore provvedimento della medesima autorità che dev'essere convalidato dall'autorità giudiziaria.

Non vi è dubbio alcuno che, anche nel caso del TSO, il controllo giurisdizionale sotto forma di convalida si giustifica in considerazione della privazione della libertà personale che è insita nel ricovero ospedaliero obbligatorio, in ossequio ai principi posti dall'art. 13, commi 2 e 3, della Costituzione.

Nella disciplina di rango primario relativa al caso della permanenza domiciliare disposta nei confronti del paziente risultato positivo al virus COVID-19, qui impugnata, non è invece prevista alcuna forma di controllo giurisdizionale né con atto motivato dell'autorità giudiziaria, né mediante la fase del successivo giudizio di convalida quale forma di verifica *ex post* dell'operato dell'amministrazione.



Nel caso in esame, il paziente risultato positivo al virus COVID-19 è dunque confinato nell'abitazione sulla base di un semplice ordine amministrativo non sottoposto a convalida giudiziaria né ad altra forma di controllo giurisdizionale.

In questo senso, gli articoli 1, comma 2, lettera e) e 4, comma 4, del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, convertito dalla legge 22 maggio 2020, n. 35, nella parte in cui attribuiscono alla pubblica autorità un potere svincolato da ogni forma di controllo giurisdizionale, non appaiono rispettosi dei principi inviolabili posti dall'art. 13 della Costituzione.

Alla luce di tali considerazioni, non è dunque manifestamente infondata, in riferimento all'art. 13 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale degli articoli 1, comma 2, lettera e) e 4, comma 4, del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, convertito dalla legge 22 maggio 2020, n. 35, nella parte in cui, è stabilito «divieto assoluto di allontanarsi dalla propria abitazione o dimora per le persone sottoposte alla misura della quarantena, applicata dal sindaco quale autorità sanitaria locale, perché risultate positive al virus», senza che tale provvedimento amministrativo sia preceduto o seguito da alcuna forma di controllo giurisdizionale, neppure nelle forme del giudizio di convalida *ex post* dell'operato dell'autorità amministrativa e ciò in violazione della riserva di giurisdizione.

P. Q. M.

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

*Dichiara rilevante nel giudizio penale in corso e non manifestamente infondata, in riferimento all'art. 13 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale degli articoli 1, comma 2, lettera e) e 4, comma 4, del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, convertito dalla legge 22 maggio 2020, n. 35, nella parte in cui è stabilito il «divieto assoluto di allontanarsi dalla propria abitazione o dimora per le persone sottoposte alla misura della quarantena, applicata dal sindaco quale autorità sanitaria locale, perché risultate positive al virus», senza che tale provvedimento amministrativo sia preceduto o seguito da alcuna forma di controllo giurisdizionale, neppure nelle forme del giudizio di convalida *ex post* dell'operato dell'autorità amministrativa e ciò in violazione della riserva di giurisdizione;*

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Sospende il giudizio in corso, riservandosi di fissare altra udienza al termine del giudizio di costituzionalità;

Ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia trasmessa alla Corte costituzionale; sia notificata alle parti in causa e al pubblico ministero, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri, e che sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Aosta, 19 novembre 2021

Il Giudice: TORNATORE

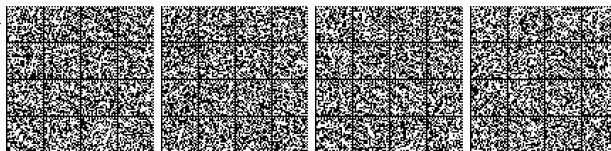
22C00048

N. 20

Ordinanza del 30 dicembre 2021 del Tribunale di Udine nel procedimento civile promosso da Flextec srl e altri c/Bluenergy Group spa

Tributi - Accise - Istituzione di una addizionale all'accisa sull'energia elettrica in favore delle Province - Sopravvenuto contrasto tra la disposizione nazionale, istitutiva dell'addizionale provinciale, e l'art. 1, paragrafo 2, della direttiva 2008/118/CE del Consiglio del 16 dicembre 2008 - Azione di ripetizione del cliente finale relativa alla parte di prezzo corrispondente alle somme indebitamente percepite dal fornitore a titolo di rivalsa del tributo - Denunciata impossibilità di disapplicazione della normativa nazionale per contrasto con norme dell'Unione europea prive di effetto diretto.

- Decreto-legge 28 novembre 1988, n. 511 (Disposizioni urgenti in materia di finanza regionale e locale), convertito, con modificazioni, nella legge 27 gennaio 1989, n. 20, art. 6, commi 1, lettera c), e 2, come sostituiti dall'art. 5, comma 1, del decreto legislativo 2 luglio 2007, n. 26 (Attuazione della direttiva 2003/96/CE che ristruttura il quadro comunitario per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità), “per il periodo di sua vigenza successivo al 1° gennaio 2010 e fino alla sua abrogazione”.



IL TRIBUNALE ORDINARIO DI UDINE

SEZIONE SECONDA CIVILE

Nella causa civile iscritta al n. r.g. 1904/2021 promossa da:

Flextec Srl (codice fiscale 03585150265) con il patrocinio dell'avv. Calvetti Sergio; Gamma Legno Srl (codice fiscale 00207370933) con il patrocinio dell'avv. Calvetti Sergio; IDGH-TECH SRL (codice fiscale 01643880931) con il patrocinio dell'avv. Calvetti Sergio;

M.B.F. SRL (codice fiscale 01014060931) con il patrocinio dell'avv. Calvetti Sergio;

Martoni Spa (codice fiscale 0012404932) con il patrocinio dell'avv. Calvetti Sergio; contro attori Bluenergy Group Spa (02259960306) con il patrocinio dell'avv. Piron Francesco e dell'avv. Biasin Paolo; Convenuto il giudice ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

Le cinque società commerciali in epigrafe hanno avviato l'odierno giudizio con unico ricorso ex art. 702-bis c.p.c., depositato in data 27 maggio 2021; la convenuta si è regolarmente costituita in giudizio.

Ciascun'attrice deduce di aver a suo tempo stipulato un contratto di somministrazione di energia elettrica con Bluenergy Group Spa e di aver pagato puntualmente a quest'ultima le somme via via a ciascuna richieste, comprendenti - per quanto qui interessa - un importo dovuto a titolo di addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica. Ciò per effetto dell'art. 6, commi 1, lett. C, e 2, del decreto legge n. 511/1988 (convertito in legge n. 20/1989), nel testo modificato dall'art. 5, comma 1, del decreto legislativo n. 26/2007 (d'ora in poi: «addizionale»)

Ciò premesso, le attrici chiedono la condanna della convenuta a restituire loro ex art. 2033 c.c. le somme da esse percepite nel periodo 1° gennaio 2011 - 31 marzo 2012 a titolo della menzionata addizionale, affermando che tale pagamento è avvenuto senza valido titolo legale.

Sulla giurisdizione dell'A.G.O. e sulla legittimazione delle parti.

Il «diritto vivente» sostiene che:

il rapporto tributario inerente al pagamento di accise e addizionali (tra cui rientra anche l'addizionale in discussione) intercorre solo tra Fisco e soggetti che commerciano beni sottoposti a tale sistema d'imposizione; rispetto a tale rapporto rimane del tutto estraneo l'acquirente finale di detti beni;

il soggetto passivo di accise e addizionali può traslare sugli acquirenti finali - a titolo di rivalsa e non di sostituzione d'imposta (ex art. 16, comma 3, decreto legislativo n. 504/1995) - il costo di tali tributi assolti, quale componente del prezzo finale di vendita dei beni;

in caso di accertata insussistenza dell'obbligo di versamento all'Erario di accise o addizionali, il cliente finale (che abbia pagato al proprio cedente una quota del prezzo a titolo di rivalsa di tali poste) ha azione dinanzi all'A.G.O. nei confronti del fornitore onde ripetere gli importi indebitamente versati, mentre non ha alcuna azione nei confronti dell'Erario;

fa eccezione il caso in cui l'azione del cliente nei confronti del fornitore si riveli oltremodo gravosa (ad esempio, nell'ipotesi di fallimento del fornitore).

Si tratta di affermazioni costantemente ripetute dalla Corte Suprema di Cassazione: sentenze nn. 14200/2019; 15199/2019; 27099/2019; 27100/2019; 27101/2019; 27306/2019; 28047/2019; 29980/2019; 33345/2019; 33603/2019; 901/2020; 3233/2020; 10112/2020; 10113/2020; 10114/2020; 10226/2020; 15504/2020; 15505/2020; 15506/2020; 21770/2020; 21771/2020; 21772/2020; 22344/2020; 22345/2020.

In quest'ottica, da ritenersi oramai consolidata ed integrante un vero e proprio «diritto vivente», la giurisdizione di questa autorità adita, la *legitimitatio ad causam* delle odierne parti e la correttezza dell'impostazione da esse data alla presente controversia non possono essere messe in discussione.



Argomenti fondanti la domanda attorea.

Le attrici affermano che i pagamenti da esse eseguiti dal 1° gennaio 2010 a favore della convenuta a titolo di rivalsa dell'addizionale sono indebiti, per:

a) sopravvenuto contrasto della norma nazionale che prevedeva l'obbligo con l'art. 1, par. 2, direttiva 2008/118/CE del Consiglio dell'UE, che consente simili imposizioni indirette - su prodotti già sottoposti ad accisa - solo se aventi «finalità specifiche»;

b) conseguente necessità di disapplicare la norma interna.

Il contrasto fra norma interna e disposizione sovranazionale deriverebbe dal seguente percorso argomentativo:

1) la Direttiva in questione doveva essere recepita dalla Repubblica italiana entro il primo gennaio 2010;

2) l'addizionale regolata dalla norma interna non perseguiva «finalità specifiche»;

3) la norma interna istitutiva dell'addizionale è stata abrogata solo a decorrere dal 1° aprile 2012 dall'art. 4, comma 10, del decreto legge 16/2012, convertito in legge n. 44/2012.

La disapplicazione dovrebbe essere operata perché la direttiva ha natura c.d. *self executing* giacché impone agli Stati membri obblighi precettivi immediati.

La conseguenza sarebbe l'accertamento del fatto che, dal 1° gennaio 2010 fino alla sua abrogazione, ogni pagamento effettuato da allora alla convenuta per effetto della norma tributaria nazionale in tema di addizionale è stato indebitamente eseguito e deve essere restituito alle attrici ai sensi dell'art. 2033 c.c.

A) sulla contrarietà della norma interna rispetto al diritto UE.

La Corte di legittimità ha già avuto occasione di affermare, in modo persuasivo e con ampio richiamo alla giurisprudenza della C.G.U.E., che la disciplina nazionale in tema di accisa è divenuta contrastante con la Direttiva sopra menzionata a decorrere dal 1° gennaio 2010.

Si richiamano qui per brevità, e totale condivisione, le sentenze della suprema corte nn. 15198/2019 (punti 2.2 e s. della motivazione) e 27101/2019 (punti 2 e s. della motivazione).

Né va dimenticato che la Commissione europea aveva attivato sul punto una procedura d'infrazione nei confronti della Repubblica italiana, interrotta solo a seguito della sopravvenuta abrogazione della disciplina interna dell'addizionale.

Si può dunque convenire sul fatto che l'addizionale non aveva finalità specifiche (ma perseguiva una mera esigenza di copertura del bilancio degli enti locali), e dunque che non era più consentito dal diritto dell'U.E. il suo mantenimento in vigore a decorrere dall'entrata in vigore della direttiva menzionata.

B) sulla disapplicazione della norma interna nel presente giudizio.

Le attrici chiedono, su tali premesse, che questo giudice disapplichi la norma interna sull'addizionale, mantenuta in vigore dal 1° gennaio 2010 fino all'abrogazione nonostante il contrasto con le disposizioni U.E. sopravvenute, come premessa per la dichiarazione del carattere indebito del pagamento eseguito alla convenuta in forza di essa.

Vi sono seri dubbi sulla correttezza di tale impostazione.

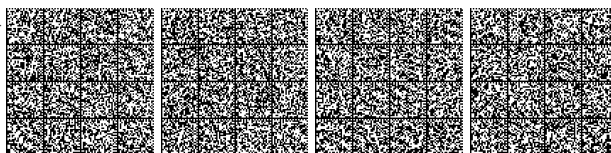
È noto che, in alcuni casi, le direttive possono produrre effetti autonomi nell'ordinamento dei singoli Stati membri anche a prescindere dall'attività di recepimento che ogni ordinamento nazionale dovrebbe realizzare a seguito della loro approvazione. Si tratta della tematica del c.d. effetto verticale diretto delle direttive: scaduto il termine di recepimento, i privati possono far valere contro lo Stato o altri enti, anche di diritto privato, chiamati ad assolvere un compito di interesse pubblico con poteri che vanno al di là di quelli propri dei rapporti tra privati, i diritti loro attribuiti da una direttiva non recepita o non correttamente recepita, purché la direttiva presenti determinati requisiti su cui qui non interessa soffermarsi.

La C.G.U.E. si è espressa ben diversamente nell'ipotesi in cui una direttiva, non recepita o non correttamente recepita, venga invocata da un singolo nei confronti di altri privati che si fronteggiano su di un piano di parità.

Si tratta della tematica dei c.d. effetti diretti nei rapporti orizzontali, che la C.G.U.E. nega con decisione a partire dalle sentenze 26 febbraio 1986, C-152/84 (punto 48 della motivazione) e 14 luglio 1994, C-91/92 (punti 20 e s. della motivazione).

In sostanza:

anche una disposizione chiara, precisa ed incondizionata di una direttiva, volta a conferire diritti o ad imporre obblighi ai privati, non può essere applicata come tale nell'ambito di una controversia che ha luogo esclusivamente tra essi (cfr. anche sentt. 5 ottobre 2004, da C-397/01 a C-403/01, punto 109; 24 gennaio 2012, C-282/10, punto 42; 15 gennaio 2014, C-176/12, punto 36);



una direttiva non può essere fatta valere in una controversia tra privati ai fini della disapplicazione, della normativa di uno Stato membro contraria a tale direttiva (sent. 27 febbraio 2014, C-351/12, punto 48), perché il giudice nazionale è tenuto a disapplicare la disposizione nazionale contraria a una direttiva solo laddove quest'ultima sia invocata nei confronti di uno Stato membro, degli organi della sua amministrazione, ivi comprese autorità decentralizzate, o degli organismi o entità sottoposti all'autorità o al controllo dello Stato o a cui sia stato demandato da uno Stato membro l'assolvimento di un compito di interesse pubblico e che dispongono a tal fine di poteri che eccedono quelli risultanti dalle norme applicabili nei rapporti fra singoli (sentt. 24 gennaio 2012, C-282/10, punti 40 e 41; 25 giugno 2015, C-671/13, punti 59 e 60; 10 ottobre 2017, C-413/15, punti da 32 a 42; 24 giugno 2019, C-573/17, punti 52-68).

Ebbene, traslati detti principi nell'odierna controversia, si deve concludere che, pure ammettendo che l'art. 1, par. 2, direttiva 2008/118/CE possiede i requisiti richiesti dalla C.G.U.E. per produrre effetti diretti, essa non potrebbe condurre alla disapplicazione della normativa nazionale in tema di addizionale nella presente controversia.

Infatti, la disapplicazione avrebbe come effetto la creazione a carico della convenuta di un obbligo che, in assenza della direttiva, non sussisterebbe. Obbligo consistente nella restituzione alle attrici delle somme percepite a titolo di addizionale in rivalsa perché indebite *ex art. 2033 c.c.*

Né può considerarsi la convenuta come soggetto a cui sia stato demandato da uno Stato membro l'assolvimento di un compito di interesse pubblico e che disponga a tal fine di poteri che eccedono quelli risultanti dalle norme applicabili nei rapporti fra singoli, perché nei rapporti fra le odierne parti la convenuta non ha mai goduto di poteri speciali, essendosi limitata ad avvalersi del diritto di trasferire a mo' di rivalsa il carico fiscale (già da essa pagato all'Erario per addizionale) sui propri clienti.

Quanto sopra non è in contrasto con le statuizioni della giurisprudenza di legittimità.

Nelle sentenze Cass. 4 giugno 2019, n. 15198; 23 ottobre 2019, n. 27101; 5 giugno 2020, n. 10691; 28 luglio 2020, n. 16142; 15 ottobre 2020, n. 22343 la Corte ha sì disapplicato la norma interna sull'addizionale per i motivi sopra esposti; tuttavia ciò è avvenuto in controversie che vedevano contrapposti l'utente finale e lo Stato, in cui dunque venivano in rilievo effetti diretti verticali della direttiva, e non orizzontali come in questa fattispecie.

Esistono certo decisioni di merito (*cf.* Trib. MI 16 novembre 2020 *in re* 18698/2020 RG; Trib. MI 14.11.2020 *in re* 16171/2020 RG, prodotte in questa causa) che ritengono di poter comunque procedere alla disapplicazione in questione anche in controversie fra privati, affermando che la C.G.U.E. ha già dichiarato le norme nazionali istitutive di addizionali sulle accise - prive di finalità specifiche - in contrasto col diritto dell'U.E. (codice fiscaler. sentt. 5 marzo 2015 *in re* C-533/13 e 25 luglio 2018 *in re* C-103/17); ciò basterebbe ad imporre al giudice nazionale di disapplicare sempre e comunque la norma interna contrastante con la direttiva, per doveroso rispetto del principio del primato del diritto dell'U.E.

Tale ragionamento non è condivisibile, perché la stessa C.G.U.E. (sent. 24 giugno 2019 *in re* C- 573/17, punti 67 e 68; *cf.* anche sent. 7 agosto 2018 *in re* C-122/17) lo ha smentito affermando:

«anche se chiara, precisa e incondizionata, una disposizione di una direttiva non consente al giudice nazionale di disapplicare una disposizione del suo diritto interno ad essa contraria se, in tal modo, venisse imposto un obbligo aggiuntivo a un singolo»;

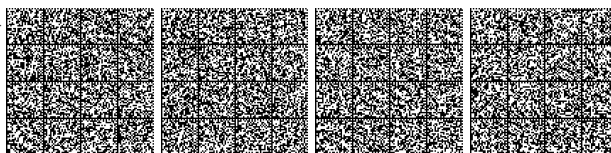
«l'obbligo, per un giudice nazionale, di disapplicare una disposizione del suo diritto interno contraria a una disposizione del diritto dell'Unione, pur se derivante dal primato riconosciuto a quest'ultima disposizione, è tuttavia condizionato dall'effetto diretto della suddetta disposizione nella controversia di cui detto giudice è investito. Pertanto, un giudice nazionale non è tenuto, sulla sola base del diritto dell'Unione, a disapplicare una disposizione del suo diritto nazionale contraria a una disposizione del diritto dell'Unione, qualora quest'ultima disposizione sia priva di effetto diretto.»

Si rinvengono anche altre pronunce (Trib. GE 19 novembre 2021 *in re* 5281/21 RG, prodotta in questa causa) in cui si sostiene che la disapplicazione in discorso sarebbe legittima, perché non attuata nel rapporto tra cliente e fornitore, bensì nei rapporti tra questi e l'amministrazione tributaria; la cessazione del titolo di rivalsa per addizionale/e sarebbe solo una conseguenza di cui prendere atto nel giudizio fra fornitore e cliente.

Simile ricostruzione appare sinceramente artificiosa, alla luce delle affermazioni della C.G.U.E. sopra riportate e del fatto che comunque la presente causa pende fra privati che discutono in via diretta (e non incidentale) del contrasto fra le norme interne e quelle unionali, e della conseguente disapplicazione delle prime, quale argomento per affermare come priva di titolo nei loro rapporti l'operata rivalsa dell'addizionale.

Sul dubbio di legittimità costituzionale.

Quanto sopra delineato non definisce la controversia pendente dinanzi a questo giudice.



Risulta infatti non manifestamente infondato il dubbio circa il contrasto della disposizione nazionale in tema di addizionale con l'art. 117, comma primo, Cost. sotto il profilo del mancato rispetto dei vincoli gravanti sulla potestà legislativa statale e derivanti dall'ordinamento UE.

Come risulta dalla sentenza Corte Costituzionale n. 227/2010, il giudice nazionale deve sollevare questione di legittimità costituzionale per violazione di detto parametro costituzionale quando rileva un contrasto fra norme interne e norme U.E. prive di effetto diretto.

Il che, come sopra illustrato, è quanto si riscontra nel presente giudizio, pendente fra privati in piano reciproco di parità nel quale (per tale motivo) tale effetto diretto non può operare.

Sicché appare necessario sollevare d'ufficio la relativa questione.

Quanto alla non manifesta infondatezza delle ragioni per cui si ritiene esistente il rilevato contrasto, si rinvia al superiore paragrafo in cui si illustrano i fondamenti della domanda attorea e si condivide l'orientamento espresso dalla Corte Suprema di Cassazione sul punto, che ha più volte accertato l'esistenza del menzionato conflitto.

La possibilità di procedere ad un'interpretazione «costituzionalmente orientata» della disposizione di legge sull'addizionale appare preclusa, stante la chiarezza del suo dettato, la sua evidente finalità di finanziamento generale del bilancio pubblico (più volte affermata anche dalla Suprema Corte) ed il chiaro divieto posto dalla direttiva di procedere ad imposizioni addizionali sulle accise sull'energia elettrica per scopi meramente generali.

Né infine risultano in gioco «principi generali del diritto comunitario», che possano legittimare di per sé una disapplicazione di norme interne contrastanti con disposizioni di direttive U.E., a prescindere dall'efficacia diretta di queste ultime (cfr. C.G.U.E. sentenza *in re* C-144/04).

Quanto alla rilevanza della questione, si deve ricordare che l'oggetto della controversia è appunto l'applicazione o meno, da parte di questo giudice, della normativa interna sull'addizionale fino alla sua abrogazione.

La rilevanza potrebbe in ipotesi essere smentita ritenendo possibile giungere al risultato del rimborso dell'indebito per altra via, ovvero affermando che la riscontrata assenza di effetti diretti orizzontali della direttiva in questione legittimi, eccezionalmente, l'utente finale a richiedere direttamente il rimborso all'Erario (mentre di regola l'unico a ciò legittimato è il produttore/fornitore, unico soggetto passivo dell'imposta). Sicché il privato avrebbe già a disposizione un'azione idonea a soddisfare la sua pretesa di rimborso, senza necessità di coinvolgere in giudizio il proprio fornitore, cui a sua volta non si può opporre l'effetto diretto di una direttiva.

La Suprema Corte (n. 33603/2019, in motivazione p. 2.6.1) ha però già negato tale possibilità, affermando che alla stregua della giurisprudenza della C.G.U.E - l'eccessiva difficoltà di ottenere il rimborso di imposte indebitamente versate va individuata solo con riferimento alla situazione del soggetto passivo della pretesa (nel caso in questione, del fornitore) e non già a quella del consumatore finale. Sicché la semplice impossibilità per quest'ultimo di avvalersi dell'effetto diretto di una direttiva non gli consente di interpellare direttamente l'Erario per ripetere le somme indebitamente versate ad altri per rivalsa di accise ed addizionali.

P. Q. M.

Il Tribunale, visti l'art. 23, legge n. 87/1953 e l'art. 1, legge n. 71/1956;

dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, commi 1, lett. C, e 2, del decreto legge n. 511/1988 (convertito in legge n. 20/1989), nel testo modificato dall'art. 5, comma 1, del decreto legislativo n. 26/2007, per il periodo di sua vigenza successivo al 1° gennaio 2010 e fino alla sua abrogazione, per contrasto con l'art. 117, comma primo, Cost. e l'art. 1, par. 2, direttiva 2008/118/CE del Consiglio dell'U.E.;

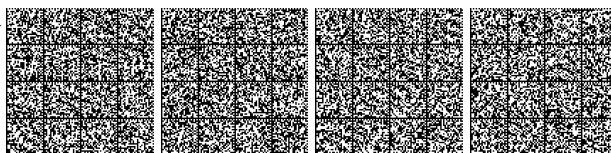
sospende il procedimento fino alla decisione della Corte costituzionale;

dispone che la presente ordinanza sia notificata, a cura della cancelleria, alle parti ed al Presidente del Consiglio dei ministri (Dipartimento affari giuridici e legislativi - Ufficio contenzioso, per la consulenza giuridica e per i rapporti con la Corte europea dei diritti dell'uomo - piazza Colonna n. 370 - 00187 Roma - attigiudiziarippec@pec.governo.it), e che sia comunicata ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati;

dispone la trasmissione per via telematica degli atti alla Corte costituzionale, a cura della cancelleria e con la prova dell'esecuzione di tutte le prescritte notificazioni e comunicazioni.

Udine, 30 dicembre 2021

Il giudice: MASSARELLI



N. 21

Ordinanza del 14 dicembre 2021 della Corte di cassazione nel procedimento civile promosso dal Comune di C.B. contro P. L.

Impiego pubblico - Indebito retributivo erogato da un ente pubblico - Ripetibilità dell'indebito anche nel caso di legittimo affidamento, da parte del dipendente pubblico percipiente, nella definitività dell'attribuzione.

– Codice civile, art. 2033.

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONE LAVORO

composta dagli ill.mi sigg.ri magistrati:

dott. Antonio Manna - Presidente;
dott. Paolo Negri Della Torre - consigliere;
dott. Annalisa Di Paolantonio - consigliere;
dott. Caterina Marotta - consigliere;
dott. Francesca Spena - rel. consigliere;

ha pronunciato la seguente ordinanza interlocutoria sul ricorso proposto da:

Comune di C..., B..., in persona del Sindaco *pro tempore*, elettivamente domiciliato in Roma, corso Vittorio Emanuele II, n. 18, presso lo Studio Grez, rappresentato e difeso dall'avvocato Federico De Meo - ricorrente principale;
contro:

P... L..., elettivamente domiciliata in Roma, Corso Vittorio Emanuele II, n. 18, presso lo studio dell'avvocato Gian Marco Grez, rappresentata e difesa dall'avvocato Francesco D'Addario - controricorrente - ricorrente incidentale;
nonchè contro Comune di C. B. - ricorrente principale - contraricorrente incidentale;

avverso la sentenza n... della Corte D'Appello di ... , depositata il ... R.G.N.;

udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 10 novembre 2021 dal Consigliere dott. Francesca Spena;

udito il P.M. in persona del sostituto procuratore generale dott. Rita Sanlorenzo che ha concluso per il rigetto del ricorso principale e rigetto del ricorso incidentale;

udito l'avvocato Federico De Meo;

udito l'avvocato Francesco D'Addario.

Rilevato che:

1. La Corte d'Appello di , in riforma della sentenza del Tribunale della stessa sede, accoglieva la domanda proposta da L... P... — dirigente del Comune C... B... (in prosieguo: il Comune) cessata dal servizio dall': ...— e dichiarava irripetibile la somma indebitamente corrisposta dal Comune negli anni ... per retribuzione di posizione e di risultato, pari ad euro.

2. La Corte territoriale respingeva *in limine* le difese della P... circa la prescrizione quinquennale del diritto del Comune alla restituzione, la illegittimità del recupero per mancata comunicazione dell'avvio del procedimento, la mancanza di prova di un errore essenziale e riconoscibile nel pagamento dei compensi (*ex* articolo 1431 del codice civile.), la violazione dei principi di correttezza ed affidamento. Su quest'ultimo punto il giudice dell'appello, aderendo al principio enunciato da Cass. 8 aprile 2010, n. 8338, affermava che nel pubblico impiego privatizzato la ripetibilità delle retribuzioni corrisposte indebitamente non può essere esclusa dalla buona fede dell'*accipiens*, che, a norma dell'articolo 2033 del codice civile, rileva soltanto per la restituzione dei frutti e degli interessi.



3. Nel merito, osservava che la contrattazione dell'ente comunale aveva violato la disposizione dell'articolo 26 CCNL dirigenza Enti locali 1998/2001, in quanto aveva dapprima determinato le retribuzioni dei dirigenti e, all'esito, previsto l'adeguamento del fondo per l'erogazione della retribuzione accessoria, senza tener conto delle risorse finanziarie utilizzabili e superando la disponibilità individuata sulla base del contratto nazionale.

4. Ne derivava la nullità della contrattazione decentrata, ai sensi dell'articolo 40, comma tre, decreto legislativo n. 165/2001, vigente *ratione temporis* e la sussistenza di un indebito oggettivo.

5. Nelle more del giudizio era tuttavia entrato in vigore il decreto-legge 6 marzo 2014, n. 16, conv. con legge 2 maggio 2014, n. 68, articolo 4, il quale, al comma tre, disponeva che per le regioni e gli enti locali, in presenza delle condizioni previste dalla norma, non si applicavano le disposizioni del comma 3-*quinquies* dell'articolo 40 del decreto legislativo n. 165/2001 agli atti di costituzione e di utilizzo dei fondi, comunque costituiti, per la contrattazione decentrata adattati anteriormente ai termini di adeguamento previsti dall'articolo 65 del decreto legislativo n. 150/2009 e successive modificazioni.

6. Ad avviso della Corte territoriale nel caso di specie ricorrevano le condizioni di applicabilità della sanatoria; né era rilevante il fatto che fosse prevista la disapplicazione del comma 3-*quinquies* dell'articolo 40 del decreto legislativo n. 165/2001, che non disciplinava *ratione temporis* la vicenda di causa, in quanto la disposizione operava non soia per gli atti di costituzione, ma anche per gli atti di utilizzo dei fondi, comunque costituiti.

7. Restavano assorbiti gli ulteriori motivi dell'appello principale e l'appello incidentale.

8. Ha proposto ricorso per la cessazione della sentenza il Comune, articolato in sei ragioni di censura, cui ha resistito L.. P.., con controricorso contenente ricorso incidentale, affidato a dieci motivi. Il Comune ha resistito al ricorso incidentale. Le parti hanno depositato memorie.

Considerato che

1. Ritiene la Corte che sia rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 2033 del codice civile per violazione degli articoli 11 e 117 Cost. in relazione all'articolo 1 del protocollo alla CEDU, come interpretato dalla Corte EDU.

Sulla rilevanza

2. L'incidente di costituzionalità è pregiudiziale alla decisione sul quarto motivo del ricorso incidentale, con il quale la dipendente ha sottoposto a critica la statuizione della Corte territoriale che ha respinto l'eccezione di irripetibilità dell'indebito, opposta sotto profilo della buona fede e del legittimo affidamento.

3. Va preliminarmente escluso che l'esame del motivo possa restare assorbito dal rigetto del ricorso principale — proposto dall'amministrazione avverso la statuizione che ha ritenuto sanato sotto profilo oggettivo l'indebito originario — o dall'esame delle altre ragioni del ricorso incidentale.

4. Infatti, primo motivo del ricorso principale, proposto dal Comune — ai sensi dell'articolo 360, n. 3 codice di procedura civile — per contestare l'applicabilità nella fattispecie di causa del decreto-legge 6 marzo 2014, n. 16, convertito, con modificazioni dalla legge 2 maggio 2014, n. 68, articolo 4, comma 3, è fondato.

5. È in discussione l'ambito temporale di applicazione del suddetto articolo 4, comma 3, a tenore del quale:

«Fermo restando l'obbligo di recupero previsto dai commi 1 e 2, non si applicano le disposizioni di cui al quinto periodo del comma 3-*quinquies* dell'articolo 40 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, agli atti di costituzione e di utilizzo dei fondi, comunque costituiti, per la contrattazione decentrata adottati anteriormente ai termini di adeguamento previsti dall'articolo 65 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, e successive modificazioni, che non abbiano comportato il riconoscimento giudiziale della responsabilità erariale, adottati dalle regioni e dagli enti locali che hanno rispettato il patto di stabilità interno, la vigente disciplina in materia di spese e assunzione di personale, nonché le disposizioni di cui all'articolo 9, commi 1, 2-*bis*, 21 e 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni».

6. La norma disapplicata dispone, per i contratti integrativi decentrati, che «Nei casi di violazione dei vincoli e dei limiti di competenza imposti dalla contrattazione nazionale o dalle norme di legge, le clausole sono nulle, non possono essere applicate e sono sostituite ai sensi degli articoli 1339 e 1419, secondo comma, del codice civile».

7. Secondo l'interpretazione sostenuta dal Comune nel proprio ricorso, la sanatoria è temporalmente limitata, nel *dies a quo*, agli atti di costituzione e di utilizzo dei fondi successivi alla entrata in vigore del decreto legislativo n. 150/2009, i soli regolati, *ratione temporis*, dalle norme disapplicata (articolo 40, comma 3-*quinquies*, quinto periodo, decreto legislativo n. 165/2001); si contesta, dunque, la statuizione della Corte territoriale secondo cui essa opera anche in relazione a vicende anteriori, senza una soglia temporale iniziale.



8. La Corte ritiene di dovere confermare l'orientamento già espresso con le ordinanze del 4 aprile 2019, n. 9496 e del 12 aprile 2019, n. 10411, secondo cui fa retroattività della sanatoria è temporalmente limitata agli atti di costituzione e di utilizzo dei fondi adottati in epoca successiva all'entrata in vigore del decreto legislativo n. 150/2009.

9. In tal senso depone il dato letterale, in quanto i precisi riferimenti normativi in esso contenuti sarebbero del tutto sovrabbondanti se la disposizione avesse inteso operare una sanatoria generalizzata delle nullità della contrattazione di regioni ed enti locali in qualsiasi tempo verificatesi. Né appare decisivo riferimento testuale della norma, valorizzato nella sentenza impugnata, agli atti di utilizzo dei fondi «comunque costituiti»; non si tratta di una espressione di tempo bensì di modo, tale da comprendere le forme eterogenee con le quali regioni ed enti locali avevano provveduto all'utilizzo dei fondi per il finanziamento della retribuzione accessoria, anche in assenza di contrattazione integrativa entro l'anno di riferimento.

10. La *ratio* della disposizione è quella di sanare contratti integrativi sottoscritti e gli atti di utilizzo dei fondi compiuti da regioni ed enti locali dopo l'entrata in vigore del decreto legislativo n. 150/2009, in una particolare situazione di incertezza interpretativa dovuta al blocco della contrattazione nazionale (articolo 9, comma 17, del decreto-legge n. 78/2010) e all'obbligo della contrattazione integrativa di conformarsi autonomamente e immediatamente — (nel rispetto del tetto della «spesa storica», fissato dallo stesso articolo 9 del decreto-legge n. 78/2010, al comma 2-*bis*) — alle disposizioni della riforma del 2009 sui nuovi ambiti della contrattazione collettiva e sui nuovi presupposti della retribuzione premiale.

11. Nell'anno 2011, il decreto legislativo del 1° agosto 2011, n. 141, articolo 5, comma 1, di interpretazione e autentica dell'articolo 65 del decreto legislativo n. 150/2009, aveva confermato l'obbligo della contrattazione integrativa successiva all'entrata in vigore del decreto legislativo n. 150/2009 di conformarsi immediatamente alle disposizioni della riforma, chiarendo che il termine di adeguamento concesso dalla norma interpretata si riferiva soltanto ai contratti integrativi in corso al 15 novembre 2009.

12. Il decreto-legge n. 16 del 2014 è dunque intervenuto, *ex post*, a sanare gli effetti derivanti dall'eventuale mancato adeguamento della contrattazione integrativa decentrata, di fatto riallineando, quanto al periodo temporale di tolleranza, la contrattazione successiva al decreto legislativo n. 150/2009 a quella vigente al momento della sua entrata in vigore.

13. Si è voluta, comunque, escludere dall'intervento sanante, come dall'*incipit* dell'articolo 4, comma 3, decreto-legge n. 16/2014, l'ipotesi della violazione di vincoli finanziari.

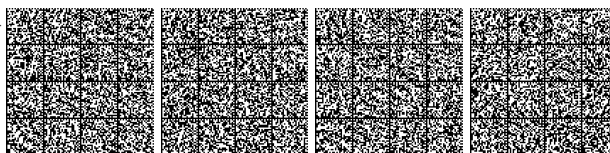
14. Da quanto esposto discende l'erroneità della sentenza impugnata, per avere applicato decreto-legge n. 16/2014, articolo 4, comma 3, ad una fattispecie *ratione temporis* non disciplinata dalla norma.

15. Restano assorbiti secondo, il terzo ed il quarto motivo del ricorso principale, con i quali parimenti si sostiene, sotto altri profili, l'irrelevanza della sanatoria (assumendo: con il secondo motivo, che la nullità degli accordi integrativi, già verificatasi, non verrebbe meno *ex* decreto-legge n. 16/2014; con il terzo, che il diritto al recupero deriverebbe, comunque, dagli atti con i quali il Comune nell'anno 2006 aveva disapplicato gli accordi decentrati; con quarto, che il diritto al recupero *ex* articolo 2033 del codice civile non sarebbe inciso dall'articolo 4, comma 3, decreto-legge n. 16/2014).

16. Vanno invece respinti i motivi quinto e sesto del ricorso principale e primo motivo del ricorso incidentale, che investono, secondo prospettive opposte, la statuizione sul termine di prescrizione dell'azione di ripetizione dell'indebito (quinto motivo del ricorso principale e primo del ricorso incidentale, proposti ai sensi dell'articolo 360, n. 3 codice procedura civile) e sulla sua decorrenza (sesto motivo del ricorso principale, proposto ai sensi dell'articolo 360, n. 3 e n. 5 del codice procedura civile).

17. Correttamente il giudice dell'appello ha applicato il termine di prescrizione decennale al diritto della pubblica amministrazione a ripetere le retribuzioni corrisposte indebitamente. L'imprescrittibilità dei diritti indisponibili sancita dall'articolo 2934, comma 2, del codice civile, invocata dal Comune cori quinto motivo, si traduce nell'impossibilità della perdita totale del diritto in ragione del suo mancato esercizio, mentre resta soggetto alla prescrizione ordinaria il credito pecuniario per la restituzione delle singole mensilità corrisposte senza titolo. L'applicabilità del termine quinquennale di cui all'articolo 2948 del codice civile, alla quale si appella con il primo motivo la ricorrente incidentale, è stata già esclusa da questa Corte (Cass. sez. lav., 5 novembre 2019, n. 28436), giacché l'unica fattispecie regolata dall'art. 2948 del codice civile n. 4 è quella in cui la cadenza periodica del credito sia prevista *ex ante*, in relazione al titolo dell'obbligazione.

18. Il momento di decorrenza del termine decennale di prescrizione coincide, nella specie, con il momento stesso del pagamento, *ab origine* soggetto a ripetizione in quanto privo di titolo (per la nullità degli atti di costituzione del fondo); sul punto la statuizione del giudice dell'appello è immune dalle censure mosse con il sesto motivo del ricorso principale.



19. Neppure coglie nel segno il secondo motivo del ricorso incidentale, teso a sostenere, ai sensi dell'articolo 360, n. 3 codice procedura civile, l'illegittimità del recupero per mancanza della comunicazione di avvio del procedimento; ed invero, il recupero da parte del datore di lavoro pubblico delle retribuzioni corrisposte indebitamente è interamente disciplinato dall'articolo 2033 del codice civile e non costituisce atto di esercizio di potestà amministrativa.

20. Va altresì respinto il terzo motivo, egualmente diretto, *ex* articolo 360, n. 3 del codice procedura civile, ad escludere la ripetibilità delle retribuzioni, sotto il profilo della mancanza di prova di un errore essenziale e riconoscibile nel pagamento. La rilevanza dell'errore del *solvens* non può essere ipotizzata nel rapporto di lavoro pubblico privatizzato giacché il datore di lavoro pubblico, a differenza del datore di lavoro privato, non ha il potere di disporre del trattamento economico fissato dalla contrattazione collettiva, neppure in senso migliorativo, ai sensi degli articoli 24 (per il lavoro dirigenziale) e 45 del decreto legislativo n. 165/2001; l'eventuale volontà della pubblica amministrazione di attribuire al dipendente un trattamento di miglior favore resterebbe, dunque, a differenza che nel lavoro privato, del tutto irrilevante (si veda per tutte; Cassazione civile, sez. lav., 4 maggio 2021, n. 11645; 10 marzo 2021, n. 6715 e giurisprudenza *ivi* citata; Cass. SU n. 21744/2009).

21. Il quinto motivo, con il quale si contesta, a monte — ai sensi dell'articolo 360, n. 3 codice di procedura civile — la statuizione di nullità della costituzione del fondo, è inammissibile.

22. La questione posta dalla ricorrente incidentale, benché formalmente dedotta come vizio di violazione delle norme della contrattazione nazionale (CCNL dirigenza Regioni ed Enti locali 23 dicembre 1999, artt., 4, 26, 27, 28), in realtà non attiene all'interpretazione della disposizione contrattuale ma, piuttosto, ai mancato esame di fatti storici, sulla base dei quali, nell'assunto della ricorrente incidentale, risulterebbe che l'entità del fondo rispettava i vincoli finanziari della contrattazione nazionale, essendosi provveduto ad un aumento delle risorse fisse nei modi previsti dall'articolo 26, comma 3, del CCNL dell'Area dirigenziale.

23. Osserva la Corte che l'accertamento del fatto che l'entità del fondo negli anni 2001-2003 eccedeva i limiti fissati dal suddetto articolo 26 costituisce accertamento storico sindacabile da questo giudice di legittimità nei limiti di deducibilità del vizio di cui all'articolo 360, n. 5 codice procedura civile, che però è qui in *limine* precluso - ai sensi dell'articolo 348-*ter*, commi 4 e 5, codice di procedura civile dalla doppia pronuncia di merito conforme sul punto.

24. È, poi, infondato sesto motivo del ricorso incidentale, con il quale si assume, *ex* articolo 360, n. 3 del codice procedura civile, che l'obbligo di recupero delle retribuzioni corrisposte sulla base del contratto integrativo decentrato affetto da nullità sarebbe stato previsto per la prima volta dall'articolo 40, comma 3-*quinquies*, del decreto legislativo n. 165/2001, non applicabile retroattivamente.

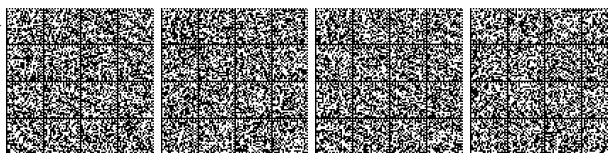
25. Ed invero, dalla previsione di nullità delle clausole della contrattazione integrativa decentrata in contrasto con i vincoli posti nella sede nazionale — già contenuta nel testo dell'articolo 40, comma 3, decreto legislativo n. 165/2001 vigente fino 15 novembre 2009 e, ancor prima, nell'art. 45, comma 4, decreto legislativo n. 29/1993 — derivava, anche prima dell'intervento legislativo del 2009, il carattere indebito dei pagamenti avvenuti sulla base delle clausole affette da nullità e l'obbligo della amministrazione di agire per la ripetizione. La novità della riforma del 2009 consiste, piuttosto, nell'aver previsto, nelle ipotesi di nullità per violazione di vincoli finanziari, anche un obbligo di recupero in sede di negoziazione collettiva.

26. I motivi ottavo e nono — proposti ai sensi dell'articolo 360, n. 3 codice di procedura civile — che pongono la questione di giurisdizione della Corte dei Conti sulla domanda di accertamento della nullità del contratto decentrato, sono inammissibili.

27. Non risulta dalla sentenza impugnata né è stato dedotto specificatamente in questa sede — attraverso l'esposizione dei contenuti del relativo motivo di appello — che la statuizione del Tribunale fosse stata impugnata in punto di giurisdizione, sicché deve ritenersi formato il giudicato interno implicito sull'affermazione della giurisdizione del giudice ordinario rapportata alla decisione di merito (*cfr.*, *ex aliis*, Cass. SU n. 16458/2020).

28. Sono, da ultimo, infondati i motivi nono e decimo del ricorso incidentale, con i quali si contesta, *ex* articolo 360, n. 3 del codice procedura civile, la legittimazione passiva del lavoratore sulla medesima domanda di nullità del contratto decentrato.

29. La dichiarazione di nullità delle clausole della contrattazione collettiva ben può essere resa tra le parti del rapporto di lavoro come accertamento incidentale; la possibilità del giudice del lavoro di decidere con sentenza una questione concernente la validità (l'efficacia o l'interpretazione) delle clausole di un contratto o accordo collettivo quando debba decidere una controversia relativa al rapporto di lavoro pubblico privatizzato è il presupposto dell'articolo 64 del decreto legislativo n. 165/2001, che detta una procedura speciale in caso di contrattazione di livello nazionale.



30. Da quanto sin qui esposto discende che la decisione sull'azione di ripetizione dell'indebitato, apparendo fondato il primo motivo del ricorso principale, resta legata all'eccezione, oggetto del quarto motivo del ricorso incidentale, sulla rilevanza impeditiva dell'affidamento del lavoratore che, in buona fede, abbia ricevuto dal datore di lavoro pubblico retribuzioni non dovute.

31. La Corte territoriale ha negato l'illegittimità del recupero — opposta dall'odierna ricorrente incidentale sulla base dei principi di tutela dell'affidamento, della buona fede e della correttezza — conformandosi alla giurisprudenza di questa Corte. La statuizione è censurata — ai sensi dell'articolo 360, n. 3 del codice di procedura civile — per violazione e falsa applicazione dell'articolo 2033 del codice civile e dei principi che regolano la ripetizione dell'indebitato e/o il rapporto di lavoro in generale e il rapporto di pubblico impegno privatizzato. La ricorrente incidentale deduce l'illegittimità del recupero, per il lungo periodo di tempo in cui si è perpetrato l'errore della pubblica amministrazione e per l'evidente incisione che la ripetizione arrecherebbe al soddisfacimento dei bisogni essenziali della vita, anche in relazione all'imponibile netto annuale percepito.

32. La censura chiama questa Corte a confrontarsi con la sentenza della Corte EDU 11 febbraio 2021, sul ricorso n. ..., C... c. Italia. La Corte europea ha ritenuto violato l'articolo 1 del protocollo n. 1 alla Convenzione in una fattispecie in cui, sulla base dell'articolo 2033 del codice civile., la ..., dipendente ... INPS — transitata dal Ministero dell'istruzione per mobilità volontaria — era stata condannata a restituire al datore di lavoro le retribuzioni indebite (E) percepite nel periodo a titolo di assegno *ad personam* (sottratte erroneamente al riassorbimento).

33. Preliminarmente la Corte EDU ha ritenuto rientrare nel campo di applicazione della norma convenzionale il «legittimo affidamento» della ricorrente, nel senso autonomo della Convenzione, di poter conservare le retribuzioni percepite, acquisito in forza della spontaneità del pagamento, della sua provenienza da un ente qualificato, della sua durata, dell'assenza di una riserva di ripetizione, della buona fede della nel percepire le retribuzioni, del tempo trascorso fino alla prima riserva manifestata.

34. Nel merito, la Corte di Strasburgo, pur ravvisando la legalità dell'ingerenza (trattandosi di misura prevista dalla legge) e la legittimità del suo scopo (in quanto è nell'interesse pubblico che i beni ricevuti in assenza di titolo debbano essere restituiti allo Stato), ha ritenuto carente il requisito della proporzionalità.

35. Nel caso qui in esame, ricorrono tutti gli indici valorizzati nella sentenza della Corte EDU dell'11 febbraio 2021, tanto in relazione all'esistenza di un legittimo affidamento — nel senso autonomo della Convenzione — quanto al venir meno del giusto equilibrio tra le esigenze dell'interesse pubblico generale e il diritto dell'individuo al rispetto dei suoi beni, dal momento che:

a) il versamento delle retribuzioni di posizione e di risultato è stato effettuato dal Comune negli anni in maniera spontanea, ovvero in assenza di domanda della P...;

b) il versamento è stato effettuato da un ente pubblico, sulla base di un procedimento amministrativo (previsione in bilancio delle risorse, costituzione del fondo per l'erogazione delle retribuzioni accessorie, contrattazione integrativa, liquidazione delle retribuzioni), assistito da una presunzione di conformità a legge;

c) l'erogazione delle retribuzioni è stata fondata sulle disposizioni della contrattazione decentrata, la cui applicazione poteva essere percepita dalla dipendente come fonte del versamento, individuabile anche nel suo importo;

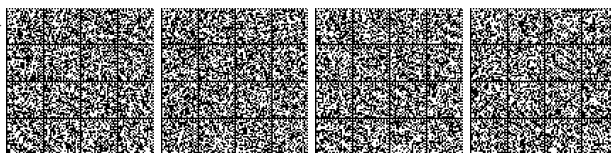
d) il pagamento non era manifestamente privo di titolo (la verifica del superamento del tetto fissato dal contratto nazionale richiedeva un calcolo complesso delle fonti di finanziamento, fisse e variabili, sulla base di dati di cui soltanto l'amministrazione era in possesso) né era basato su semplici errori di calcolo (tali errori erano, semmai, a monte, nella determinazione del fondo e calcolo era complesso);

e) la durata dei versamenti, pari a tre anni, era tale da far nascere la ragionevole convinzione del loro carattere definitivo e stabile, specie in ragione del rilevante periodo di tempo decorso fino alla richiesta di restituzione, avvenuta soltanto nel ..., circa otto anni dopo l'ultimo versamento; i pagamenti, pur riguardando voci della retribuzione accessoria, erano legati all'attività lavorativa ordinaria;

f) il pagamento non era stato effettuato con l'indicazione di una riserva di ripetizione.

36. Sotto il profilo della situazione patrimoniale, la P..., sin dal ricorso introduttivo ha allegato: di essere vedova dall'anno ..., con conviventi a carico; di avere sostenuto negli anni le spese di ricovero in una RSA ...; di avere contratto un mutuo di euro per l'acquisto di un appartamento, che aveva parzialmente estinto nell'anno impiegando ogni propria risorsa; di essere pensionata dall'anno; di avere ancora a proprio carico una rata mensile del mutuo di ...; di sostenere una spesa di oltre per retribuire la badante della madre.

37. La situazione di causa appare, in sostanza, del tutto sovrapponibile a quella in relazione alla quale la Corte EDU ha ritenuto che il giudicato di condanna della dipendente, *ex art.* 2033 del codice civile., alla restituzione delle retribuzioni percepite indebitamente (in quel caso di importo ben inferiore a quello qui in considerazione) ha costituito violazione dell'articolo 1 del protocollo n. 1 alla Convenzione.



Sulla non manifesta infondatezza

38. Preliminarmente la Corte osserva che l'interpretazione offerta dal giudice della Convenzione con la citata sentenza dell'11 febbraio 2021 non è isolata, o comunque non consolidata, trattandosi della coerente applicazione di principi da tempo enunciati in altre pronunce, richiamate dalla sentenza medesima.

39. Nella pronuncia del 26 aprile 2018, *Cakarevic c. Croazia*, ricorso n. 48921/2013, la Corte EDU, all'unanimità, ha ritenuto rientrare nel campo della tutela garantita dall'articolo 1, protocollo 1 alla CEDU la legittima aspettativa della lavoratrice a trattenere le somme indebitamente percepite per indennità di disoccupazione (per un periodo più lungo del dovuto) ed ha ritenuto che la condanna alla restituzione violasse l'articolo 1 del protocollo 1 alla Convenzione per mancanza del giusto equilibrio tra interesse generale e diritto del singolo individuo, in quanto la ricorrente non era stata informata circa il limite alla durata temporale della prestazione ed aveva continuato a percepire l'indennità sulla base di una decisione delle autorità amministrative.

40. Con la sentenza 15 settembre 2009, sul ricorso n. 10373/2005, *Moskal c. Polonia*, la Corte EDU ha qualificato come aspettativa economicamente tutelata ai sensi dell'articolo 1, protocollo 1 alla CEDU, la posizione della ricorrente, cui era stato concesso nell'agosto 2001 il pensionamento anticipato, revocato dopo dieci mesi (nel giugno 2002) per carenza dei requisiti (grave situazione di salute del figlio); ha ritenuto, a maggioranza, che la revoca della pensione aveva violato la norma convenzionale per mancanza di proporzionalità. La Corte ha ritenuto decisivo il fatto che si trattasse di un provvedimento adottato per errore commesso dalla stessa p.a., senza corresponsabilità della ricorrente, che si era dimessa dal lavoro e si era vista privata da un giorno all'altro della sua unica fonte di sostentamento per sé e la famiglia, con rischio di non trovare un nuovo impiego. L'opinione dissenziente dei giudici di minoranza sul test di proporzionalità era qui basata sul fatto che lo Stato non aveva chiesto la restituzione dei ratei di pensione riscossi ed aveva concesso qualche anno dopo (anni 2004/2005) una nuova pensione anticipata, di importo ridotto del 50% rispetto alla pensione originaria, con decorrenza retroattiva dall'ottobre 2002, liquidando gli arretrati senza interessi.

41. Nella sentenza 12 dicembre 2019, sul ricorso n. 32141/10, *Romeva c. Macedonia del Nord* è stata ravvisata, all'unanimità, la violazione del diritto dell'individuo al pacifico godimento dei propri beni, sempre per l'esito negativo del test di proporzionalità, in un caso di revoca, nell'ottobre 2007, della prestazione pensionistica indebita (pensione di anzianità liquidata sulla base di dati errati riguardo al periodo di occupazione lavorativa) di cui la ricorrente godeva dall'anno 2000, benché fosse stata concessa una nuova pensione nell'anno 2009; in questo caso lo Stato aveva agito anche per la ripetizione dell'indebitato. La Corte ha ritenuto che la revoca della pensione non fosse proporzionata, in mancanza di prova della responsabilità della ricorrente per l'errore di liquidazione, trattandosi dell'unica fonte di reddito e di una richiesta di restituzione tale da aggravare un onere già eccessivo.

42. In sostanza, la sentenza della Corte EDU dell'11 febbraio 2021 appare espressione di un orientamento divenuto consolidato.

43. Sotto il profilo della CEDU, l'articolo 1, del protocollo 1, si applica tanto all'indebitto previdenziale (e pensionistico) che all'indebitto retributivo; nel diritto interno le disposizioni riferimento sono diverse, in quanto l'indebitto previdenziale costituisce oggetto d'una regolamentazione speciale, mentre l'indebitto retributivo, in mancanza di una specifica disciplina, ricade nella norma generale di cui all'articolo 2033 del codice civile.

44. Secondo la consolidata giurisprudenza di questa Corte, nell'impiego pubblico privatizzato nel caso di domanda di ripetizione dell'indebitto proposta da un'amministrazione nei confronti di un proprio dipendente, in relazione alle somme corrisposte a titolo di retribuzione, qualora risulti accertato che l'erogazione è avvenuta «*sine titulo*», la ripetibilità delle somme non può essere esclusa ex art. 2033 del codice civile per la buona fede dell'*accipiens*, buona fede che ai sensi della norma medesima vale soltanto ad escludere la restituzione dei frutti e degli interessi maturati prima della domanda giudiziale (Cassazione civile sez. lav., 20 febbraio 2017, n. 4323; 4230 del 2016 e n. 4086 del 2016; n. 24835 del 2015; n. 8338/2010).

45. Tale principio — consolidato nella giurisprudenza di questa Corte — esclude ogni rilevanza, quale fatto impeditivo del diritto al recupero, del «legittimo affidamento» del percipiente. L'unica alternativa all'incidente di costituzionalità appare essere, pertanto, la possibilità di un'interpretazione dell'articolo 2033 del codice civile, convenzionalmente orientata, difforme da quella enunciata nei precedenti citati.

46. Ritiene la Corte che tale alternativa non sia percorribile.

47. A ciò osta in primo luogo il dato letterale.

48. L'articolo 2033 del codice civile prende specificamente in considerazione lo stato psicologico dell'*accipiens* e limita la rilevanza della sua buona fede alla decorrenza dei frutti e degli interessi. La buona fede, dunque, non incide sulle obbligazioni di restituzione, ma unicamente sul tempo di maturazione delle obbligazioni accessorie.



49. Accogliere un'interpretazione secondo la quale la buona fede dell'accipiens osti alla ripetizione dell'indebito determinerebbe un insolubile contrasto con il dato letterale.

50. Soprattutto, occorre considerare che, secondo l'articolo 1, del protocollo 1, alla CEDU, come interpretato dalla Corte EDU, non è la semplice buona fede del ricevente ad impedire alla pubblica amministrazione di ripetere; Indebito retributivo, ma il «legittimo affidamento» del dipendente alla definitività della attribuzione, fondato sul concorso di plurime circostanze di fatto: pagamento effettuato dalla pubblica amministrazione spontaneamente ovvero su domanda del dipendente in buona fede; apparenza del titolo del pagamento; durata nel tempo dei versamenti; assenza della riserva di ripetizione; buona fede del ricevente. Inoltre — (avendo la Corte EDU riconosciuto la legittimità dell'azione di recupero e la sua rispondenza ad uno scopo parimenti legittimo) — la violazione del diritto dell'individuo ricorre solo in caso di esito negativo del test di proporzionalità sotteso alla norma convenzionale; a sua volta in tale test rilevano ulteriormente: l'esclusiva imputabilità alle autorità pubbliche dell'errore del pagamento, il pagamento delle retribuzioni indebite quale corrispettivo dell'attività lavorativa ordinaria, la situazione economica dell'accipiens al momento della condanna al rimborso (si vedano i punti 72 e 73 della sentenza della Corte EDU in considerazione).

51. In sostanza, la ricezione nell'ordinamento interno dei principi sottesi all'articolo 1 del protocollo 1 alla CEDU sarebbe l'esito non di una diversa interpretazione dell'articolo 2033 del codice civile ma, piuttosto, di una vera e propria disapplicazione della disposizione codicistica in favore di una norma diversa — sia quanto all'ambito soggettivo, relativo ai soli pagamenti provenienti dalla pubblica amministrazione, sia nel disposto oggettivo — corrispondente all'articolo 1 del protocollo 1 alla CEDU.

52. Ma la disapplicazione del diritto interno non è consentita in relazione alle disposizioni della CEDU, sprovviste, diversamente dalle norme dell'Unione europea, di efficacia diretta nell'ordinamento nazionale.

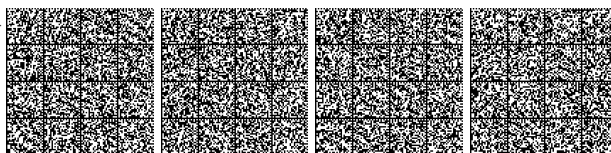
53. Questa Corte — in linea con la giurisprudenza costituzionale (Corte Cost. sent. n. 80 del 2011) — ha costantemente affermato che nel sistema normativa successivo all'entrata in vigore del trattato di Lisbona, la Convenzione europea dei diritti dell'uomo non ha modificato la propria posizione nel sistema delle fonti. Il rinvio operato dall'art. 6, par. 3 del trattato UE alla convenzione (con la qualificazione dei diritti fondamentali in essa riconosciuti come principi generali del diritto dell'Unione) non consente al giudice nazionale nelle materie estranee al diritto dell'Unione europea ed in caso di conflitto tra una norma di diritto nazionale e detta convenzione, di applicare direttamente le disposizioni di quest'ultima, disapplicando la norma di diritto nazionale in contrasto con essa (per tutte, Cass. sez. VI del 4 dicembre 2013, n. 27102).

54. La stessa Corte di Giustizia ha chiarito (CGUE, sentenza 24 aprile 2012 in causa C 571/10 Kamberaj, punti 62 e 63) che l'art. 6, paragrafo 3, TUE non disciplina il rapporto tra la CEDU e gli ordinamenti giuridici degli Stati membri; pertanto, il rinvio operato dal suddetto articolo alla CEDU non impone al giudice nazionale, in caso di conflitto tra una norma di diritto nazionale e detta convenzione, di applicare direttamente le disposizioni di quest'ultima, disapplicando la norma di diritto nazionale in contrasto con essa.

55. Per le esposte ragioni questa Corte ritiene di non poter accogliere l'interpretazione dell'articolo 2033 del codice civile, invocata in memoria dalla ricorrente incidentale in senso conforme alla sentenza del Consiglio di Stato, sez. II, 1° luglio 2021, n. 5014, che si è direttamente conformata ai principi declinati dal giudice della CEDU nella sentenza del febbraio 2021, ritenendo possibile anche la disapplicazione *ex officio* della norma interna (come nell'ipotesi di contrasto delle norme interne con il diritto eurounitario) collidente con quella convenzionale, il che - come sopra detto - non è consentito.

56. Neppure possono applicarsi all'indebito retributivo nel pubblico impiego privatizzato i principi enunciati dalla giurisprudenza della Corte dei Conti; la regolamentazione della ripetizione dell'indebito pensionistico è tendenzialmente sottratta a quella generale del codice civile, sicché il suddetto art. 2033 del codice civile non si applica al sottosistema delle pensioni, sia private che pubbliche (Corte dei Conti sez. riun. 2 luglio 2012, n. 2).

57. L'impossibilità di recepire i principi enunciati dalla Corte EDU attraverso un'operazione genuinamente interpretativa dell'articolo 2033 del codice civile dà luogo all'incidente di costituzionalità dello stesso articolo per violazione degli articoli 11 e 117 Cost., in rapporto all'articolo 1 del protocollo 1 alla CEDU, nella parte in cui, in caso di retribuzioni erogate indebitamente da un ente pubblico e di legittimo affidamento, da parte del dipendente pubblico percipiente, nella definitività della attribuzione, consente un'ingerenza non proporzionata nel diritto dell'individuo al rispetto dei suoi beni (nel senso di cui all'articolo 1 del protocollo 1 alla CEDU, così come interpretato dalla Corte EDU).



P.Q.M.

La Corte, vista la legge n. 87 del 1953, art. 23;

Rimette alla Corte Costituzionale, ritenendone la rilevanza e la non manifesta infondatezza, nei termini di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 2033 del codice civile, per contrarietà agli artt. 11 e 117 Cost., in rapporto all'articolo 1 del protocollo 1 alla CEDU, nella parte in cui, in caso di indebito retributivo erogato da un ente pubblico e di legittimo affidamento del dipendente pubblico percipiente nella definitività dell'attribuzione, consente un'ingerenza non proporzionata nel diritto dell'individuo al rispetto dei suoi beni.

Sospende il giudizio a quo e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale.

Dispone che la presente ordinanza sia notificata, a cura della Cancelleria, alle parti e alla Presidenza del Consiglio dei ministri, e sia comunicata ai Presidenti dei due rami del Parlamento.

Così deciso in Roma, in data 10 novembre 2021.

Il Presidente: MANNA

22C00050

N. 22

Ordinanza del 3 febbraio 2022 della Corte dei conti - Sezione di controllo per la Regione Siciliana nel procedimento contabile promosso dall'ARAN - Agenzia per la rappresentanza negoziale per la Regione Siciliana

Bilancio e contabilità pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Siciliana - Adeguamento del fondo per il trattamento di posizione e di risultato del personale con qualifica dirigenziale - Previsione dell'autorizzazione dell'ulteriore spesa annua di euro 946.600,92, per il triennio 2021-2023 - Previsione che, per gli esercizi successivi al triennio 2021-2023, l'entità del finanziamento è determinata annualmente con legge di bilancio.

– Legge della Regione Siciliana 24 settembre 2021, n. 24 (Disposizioni per il settore della forestazione. Disposizioni varie), art. 4.

CORTE DEI CONTI

SEZIONE DI CONTROLLO PER LA REGIONE SICILIANA

Nella Camera di consiglio del 10 gennaio 2022 e nell'adunanza pubblica del 12 gennaio 2022, composta dai seguenti magistrati:

Salvatore Pilato, Presidente;
Anna Luisa Carra, Presidente aggiunto;
Adriana La Porta, consigliere;
Adriana Parlato, consigliere;
Giuseppe Grasso, consigliere;
Alessandro Sperandeo, consigliere;
Luciano Abbonato, consigliere;
Tatiana Calvitto, referendario - relatore;
Antonio Tea, referendario - relatore;
Antonino Catanzaro, referendario;
Massimo Giuseppe Urso, referendario;
Emanuele Mio, referendario;



Visti gli articoli 81, 97, 100 comma 2, 101 comma 2, 103 comma 2, della Costituzione;

Visto l'art. 2 del decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 655, nel testo sostituito dal decreto legislativo 18 giugno 1999, n. 200 e dal decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 158;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite della Corte dei conti con deliberazione n. 14 del 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

Visto il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modifiche e integrazioni;

Visto l'art. 27 della legge regionale 15 maggio 2000, n. 10, come modificata dall'art. 29 della legge regionale 28 dicembre 2004, n. 17;

Vista l'ordinanza delle Sezioni Riunite per la Regione siciliana n. 2/2019/SSRR/INPR, depositata in data 8 marzo 2019;

Viste le deliberazioni n. 23/2021/CCR e n. 96/2021/CCR con cui la Sezione di Controllo per la Regione siciliana ha reso certificazione non positiva in merito all'ipotesi di Contratto collettivo regionale di lavoro dell'area della dirigenza della Regione siciliana e degli Enti di cui all'art. 1 della legge regionale n. 10 del 2000, per il triennio normativo ed economico 2016-2018, trasmessa, rispettivamente, in data 2 febbraio 2021 e in data 29 giugno 2021;

Vista l'ipotesi di Contratto collettivo regionale di lavoro dell'area della dirigenza della Regione siciliana e degli Enti di cui all'art. 1 della legge regionale n. 10 del 2000, per il triennio normativa ed economico 2016-2018, pervenuta, a mezzo PEC, a questa Sezione in data 22 dicembre 2021 (prot. n. 939 del 22 dicembre 2021), prot. C.d.c. n. 11110 di pari data e la relativa documentazione allegata;

Vista la deliberazione n. 12/2022/CCR del 3 febbraio 2022 e l'allegato Rapporto di certificazione, con cui la Sezione ha reso certificazione parzialmente positiva sull'ipotesi di contratto collettivo regionale di lavoro del personale di qualifica dirigenziale della Regione siciliana per il triennio normativa ed economico 2016-2018, escludendo le clausole contrattuali di cui all'art. 68, commi 2, 3 e 8, avente ad oggetto «Fondo per il finanziamento della retribuzione di posizione, parte variabile e di risultato», in relazione alle quali ha ritenuto di sospendere il procedimento di certificazione e sollevare, con separata ordinanza, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge regionale 24 settembre 2021 n. 24 in riferimento agli articoli 81, comma 3, e 97, comma 1, della Costituzione;

Visto l'art. 85, comma 8-bis, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27 modificato, da ultimo, dall'art. 6, comma 1, del decreto-legge 23 luglio 2021, n. 105 convertito, con modificazioni, dalla legge 16 settembre 2021, n. 126, concernente gli effetti in materia di giustizia contabile derivanti dalle misure urgenti di contrasto dell'emergenza epidemiologica, che consente lo svolgimento delle adunanze e delle camere di consiglio mediante collegamenti da remoto;

Visto l'art. 16, comma 7, del decreto-legge 30 dicembre 2021, n. 228, ai sensi del quale «I termini di cui all'art. 85, commi 2, 5, 6 e 8-bis, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, relativi a misure urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e contenerne gli effetti in materia di giustizia contabile, sono prorogati al 31 marzo 2022»;

Viste le «Regole tecniche e operative» per lo svolgimento delle adunanze in camera di consiglio da remoto adottate con i decreti del Presidente della Corte dei conti n. 139 del 3 aprile 2020, n. 153 del 18 maggio 2020, n. 287 del 27 ottobre 2020 e n. 341 del 31 dicembre 2021;

Visto il decreto presidenziale n. 128/2021/CONTR. del 28 dicembre 2021 di nomina dei relatori, referendari Tatiana Calvitto e Antonio Tea;

Vista la nota istruttoria prot. n. 111.86 del 27 dicembre 2021 della Sezione di controllo, cui è stato dato riscontro dal Dipartimento regionale del bilancio e del tesoro - Ragioneria generale della Regione siciliana e dal Dipartimento regionale della funzione pubblica con nota congiunta prot. n. 166758/2021 del 30 dicembre 2021 acquisita, in pari data, con prot. C.d.C. n. 11339;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 2/2022 del 5 gennaio 2022, di convocazione dell'Adunanza generale della Sezione di controllo per la Regione siciliana per la camera di consiglio del giorno 10 gennaio 2022;

Viste le successive ordinanze presidenziali n. 4/2022 del 10 gennaio 2022 e n. 5/2022 del 11 gennaio 2022, con le quali la Sezione è stata convocata, in video conferenza, nell'odierna adunanza, per il contraddittorio con l'Amministrazione regionale e con l'Agenzia per la rappresentanza negoziale della Regione siciliana, sui contenuti della nota di sintesi n. 125 del 10 gennaio 2022, trasmessa contestualmente alla citata ordinanza di convocazione n. 4/2022;

Vista la nota n. 3006 del 12 gennaio 2021 del Dipartimento regionale del bilancio e del tesoro - Ragioneria generale della Regione siciliana (prot. C.d.C. n. 197 del 12 gennaio 2022);

Uditi i magistrati relatori, referendari Tatiana Calvitto e Antonio Tea;



Uditi, per la Regione siciliana, il ragioniere generale Avv. Ignazio Tozzo, la dirigente responsabile del Servizio 1 - Bilancio - Ragioneria Generale dott.ssa Gloria Giglio e l'Assessore regionale alle autonomie locali e della funzione pubblica avv. Marco Zambuto;

RILEVATO IN FATTO

1. Con nota prot. n. 939 del 22 dicembre 2021, acquisita in pari data con prot. Cdc n. 11110, l'ARAN Sicilia ha trasmesso a questa Sezione di Controllo, ai sensi del combinato disposto di cui agli articoli 27, commi 7 e 8, della legge regionale n. 10 del 2000 e 47, comma 5, del decreto legislativo n. 165 del 2001, l'ipotesi di Contratto collettivo regionale di lavoro dell'area della dirigenza della Regione siciliana e degli Enti di cui all'art. 1 della citata legge regionale n. 10 del 2000, per il triennio normativo ed economico 2016-2018, ai fini della certificazione di compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio della Regione.

1.1 Tale ipotesi contrattuale, invero, era già stata precedentemente inoltrata, in data 2 febbraio 2021 e in data 29 giugno 2021, ma, in entrambe le occasioni, il giudizio di certificazione si era concluso con esito negativo (rispettivamente, con deliberazioni n. 23/2021/CCR e n. 96/2021/CCR) a fronte di una serie di motivazioni ostative riconducibili, sostanzialmente, alla mancata o non sufficientemente dimostrata copertura degli oneri contrattuali.

1.2 In particolare, la decisione di rendere una certificazione non positiva, assunta con l'ultima delle richiamate deliberazioni, si è fondata su un duplice ordine di considerazioni: da un lato, l'assenza delle «condizioni di compatibilità finanziaria relativa agli oneri di competenza del periodo 2016/2020, a valere sulle economie vincolate del capitolo n. 212017, in mancanza dell'approvazione del rendiconto generale relativo all'esercizio 2020, atteso il contenuto precettivo del principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria che interdice l'utilizzo della quota vincolata del risultato di amministrazione all'ente in ritardo nell'approvazione del proprio rendiconto ai sensi del decreto legislativo n. 118 del 2011, allegato n. 4/2, § 9.2.19» e, dall'altro, la «mancanza di compatibilità finanziaria ed economica degli incrementi del trattamento accessorio per il personale, derivanti dall'art. 68, comma 2, lettera a), dell'ipotesi di contratto rispetto all'attuale stanziamento sul capitolo 212019, previsto dal bilancio di previsione per il periodo 2021-2023, approvato con legge regionale 15 aprile 2021, n. 10» (Cfr: Sezione di controllo per la Regione siciliana, deliberazione n. 96/2021/CCR).

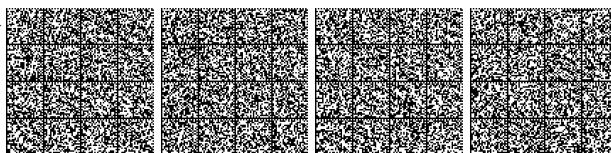
Le ragioni sottostanti alle suddette circostanze impeditive sono state compiutamente illustrate all'interno del rapporto di certificazione annesso alla stessa deliberazione.

1.2.1 Per quanto concerne, in particolare, il profilo legato alla mancanza di sufficienti disponibilità sull'apposito capitolo afferente al trattamento accessorio del personale con qualifica dirigenziale all'interno del bilancio di previsione 2021-2023 (capitolo 212019), si è rilevato come lo stanziamento (avente, in ciascuna delle tre annualità, una dotazione effettiva pari a euro 29.572.932,32) apparisse sottodimensionato rispetto al valore a cui sarebbe ascenso, dall'anno 2021, il Fondo per il finanziamento della retribuzione di posizione, parte variabile e di risultato in virtù degli incrementi previsti dall'art. 68 dell'ipotesi contrattuale (e pari, in base ai conteggi della stessa Regione, a euro 30.519.533,24).

Al fine di rendere intellegibile il procedimento di calcolo alla base di quest'ultimo valore, si è allegato al rapporto di certificazione un apposito prospetto riportante la simulazione elaborata dal Dipartimento regionale della funzione pubblica e acquisita in sede istruttoria.

Si tratta della tabella n. 7 dell'appendice al rapporto di certificazione di seguito riprodotta:

	<i>FONDO 2018</i>	<i>27.707.861,00</i>
<i>Art. 68, c. 2, lett. b</i>	<i>R.I.A. annue cessati anno 2019</i>	<i>873.763,80</i>
	<i>R.I.A. annue cessati anno 2020</i>	<i>1.942.621,33</i>
	<i>ratei R.I.A. mensilità residue cessati anno 2020</i>	<i>753.401,16</i>
<i>Art. 68, c. 2, lett. c</i>	<i>disponibilità specifiche disposizioni di legge o regolamenti</i>	
<i>Art. 68, c. 2, lett. d</i>	<i>ulteriori risorse da maggiori entrate o economie di gestione</i>	
<i>Art. 68, c. 2, lett. e</i>	<i>risorse aggiuntive derivanti da attuazione art. 3, l. 449/97</i>	
<i>Art. 68, c. 4</i>	<i>adeguamento risorse per attivazione nuove strutture di massima dimensione o intermedie</i>	
	<i>TOTALE POTENZIALE FONDO 2021</i>	<i>31.277.647,29</i>



	<i>Tetto massimo in applicazione art. 23, comma 2, decreto legislativo 25 maggio 2015</i>	29.940.000,00
<i>Art. 68, c. 2, lett. a</i>	<i>€ 371,02 x 1.562 unità in servizio al 31/12/2015 (in deroga al tetto ai sensi dell'art. 11 D.L. 14/12/2018, n. 135)</i>	579.533,24
	<i>VALORE FONDO 2021</i>	30.519.533,24

1.2.2 Lo sviluppo ivi esposto esplicita i passaggi da effettuare per determinare la nuova consistenza del Fondo tenendo conto degli effetti dell'art. 68 dell'ipotesi contrattuale. (1)

Innanzitutto, dovrebbe prendersi a riferimento l'importo del Fondo per l'anno 2018 in base al previgente CCRL, pari al valore di euro 27.707.861,00 (art. 68, comma 1).

In secondo luogo, dovrebbe procedersi a conteggiare le risorse della retribuzione individuale di anzianità (R.I.A.) dei dirigenti cessati dal servizio (art. 68, comma 2, lettera b, e comma 3), che, in concreto, sono da determinarsi nella misura di euro 3.569.786,29 (a chiusura del 2020), oltre che quelle elencate nelle altre parti della medesima disposizione (art. 68, comma 2, lettera c, d, e comma 4), la cui fattispecie, nel caso in esame, risulta non sussistente.

Gli importi di tali incrementi, tuttavia, dovrebbero essere computati sino alla concorrenza del valore c.d. «tetto Madià» (art. 23, comma 2, del decreto legislativo n. 75/2017), il quale è stato determinato dall'Amministrazione regionale in euro 29.940.000,00 (limite richiamato dall'art. 68, comma 9, dell'ipotesi contrattuale).

A quest'ultimo importo, dovrebbero, poi, aggiungersi, in base all'art. 68, comma 2, lettera a), gli incrementi del trattamento accessorio, pari a euro 579.533,24 (ossia euro 371,02 per millecinquecentosessantadue unità in servizio al 31 dicembre 2015), in quanto operanti in deroga ai limiti fissati dalla norma di contenimento della spesa per il trattamento accessorio (art. 11, comma 1, del decreto-legge n. 135/2018).

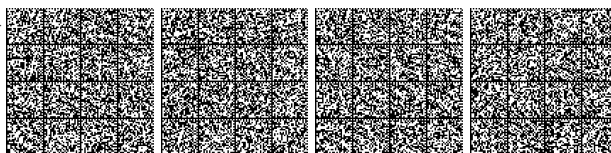
In definitiva, ai sensi dell'art. 68 dell'ipotesi di accordo, dal 2021 la consistenza del Fondo dovrebbe ammontare alla cifra di euro 30.519.533,24.

2. Ciò posto, come anticipato, all'interno del bilancio di previsione per il triennio 2021-2023 di cui alla legge regionale n. 10 del 15 aprile 2021, non sono state rinvenute, sul capitolo relativo al trattamento accessorio del personale (capitolo 212019), disponibilità sufficienti a dare copertura all'onere di cui sopra.

Si è constatato, infatti, che, al momento dell'esame, il menzionato capitolo riportava i seguenti stanziamenti:

<i>CAPITOLO 212019</i>	<i>2021</i>	<i>2022</i>	<i>2023</i>
<i>Previsione di competenza</i>	€ 37.227.899,23	€ 29.572.932,32	€ 29.572.932,32
<i>di cui già impegnato</i>	€ 6.739.993,07		
<i>di cui fondo pluriennale vincolato</i>	0		
<i>Previsione di cassa</i>	€ 29.572.932,32		

(1) L'art. 68 dell'ipotesi di Contratto collettivo regionale di lavoro dell'area della dirigenza della Regione siciliana e degli Enti di cui all'art. 1 della legge regionale n. 10 del 2000, per il triennio normativo ed economico 2016-2018, recita: «1. A decorrere dal 1° gennaio 2018 confluiscono nel Fondo per il finanziamento della retribuzione di posizione, parte variabile e di risultato le risorse del precedente Fondo per il finanziamento della retribuzione di posizione e risultato dei dirigenti, di cui all'art. 66 del CCRL 2002/2005, nell'importo previsto, per la predetta annualità 2018, dalle vigenti disposizioni regionali. 2. L'importo di cui al comma 1 è stabilmente incrementato come segue: a) di un importo, su base annua, pari a euro 371,02 per le unità dei dirigenti in servizio alla data del 31 dicembre 2015, integralmente destinato alla retribuzione di risultato; b) di risorse pari all'importo della retribuzione individuale di anzianità dei dirigenti cessati dal servizio, secondo le modalità previste dal comma 3; e) di eventuali disponibilità economiche previste da specifiche disposizioni di legge o regolamenti; d) di ulteriori risorse derivanti da maggiori entrate o economie di gestione subordinatamente all'accertamento delle effettive disponibilità; e) di eventuali risorse aggiuntive derivanti dall'attuazione dell'art. 43 della legge n. 449/1997. 3. In relazione al comma 2, lettera b), l'intero importo delle retribuzioni individuali di anzianità dei dirigenti cessati dal servizio, confluisce, in via permanente, nel Fondo a decorrere dall'esercizio successivo alla cessazione del rapporto di lavoro. Per l'anno in cui avviene la cessazione dal servizio è accantonato, per ciascun dirigente cessato, un importo pari alle mensilità residue della RIA in godimento, computandosi a tal fine, oltre ai ratei di tredicesima mensilità, le frazioni di mese superiori a quindici giorni. L'importo accantonato confluisce nel Fondo con decorrenza dall'anno successivo. 4. In caso di attivazione di nuove strutture di massima dimensione o intermedie, autorizzate con legge e/o atti deliberativi di Giunta, conseguenti all'attribuzione di nuove competenze, con incremento del grado di responsabilità e di capacità gestionale della dirigenza e con incremento stabile delle relative datazioni organiche, l'Amministrazione, nell'ambito della programmazione annuale e triennale dei fabbisogni, valutano anche l'entità delle risorse necessarie per sostenere i maggiori oneri derivanti dalla rimodulazione e nuova graduazione delle finzioni dirigenziali direttamente coinvolte nelle nuove attività e ne individua la relativa copertura, con conseguente adeguamento delle disponibilità del fondo per la retribuzione di posizione e eli risultato. 5. Alla ripartizione del Fondo, per la Regione siciliana, all'esito delle procedure di contrattazione regionale integrativa di cui all'art. 8 del presente CCRL provvede il Dipartimento del bilancio e del tesoro - Ragioneria generale della Regione. 6. Con gli stessi criteri si determina l'analogo fondo negli Enti regionali che applicano il CCRL. 7. Sono a carico del Fondo anche gli oneri derivanti dagli articoli 39, 44 e 46. 8. Le risorse destinate al finanziamento della retribuzione di posizione devono essere integralmente utilizzate. Eventuali risorse che a consuntivo risultassero ancora disponibili, nonché, in sede di prima applicazione, le risorse di cui al comma 2, lettera a) non utilizzate, sono utilizzate per la retribuzione di posizione e risultato secondo i criteri stabiliti in sede di contrattazione integrativa. 9. Sono altresì acquisite tutte le risorse derivanti da disposizioni di legge o regolamento che prevedano specifici trattamenti economici in favore del personale destinatario del presente articolo. Resta fermo quanto previsto dall'art. 23, comma 2 del decreto legislativo n. 75/2017»



Con riferimento all'esercizio 2021, va specificato che, pur essendo stato stanziato un importo complessivo pari a euro 37.227.899,32, ai fini della verifica della copertura degli oneri nascenti dall'ipotesi di contratto, si è tenuto in considerazione unicamente l'importo di euro 29.572.932,32, ossia l'importo non ancora impegnato, al netto di euro 6.739.993,07, i quali, invece, come risulta dal precedente prospetto, rappresentano spazi finanziari non disponibili, in quanto già impegnati per far fronte ad altre obbligazioni giuridiche.

2.1 La Regione ha sostenuto, sul punto, che, in realtà, tale appostamento contabile per la costituzione del Fondo sarebbe stato deliberatamente parametrato ad una entità inferiore a quella necessaria a coprire gli incrementi contrattuali, al fine di rispettare l'accordo di rientro dal disavanzo stipulato con lo Stato il 14 gennaio 2021, in base al quale la stessa si è vincolata al «contenimento dell'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, nei limiti di quanto previsto per le amministrazioni pubbliche dall'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75» (punto n. 2, lettera d).

Sul punto deve specificarsi che l'art. 7 del decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 158 subordina il ripiano decennale del disavanzo accertato nell'esercizio finanziario 2018, nonché delle quote del disavanzo pregresso non recuperate entro il medesimo esercizio, all'osservanza di un accordo tra lo Stato e la Regione siciliana, finalizzato a garantire il rispetto di specifici parametri di virtuosità, tra cui la riduzione strutturale della spesa corrente, con effetti a decorrere dall'esercizio finanziario 2021, attraverso appositi interventi di riforma da concordare.

L'apposito Accordo attuativo della predetta disposizione normativa è parte integrante degli allegati a corredo del bilancio di previsione della Regione siciliana per il triennio 2021-2023 di cui alla legge regionale 15 aprile 2021 n. 10 (pubblicata in G.U.R.S. n. 17 del 21 aprile 2021, Parte prima, S.O. n. 23).

A prescindere dalla fondatezza giuridica di quanto argomentato dalla Regione, la scelta di stanziare in bilancio risorse inferiori a quelle necessarie a coprire gli oneri nascenti dall'ipotesi di contratto, ha comportato, di fatto, un problema di compatibilità finanziaria che ha precluso la possibilità di concludere, con esito positivo, la procedura di certificazione.

3. Per cercare di superare l'esposta problematica la Regione siciliana è intervenuta, di recente, con un'apposita norma finalizzata a rimpinguare, nella misura necessaria, lo stanziamento giudicato incapiante.

3.1 L'art. 4 della legge regionale 24 settembre 2021, n. 24, rubricato «Adeguamento fondo per il rinnovo del CCRL» prevede, infatti, che: «1. Per l'adeguamento del fondo per il trattamento di posizione e di risultato del personale con qualifica dirigenziale (Missione 1, Programma 10, capitolo 212019) è autorizzata l'ulteriore spesa annua di euro 946.600,92 per il triennio 2021-2023.

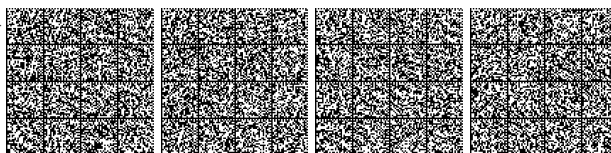
2. Agli oneri di cui al comma 1 si fa fronte mediante corrispondente riduzione delle disponibilità della Missione 20, Programma 3, capitolo 215704. Per gli esercizi successivi l'entità dello stanziamento è determinata annualmente con legge di bilancio ai sensi dell'articolo 38 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e successive modificazioni».

La previsione in esame, in linea astratta, si inserisce entro il perimetro di quelle norme che, in generale, disciplinano la materia della copertura finanziaria per i rinnovi contrattuali del personale del pubblico impiego. Il riferimento è, in particolare, all'art. 48, comma 4, del decreto legislativo n. 165 del 2001 e all'art. 28, comma 1, della legge regionale n. 10 del 2000.

3.2 L'ulteriore spesa annua autorizzata, pari a euro 946.600,92, coincide con il differenziale fra l'ammontare del Fondo determinato ai sensi delle nuove disposizioni contrattuali (pari a euro 30.519.533,24) e quello dell'appostamento contabile del capitolo 212019 del bilancio di previsione per il triennio 2021-2023 (pari a euro 29.572.932,32).

3.3 La Relazione predisposta dalla II Commissione legislativa - «Bilancio» dell'Assemblea regionale Siciliana al disegno di legge n. 1065/A, presentata il 15 settembre 2021 spiega, in merito, che «al fine di pervenire entro il corrente esercizio finanziario alla riproposizione dell'ipotesi di CCRL alla Corte si rende indispensabile integrare il fondo come previsto sul capitolo 212019 dalla legge regionale 15 aprile 2021, n. 10 «Bilancio di previsione della Regione siciliana per il triennio 2021-2023». L'integrazione necessaria risulta pari ad euro 946.600,92 annui, così da riportare lo stanziamento per gli esercizi finanziari 2021, 2022 e 2023 ad euro 30.519.533,24 per anno così come indicato dalla Sezione di Controllo e riportato nel seguente prospetto.

La copertura della spesa autorizzata pari ad euro 946.600,92 viene assicurata mediante utilizzo delle disponibilità della Missione 20, Programma 3, capitolo 215704 «Fondo occorrente per far fronte ad oneri dipendenti da provvedimenti legislativi in corso - spese correnti» che ne presenta le disponibilità».



3.4 L'art. 7 della legge regionale in parola provvede poi, contestualmente, ad apportare le conseguenti variazioni nello stato di previsione della spesa del bilancio della Regione per l'esercizio finanziario 2021 e per il triennio 2021-2023, incrementando le disponibilità del citato capitolo 212019, nel modo di seguito rappresentato:

CAPITOLO 212019	2021	2022	2023
Previsione di competenza	€ 37.394.349,06	€ 30.519.533,24	€ 30.519.533,24
di cui già impegnato	€ 6.739.993,07		
di cui fondo pluriennale vincolato	0		
Previsione di cassa	€ 30.519.533,24		

Va precisato, a tal proposito, che l'art. 4 della legge regionale n. 24 del 2021 è già stato impugnato, innanzi alla Corte costituzionale, dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso n. 67 del 2021 (pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 51 del 22 dicembre 2021, 1ª Serie speciale - Corte costituzionale) per la prospettata violazione degli articoli 117, commi 2 e 3 lettera l), 81, comma 6 e 119, comma 1, della Costituzione.

4. La disposizione in esame, sebbene impugnata, essendo pienamente vigente ed espressamente finalizzata ad integrare il quadro delle risorse disponibili per la tornata contrattuale in esame, non può non trovare applicazione nel contesto del giudizio di certificazione dell'attendibilità e della compatibilità dei costi che questa Sezione di controllo è chiamata ad espletare a seguito della ripresentazione dell'ipotesi di contratto collettivo.

4.1 Al riguardo, deve reputarsi ininfluenza quanto rappresentato, da ultimo, dall'ARAN Sicilia con la citata nota prot. n. 939 del 22 dicembre 2021, secondo cui gli oneri discendenti dall'art. 68, comma 2, dell'ipotesi di contratto potrebbero trovare copertura nelle residue disponibilità di altri capitoli del bilancio di previsione 2021-2023 (ossia i capitoli 212017, 108001 e 150020) «e non già mediante utilizzo della somma di euro 946.600,92, oggetto della variazione di bilancio di cui all'art. 4 della legge regionale n. 24/2021», dal momento che questa Sezione non può accedere a prospettazioni che si risolvono nella disapplicazione di previsioni legislative (alle quali, peraltro, la stessa Amministrazione dovrebbe attenersi) ritenendo prevalenti mere dichiarazioni di intenti a discapito di fonti normative a tutti gli effetti vigenti.

La possibilità di utilizzare coperture alternative è altresì contemplata nella deliberazione n. 567 del 18 dicembre 2021, con cui la Giunta regionale ha espressamente dato mandato all'ARAN Sicilia di riavviare il procedimento per la certificazione dell'ipotesi di CCRL, ai sensi dell'art. 27, comma 8, della legge regionale n. 10 del 2000, ritenendo superate le ragioni ostative rilevate da questa Sezione di controllo con la citata deliberazione n. 96 del 2021.

Come *infra* meglio esplicitato (punto 3.2 del «Considerato in diritto»), l'indicazione di ulteriori mezzi finanziari ricavabili da capitoli di bilancio (asseritamente) ridondanti non è da intendersi quale soluzione di copertura aggiuntiva e pienamente fungibile rispetto a quella fondata sul disposto del citato art. 4 della legge regionale n. 24 del 2021.

Infatti, il carattere meramente ipotetico delle menzionate coperture "alternative" è stato confermato dalla stessa Amministrazione che, interpellata sul punto in sede istruttoria, ha ribadito, da un lato, che «la copertura finanziaria dell'onere di euro 946.600,92 gravante sul capitolo 212019 è assicurata a legislazione vigente ed in particolare dalle disposizioni di cui all'art. 4 della legge regionale n. 24/2021» (*cf.* nota prot. n. 166758 del 30 dicembre 2021 acquisita, in pari data, con prot. C.d.C. n. 11339) e, dall'altro, che l'indicazione di talune opzioni secondarie di copertura potrebbe essere utile ove, a certificazione completata, la Regione intendesse comunque «nel prosieguo abbandonare il giudizio instaurato innanzi al Giudice delle Leggi, in un'ottica più ampia di deflazione complessiva del contenzioso con lo Stato e di accordi di finanza pubblica ancora in discussione» (*cf.*, ancora, nota prot. n. 166758 cit.).

5. Questa Sezione di controllo ha deliberato la certificazione parzialmente positiva sull'ipotesi di contratto collettivo regionale di lavoro del personale di qualifica dirigenziale della Regione siciliana per il triennio normativo ed economico 2016-2018, escludendo le clausole contrattuali di cui all'art. 68, commi 2, 3 e 8, avente ad oggetto «Fondo per il finanziamento della retribuzione di posizione, parte variabile e di risultato», in relazione alle quali ha ritenuto di sospendere il procedimento di certificazione e sollevare, con la presente ordinanza, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge regionale 24 settembre 2021 n. 24 in riferimento agli artt. 81, comma 3, e 97, comma 1, della Costituzione.

6. Ciò posto, si ha motivo di dubitare della legittimità costituzionale della richiamata disposizione per le ragioni che, di seguito, verranno dettagliatamente esposte.



CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Premessa.

1.1 Secondo il consolidato orientamento di questa Sezione di controllo (*cf.* il Rapporto di certificazione approvato con la deliberazione n. 96/2021/CCR), la valutazione dei profili di attendibilità e compatibilità finanziaria dell'ipotesi di contratto collettivo, ai sensi degli articoli 27, comma 7, della legge regionale n. 10 del 2000 e 47, comma 5, del decreto legislativo n. 165 del 2001, deve prendere in esame l'intero arco temporale interessato dagli effetti economici della contrattazione, oltre che i successivi oneri a regime, in quanto l'efficacia dei nuovi trattamenti retributivi genera corrispondenti diritti soggettivi a carattere patrimoniale, la cui copertura deve rinvenire adeguata rappresentazione nei documenti contabili di programmazione e di previsione, redatti secondo i principi dell'armonizzazione contabile.

1.2. Il citato art. 4 della legge regionale n. 24 del 2021, nel disciplinare la copertura degli oneri connessi all'adeguamento del Fondo per il trattamento di posizione, parte variabile e di risultato del personale con qualifica dirigenziale, stabilisce, al comma 2, che, per gli esercizi successivi al 2023, «Pentita dello stanziamento è determinata annualmente con legge di bilancio ai sensi dell'articolo 38 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e successive modificazioni».

1.3 Tale forma di copertura, ad avviso della Sezione, non risulta conforme all'articolo 38 del decreto legislativo n. 118 del 2011, considerato che quest'ultimo (peraltro citato nella stessa disposizione in analisi) consente che la quantificazione dell'onere annuo possa essere rinviata alla legge di bilancio solo per le spese continuative non obbligatorie, mentre, per quelle continuative di natura obbligatoria, prevede che l'onere debba essere indicato a regime.

1.4 La legge così formulata, laddove dispone che lo stanziamento concernente il trattamento accessorio possa essere rimodulato annualmente con la legge di bilancio, riconosce una discrezionalità inconciliabile con i vincoli quantitativi imposti dal contratto e si discosta, evidentemente, dai principi costituzionali in materia di copertura, ponendosi in contrasto, in particolare, con l'articolo 81, comma 3, della Costituzione, e con le norme interposte di cui agli articoli 38 del decreto legislativo n. 118 del 2011 e 30, comma 6, della legge n. 196 del 2009, nonché con l'art. 97, comma 1, della Costituzione che tutela l'equilibrio e la sana gestione finanziaria del bilancio, quali principi collegati ed interdipendenti dall'obbligo di copertura delle leggi di spesa.

1.5 Pertanto, nel presente procedimento di certificazione, il Collegio rileva la sussistenza di una situazione nella quale la compatibilità dei costi contrattuali (da intendersi come sostenibilità, anche a regime, dei medesimi) dovrebbe essere riconosciuta e positivamente riscontrata, sul fondamento della copertura prevista dalla legge regionale n. 24 del 2021, la quale manifesta — ad avviso della Sezione di controllo — evidenti profili di incostituzionalità.

1.6 In carenza di soluzioni interpretative, alternative e costituzionalmente orientate, il Collegio ritiene necessario promuovere il giudizio di costituzionalità della norma in questione, poiché altrimenti — in considerazione dell'efficacia della legge regionale, non disapplicabile nella specie in esame — la Sezione dovrebbe deliberare il giudizio positivo di compatibilità finanziaria fra gli oneri continuativi e obbligatori discendenti dal contratto — da un lato — e il quadro programmatico ricomprendente le disponibilità derivanti dalla legge regionale ritenuta inficiata da vizi di incostituzionalità — dall'altro lato — in contrasto con il preminente interesse alla legalità costituzionale-finanziaria dei bilanci pubblici. Non è superfluo rilevare la tutela rafforzata che le disposizioni degli articoli 81, comma 3, e 97, comma 1 Cost., ricevono dal presidio del complesso delle funzioni di controllo e di giurisdizione attribuite alla Corte dei conti.

2. La legittimazione a sollevare la questione di legittimità costituzionale.

Nel corso del tempo, la giurisprudenza costituzionale ha ravvisato la legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni di legittimità costituzionale nell'ambito di molteplici attività svolte in sede di controllo.

In particolare, tale legittimazione è stata riconosciuta:

a) in sede di giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato e delle regioni, con riferimento, dapprima, alle autonomie speciali e, successivamente, alle regioni a statuto ordinario, in virtù dell'art. 1, comma 5, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dall'art. 1, comma 1, della legge 7 dicembre 2012, n. 231 (ex multis, sentenze n. 165 del 1963, n. 121 del 1966, n. 244 del 1995, n. 213 del 2008, n. 181 del 2015, n. 89 del 2017, n. 196 del 2018, n. 138 e n. 146 del 2019, n. 112 del 2020 e n. 215 del 2021);

b) nell'ambito del controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo (sentenze n. 226 del 1976, n. 384 del 1991 e n. 25 del 1993 nonché ordinanze n. 295 e n. 310 del 1998);

c) in sede di controllo di legittimità-regularità sui bilanci degli enti locali (sentenza n. 18 del 2019 che richiama le sentenze n. 39 e n. 40 del 2014 e n. 60 del 2013) e degli enti del Servizio sanitario nazionale (sentenza n. 157 del 2020), nonché con riguardo ai controlli in materia di approvazione e attuazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale (sentenze n. 18 e n. 105 del 2019, n. 115 del 2020 e n. 80 del 2021). (2)

(2) Sul punto, si segnala, altresì, per completezza, Corte di giustizia dell'Unione europea, Sezione IX, ordinanza 4 ottobre 2021, C-161/21.



Con i menzionati orientamenti di giurisprudenza costituzionale, il Giudice delle Leggi ha enucleato e progressivamente delineato le coordinate ermeneutiche per riscontrare, nelle attribuzioni di controllo esercitate dalla Corte dei conti, la sussistenza dei requisiti previsti dall'art. 1 legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e dall'art. 23 legge 11 marzo 1953, n. 87 per l'accesso, in via incidentale, al giudizio di legittimità costituzionale.

Tali norme richiedono, come noto, che l'iniziativa di rimessione alla Corte costituzionale sia assunta dinanzi ad un "giudice" (requisito soggettivo) nel corso di un "giudizio" (requisito oggettivo).

Ad avviso del Collegio, nella fattispecie concernente l'esercizio, da parte della Corte dei conti, delle funzioni di cui all'art. 47 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (in combinato disposto con l'art. 27 della legge regionale n. 10 del 2000, per ciò che segnatamente attiene alla Regione siciliana), in materia di certificazione dei contratti collettivi di lavoro del pubblico impiego, sono ravvisabili entrambe le suddette condizioni necessarie per la proposizione della questione incidentale di costituzionalità.

2.1 Presupposto soggettivo.

Quanto al presupposto soggettivo, pur essendo stato ritenuto sufficiente che l'esercizio di funzioni giudicanti avvenga ad opera di organi in posizione di terzietà, finanche estranei all'organizzazione della giurisdizione in quanto non incardinati in un ordine giudiziario (sentenze n. 376 del 2001 e n. 13 del 2019), è pacifico che le Sezioni di controllo della Corte di conti siano qualificabili a tutti gli effetti come "giudici" nel senso richiesto dalle richiamate norme, posto che, come chiarito dalla stessa Corte costituzionale, esse sono composte da magistrati «dotati delle più ampie garanzie di indipendenza (art. 100, comma 2, della Costituzione)» (sentenza n. 384 del 1991), «che, analogamente ai magistrati dell'ordine giudiziario, si distinguono tra loro "solo per diversità di funzioni" (art. 10 legge 21 marzo 1953, n. 161)» e che appartengono ad una magistratura «annoverata, accanto [a quella] ordinaria ed al Consiglio di Stato, tra le "supreme magistrature" (art. 135 della Costituzione); istituzionalmente investita di funzioni giurisdizionali a norma dell'art. 103, secondo comma, della Costituzione, la Corte dei conti è, infatti, l'unico organo di controllo che, nel nostro ordinamento, goda di una diretta garanzia in sede costituzionale» (sentenza n. 226/1976).

Ad avviso del Collegio, non vi è dubbio che quando «certifica l'attendibilità dei costi quantificati e la loro compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio», ai sensi dell'art. 47, comma 5, del decreto legislativo n. 165 del 2001, la Corte dei conti effettua una verifica esterna e neutrale in posizione di terzietà, assumendo il ruolo di «garante esterno di ultima istanza della compatibilità economico-finanziaria degli accordi» (Sezioni Riunite in sede di controllo, deliberazione n. 12/CONTR/CL/10).

2.2 Presupposto oggettivo.

In relazione al secondo presupposto, di ordine oggettivo, si ritiene che il procedimento di controllo volto alla certificazione di attendibilità e compatibilità dei costi contrattuali, pur non essendo configurato in astratto come un tipico processo giurisdizionale contenzioso, presenti in concreto tutte le caratteristiche indispensabili per essere qualificato come "giudizio", ai limitati fini dell'art. 1 della legge costituzionale n. 1 del 1948 e dell'art. 23 della legge n. 87 del 1953.

Si tratta, infatti, di una funzione connotata dall'applicazione obiettiva del diritto, dall'imparzialità del giudicante, dall'esercizio di poteri decisorii orientati all'adozione di un provvedimento idoneo ad acquisire il carattere della definitività, nonché da elementi partecipativi e istruttori riconducibili ai profili del contraddittorio.

Ad avviso del Collegio, la funzione di certificazione del contratto collettivo non è ascrivibile né ad un procedimento di controllo di natura meramente amministrativa (avendo quale unico fine la neutrale e oggettiva applicazione della legge) né alla categoria dei controlli di natura "collaborativa" orientati al «referto sconfinante nel merito amministrativo e funzionale alla promozione di comportamenti auto-correttivi delle amministrazioni controllate» (sentenza n. 18 del 2019), poiché a tale assimilazione è ostativa la presenza di un giudizio con esito di carattere dicotomico - positivo o negativo (*rectius*: non positivo) — il quale costituisce presupposto indefettibile per la sottoscrizione del contratto collettivo (arg. *ex* sentenza n. 40 del 2014).

L'art. 47 del citato decreto legislativo n. 165 del 2001 dispone, infatti, che «Se la certificazione è positiva, il presidente dell'ARAN sottoscrive definitivamente il contratto collettivo» (comma 5), mentre «In caso di certificazione non positiva della Corte dei conti le parti contraenti non possono procedere alla sottoscrizione definitiva dell'ipotesi di accordo» (comma 7).



Sotto altro profilo, ai fini del possibile inquadramento del controllo in discussione nell'ambito dei controlli di legittimità-regolarità, va tenuto in considerazione che esso — come si vedrà meglio in seguito — trova il suo principale referente normativo nel complesso delle disposizioni che disciplinano la materia del diritto del bilancio.

2.2.1 Caratteri del giudizio di certificazione in ambito nazionale e nella Regione siciliana.

In origine, ai sensi dell'art. 51, comma 2, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, il giudizio di certificazione si estrinsecava nel verificare la legittimità e la compatibilità economica della autorizzazione governativa alla sottoscrizione degli accordi contrattuali.

L'art. 3 della legge n. 20 del 1994, contenente l'elencazione degli atti soggetti al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti, riportava, infatti, alla lettera *e*) del primo comma, la seguente indicazione: «autorizzazioni alla sottoscrizione dei contratti collettivi, secondo quanto previsto dall'art. 51 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29».

Successivamente, in esito all'entrata in vigore dell'art. 4 del decreto legislativo 4 novembre 1997, n. 396, e all'abbandono del modello del provvedimento di autorizzazione alla sottoscrizione, sostituito con il parere favorevole del comitato di settore sull'ipotesi di accordo, il controllo della Corte dei conti è stato ridefinito in modo da essere attuato non più secondo lo schema del controllo preventivo di legittimità, ma esclusivamente nelle forme della certificazione dell'attendibilità dei costi quantificati e della loro compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio (Corte costituzionale, sentenza n. 171 del 2005).

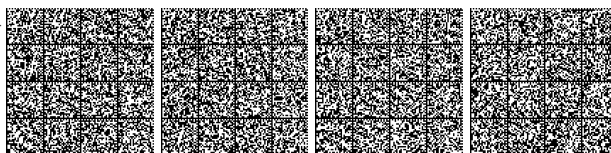
La lettera *e*), del comma 1, dell'art. 3, della legge n. 20 del 1994, è stata quindi abrogata ad opera dell'art. 43 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80.

La Regione siciliana ha introdotto nel proprio ordinamento alcune disposizioni in materia (articoli 25, 26, 27 e 28 della legge regionale n. 10 del 2000), la cui natura e il cui rapporto con la normativa statale, soprattutto per quanto concerne le attribuzioni della Corte dei conti in materia di controllo sui costi derivanti dalla contrattazione collettiva, sono stati ben ricostruiti dalla giurisprudenza contabile.

È stato precisato, in merito, che «[...] la Regione siciliana, per quanto riguardai contratti collettivi di lavoro del personale alle proprie dipendenze, ha adottato in materia una specifica normativa con la legge regionale 15 maggio 2000, n. 10 (Norme sulla dirigenza e sui rapporti di impiego e di lavoro alle dipendenze della Regione siciliana ...) il cui titolo III (Disciplina del rapporto di lavoro e contrattazione collettiva) prevede appunto procedure di contrattazione analoghe a quelle contemplate dalla legislazione statale (art. 25 - ARAN Sicilia; art. 26 - Rappresentanza unitaria del personale; art. 27 - Indirizzi per la contrattazione collettiva e procedimento contrattuale; art. 28 - Oneri per la contrattazione, verifica, assegnazione di bilancio).

L'anzidetta legge regionale, pur delineando un complesso *iter* consultivo interno propedeutico alla definitiva sottoscrizione dei contratti collettivi da parte del Presidente dell'ARAN Sicilia, non contemplava, però, la loro certificazione da parte della Corte dei conti. Il silenzio sul punto da parte della legislazione regionale, comunque, è chiaramente giustificato dalla circostanza che la materia delle attribuzioni di controllo della Corte dei conti, come è noto, sottratta alla competenza del legislatore regionale, in quanto riservata alla fonte statale, sia pure, nella fattispecie, costituita dalle norme di attuazione e, pertanto, attraverso una procedura che, con l'intervento della Commissione paritetica di cui all'art. 43 dello statuto speciale, massimamente garantisce la partecipazione della Regione alla formazione delle norme stesse.

Il sistema, pertanto, trova completamento solamente facendo riferimento alle vigenti norme di attuazione in materia, le quali (art. 1, comma 2, del decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 655, nel testo sostituito con l'art. 1 del decreto legislativo 18 giugno 1999, n. 200) dispongono, infatti, che «la composizione e la competenza delle sezioni (della Corte dei conti per la Regione siciliana) sono determinate dalle disposizioni della legge statale in materia». La formula adottata con tale disposizione non può non essere interpretata, come precisato, seppure in un contesto normativo diverso, dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 40 del 1994, quale «richiamo ad una forma di rinvio "dinamico" alla legislazione statale in tema di funzioni della Corte dei conti» e, pertanto, nella fattispecie all'art. 47, commi 4, 5 e 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.



Tale tipologia di controllo mediante verifica della compatibilità economico finanziaria dei contratti collettivi regionali, d'altra parte, non solo è pienamente compatibile con il modello di contrattazione prescelto dal legislatore regionale, ma, alla luce di quanto sottolineato anche dalla Corte costituzionale (sentenza n. 29 del 1995), trova «sicuro ancoraggio a interessi costituzionalmente tutelati» quali quelli racchiusi negli articoli 81, 97, 117 e 119 della Costituzione.

Per completezza argomentativa occorre considerare che la legge regionale 28 dicembre 2004, n. 17 ha recentemente modificato i commi 5, 6, 7, 8 e 9 della legge regionale n. 10 del 2000, richiamando espressamente, per quanto in questa sede rilevante, l'art. 47, commi 4, 5 e 6, del decreto legislativo n. 165 del 2001 pur adattandoli al contesto regionale.

Appare evidente che le anzidette disposizioni regionali, riferendosi ai controlli da parte della Corte dei conti, non hanno carattere dispositivo, bensì meramente ricognitivo; in altri termini il senso normativo della citata novella regionale non è quello di disporre un nuova forma di controllo, ma solamente quello di riconoscere una tipologia esistente in quanto già prevista dal decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 655 e successive modificazioni» (Sezioni riunite per la Regione siciliana in sede di controllo, deliberazione n. 1/2006/SR - CONTR).

Allo stato attuale, pertanto, sia a livello statale che a livello regionale, il giudizio di certificazione «non integra né implica attività di controllo preventivo sulla legittimità dei contratti collettivi» (Sezioni riunite in sede deliberante, deliberazione n. 12/DEL/98) e «non consente valutazioni riguardanti la intrinseca legittimità delle specifiche clausole negoziali pattuite dalle parti» (Sezioni riunite in sede referente, deliberazione n. 12/2000), ma si svolge, essenzialmente, attraverso la disamina e la valutazione di un duplice ordine di profili:

- a) l'attendibilità dei costi derivanti dall'ipotesi di contratto, nonché;
- b) la loro compatibilità finanziaria ed economica con gli strumenti di programmazione e di bilancio.

La prima operazione, relativa al riscontro di attendibilità delle quantificazioni dei costi contrattuali, avendo ad oggetto dati previsionali, è preordinata a valutare la congruità dei metodi impiegati per operarne la stima.

È questo il senso da attribuire alla locuzione (di non immediata percezione) contenuta nell'art. 47, comma 5, del decreto legislativo n. 165 del 2001, secondo cui «la Corte dei conti certifica l'attendibilità dei costi».

Come chiarito dalla giurisprudenza contabile, infatti, «la certificazione dei contratti collettivi non è finalizzata a creare la certezza legale di dati finanziari contenuti in scritture contabili definitive, ma consiste in una valutazione sull'attendibilità della quantificazione degli oneri finanziari effettuata dall'ARAR (Sezioni riunite, deliberazione 28 febbraio 1998, n. 17/98); ne consegue che il giudizio della Corte comporta, in primo luogo, la verifica della razionalità della metodologia utilizzata per effettuare la stima *ex ante* dei su detti oneri contrattuali. Tale verifica va progettata e coerentemente finalizzata all'esame — secondo la sequenza letterale e logico sistematica prevista dalla legge (art. 51, comma 4, decreto legislativo n. 29/1993, cit.) — della compatibilità economica e finanziaria del contratto» (Sezioni riunite in sede referente, deliberazione n. 12/2000).

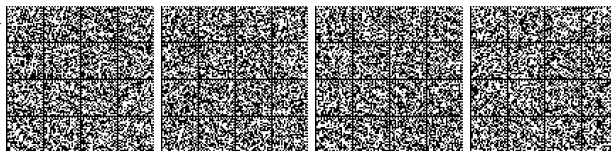
La fase successiva è volta a verificare che gli oneri (stimati in modo attendibile) siano altresì compatibili con gli strumenti di programmazione e di bilancio.

In questo senso «la certificazione relativa alle ipotesi di accordo va riferita a due diversi livelli di valutazione:

- a) verifica della compatibilità degli oneri della contrattazione con i vincoli di bilancio e, della copertura (compatibilità finanziaria) a partire dall'analisi della congruità delle risorse indicate nella legge finanziaria, oppure dalla valutazione circa la disponibilità dei fondi nei bilanci degli enti pubblici non statali;
- b) verifica della rispondenza tra la dinamica delle retribuzioni al personale pubblico e le grandezze macroeconomiche assunte come parametri di riferimento nei documenti di programmazione economico-finanziaria e negli accordi sulla politica dei redditi, con particolare riguardo al tasso di inflazione (compatibilità economica)» (Sezioni riunite in sede referente, deliberazione n. 12/2000).

2.2.2 Parametri di riferimento.

I parametri di riferimento per l'accertamento della compatibilità finanziaria corrispondono, per la contrattazione collettiva nazionale, agli strumenti di programmazione e bilancio menzionati dall'art. 47, comma 5, del decreto legislativo n. 165 del 2001, mentre, con specifico riferimento alla Regione siciliana, essi devono essere rinvenuti, ai sensi di quanto disposto dal comma 7 dell'art. 27 della citata legge regionale n. 10 del 2000, negli «strumenti di programmazione e di bilancio della Regione».



Con riguardo a tali strumenti, deve rammentarsi che l'adeguamento da parte della Regione siciliana del proprio ordinamento contabile ai principi statali di armonizzazione contabile, è avvenuto in forza dell'art. 11 della legge regionale n. 3 del 2015 e del decreto legislativo n. 158 del 2019 e successive modifiche e integrazioni, recante norme di attuazione dello statuto.

Ne deriva che rilevano, ai fini del raffronto in parola, tutti i documenti nei quali si sviluppa il ciclo programmatico e di bilancio in base al paragrafo 4.1 dell'allegato n. 4/1 al decreto legislativo n. 118 del 2011, tra cui il Documento di economia e finanza regionale (DEFER), la legge di stabilità regionale, la legge di bilancio, la legge di assestamento, le eventuali leggi di variazione di bilancio e il rendiconto della gestione, oltre che il complesso dei principi contabili generali e applicati recati dal medesimo provvedimento normativo.

Si precisa che proprio sulla base di tali riferimenti normativi questa Sezione di controllo ha motivato le deliberazioni con cui, nelle due precedenti occasioni, ha pronunciato la certificazione negativa sull'ipotesi contrattuale (deliberazioni n. 23/2021/CCR e n. 96/2021/CCR).

La stessa provvista delle risorse necessarie per la contrattazione collettiva è stabilita, in ambito sia nazionale che regionale, per mezzo di apposite norme in coerenza con il suddetto sistema.

Infatti, l'art. 8, comma 1, del decreto legislativo n. 165 del 2001 statuisce che «Le amministrazioni pubbliche adottano tutte le misure affinché la spesa per il proprio personale sia evidente, certa e prevedibile nella evoluzione. Le risorse finanziarie destinate a tale spesa sono determinate in base alle compatibilità economico-finanziarie definite nei documenti di programmazione e di bilancio», mentre l'art. 48, comma 1, del medesimo decreto legislativo prevede che «Il Ministero dell'economia e delle finanze, quantifica, in coerenza con i parametri previsti dagli strumenti di programmazione e di bilancio l'onere derivante dalla contrattazione collettiva nazionale a carico del bilancio dello Stato con apposita norma da inserire nella legge finanziaria [...]».

Per la Regione siciliana, l'art. 28, comma 1, della citata legge regionale n. 10 del 2000 dispone che «L'Assessore per il bilancio e le finanze quantifica l'onere da destinare alla contrattazione collettiva regionale a carico del bilancio della Regione con apposita norma da inserire nella legge di bilancio. Allo stesso modo sono determinati gli eventuali oneri aggiuntivi a carico del bilancio della Regione per la contrattazione integrativa».

La natura normativa degli atti che compongono il descritto sistema integrato di programmazione e bilancio, da assumere a parametro di riferimento nel contesto del controllo di compatibilità finanziaria, consente, per un verso, di appurare la ricorrenza della prima delle condizioni richieste dalla Corte costituzionale per qualificare un determinato procedimento in termini di "giudizio", ai sensi dell'art. 1. della legge costituzionale n. 1 del 1948 e dell'art. 23 della legge n. 87 del 1953 (e cioè la «applicazione di parametri normativi») e, per altro verso, rende evidente come la Corte dei conti, nello svolgimento di tale attività, venga a trovarsi in una situazione analoga a quella di un qualsiasi altro giudice (ordinario o speciale) allorché procede a raffrontare i fatti e gli atti dei quali deve giudicare alle leggi che li concernono (sentenza n. 226 del 1976).

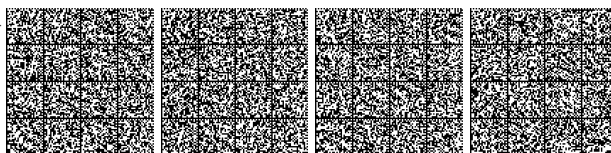
È pacifico, poi, come l'applicazione del richiamato quadro normativo, in sede di giudizio di certificazione, avvenga in modo del tutto obiettivo e scevro da qualsiasi interesse concorrente o antagonista, in coerenza con il ruolo di organo terzo e imparziale di garanzia dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive assegnato dall'ordinamento alla Corte dei conti.

Anche in questo caso, dunque, «la funzione [...] svolta dalla Corte dei conti è, sotto molteplici aspetti, analoga alla funzione giurisdizionale, piuttosto che assimilabile a quella amministrativa, risolvendosi nel valutare la conformità degli atti che ne formano oggetto alle norme del diritto oggettivo, ad esclusione di qualsiasi apprezzamento che non sia di ordine strettamente giuridico» (sentenza n. 226 del 1976).

La stessa giurisprudenza contabile ha affermato che «Non v'è dubbio, al riguardo, che la verifica di compatibilità economico-finanziaria sia espressione, non diversamente dal sistema dei controlli previsti nella legge 14 gennaio 1994, n. 20, di principi costituzionali racchiusi negli articoli 81, 97 e 119 della Costituzione» (Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 42/CONTR/CL/01).

2.2.3 Esito del giudizio.

L'esito del procedimento, oltre ad essere fondato sul parametro normativa, presenta, altresì, i caratteri della decisorietà e definitività.



Come sopra anticipato, infatti, il giudizio di certificazione è destinato a chiudersi con una decisione che condiziona in modo definitivo (consentendo ovvero precludendo) la firma del contratto collettivo.

Va ricordato, sul punto, che la possibilità di procedere comunque alla stipulazione del contratto non positivamente certificato è venuta meno a seguito delle modifiche introdotte dall'art. 67, comma 7, del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito dalla legge n. 133 del 2008 e recepite dall'art. 59 del decreto legislativo n. 150 del 2009.

Con tale riforma è stato ulteriormente rafforzato il ruolo della Corte dei conti introducendo nel sistema «un potere interdittivo al momento insuperabile affidato ad un organo esterno» (Sezioni riunite in sede di controllo, Relazione sul costo del lavoro pubblico 2009, pag. 40).

Trattasi di una modifica opportunamente introdotta in vista della primaria esigenza del controllo della spesa pubblica e sulla scorta dell'esperienza precedente che aveva messo in luce casi di contratti nazionali sottoscritti pur di fronte alla certificazione negativa della Corte dei conti.

Il carattere preclusivo del controllo emerge, peraltro, anche dalla circostanza per la quale la certificazione non positiva, limitata a singole clausole, consente la stipulazione, ma le clausole contrattuali non positivamente certificate restano prive d'efficacia (art. 47, comma 7, decreto legislativo n. 165 del 2001).

La circostanza, poi, che la decisione sulla certificazione resa dalla Sezione regionale di controllo possa essere impugnata innanzi alla Corte dei conti, sezioni riunite in speciale composizione, acquisendo giuridica stabilità al decorso dei termini per l'impugnazione ovvero all'esito dell'eventuale fase contenziosa, non solo non si pone in alcun modo in contraddizione con il carattere della definitività, ma rappresenta, all'opposto, un elemento che avvalorata ulteriormente l'inquadramento del controllo in esame in termini di "giudizio" ai fini della proposizione di questioni di costituzionalità, trattandosi di un sindacato che si svolge ad opera della medesima magistratura contabile e non da parte di autorità esterne a quest'ultima.

Che la decisione assunta dalla Sezione regionale della Corte dei conti in sede di controllo sui costi contrattuali sia annoverabile fra quelle suscettibili di impugnazione innanzi alle sezioni riunite in speciale composizione, ai sensi dell'art. 11, comma 6, del decreto legislativo n. 174 del 2016 («Codice di giustizia contabile»), si desume, ad avviso del Collegio, da un'interpretazione sistematica e costituzionalmente orientata del contenuto di quest'ultima disposizione normativa che prevede la giustiziabilità sia delle deliberazioni «in materia di certificazione dei costi dell'accordo di lavoro presso le fondazioni lirico-sinfoniche» (lettera *c*) che di quelle «nelle materie di contabilità pubblica, nel caso di impugnazioni conseguenti alle deliberazioni delle sezioni regionali di controllo» (lettera *e*).

Entrambe le citate previsioni inducono a ritenere che le funzioni esercitate dalle sezioni regionali della Corte dei conti, con riferimento ai costi della contrattazione collettiva, siano riconducibili alle "materie di contabilità pubblica" e che le decisioni assunte in tale ambito, in quanto capaci di ledere posizioni giuridiche qualificate, siano giustiziabili alla luce del sistema e delle norme sopra delineate.

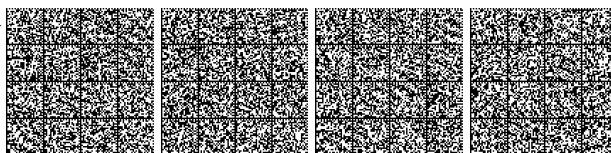
È da considerare, inoltre, che «[...] trattandosi nella specie di un giudizio non avente ad oggetto atti amministrativi, ma contratti collettivi di natura privatistica, non appare attivabile in materia neppure la procedura relativa alla richiesta di "registrazione con riserva"» (Sezioni riunite in sede di controllo, Relazione sul costo del lavoro pubblico 2009, pag. 40).

Il controllo in esame, quindi, [...] presenta — rispetto al controllo sugli atti — un ulteriore carattere che lo avvicina ancor più al sindacato giurisdizionale.

Infatti, mentre le pronunce di controllo di legittimità sugli atti possono essere in qualche modo disattese dal Governo, ricorrendo alla registrazione con riserva, e dagli stessi giudici delle altre magistrature, nei confronti sia degli atti che hanno ottenuto la registrazione, sia delle situazioni generate dal diniego di visto, l'accertamento effettuato nell'esercizio di questo sindacato [...] «fa stato» nei confronti delle parti, una volta decorsi i termini di impugnazione del provvedimento davanti alla Corte dei conti, sezioni riunite in speciale composizione. [...].

Dunque, in aggiunta ai caratteri che furono ritenuti sufficienti dalla sentenza n. 226 del 1976 di questa Corte per sollevare l'incidente di costituzionalità nell'esercizio del controllo di legittimità sugli atti di Governo, il controllo che viene all'esame in questa sede è munito di una definitività che non è reversibile se non a opera della stessa magistratura dalla quale il provvedimento promana» (sentenza n. 18 del 2019; *cf.*, altresì, sentenze n. 39 e n. 40 del 2014).

2.2.4 Profili istruttori e partecipativi.



Ai fini della legittimazione, si osserva, ancora, che il giudizio in analisi si connota anche di profili istruttori e partecipativi idonei ad integrare, in una certa misura, il contraddittorio, garantendo la possibilità che gli interessi ed il punto di vista delle parti coinvolte siano fatti valere nel corso del procedimento.

Pur nella brevità del termine imposto dalla norma (pari a quindici giorni ai sensi del combinato disposto di cui ai commi 5 e 9 dell'art. 47 del d decreto legislativo n. 165 del 2001), infatti, la Corte dei conti è competente a svolgere (e di fatto svolge, ogniqualvolta lo reputi necessario o opportuno) attività istruttoria, mettendo in condizione le Amministrazioni interessate di replicare ai rilievi formulati e di fornire chiarimenti sulle questioni meritevoli di approfondimento.

Anche in carenza di una puntuale disciplina della fase istruttoria in seno al procedimento di controllo in parola, resta pur sempre valido, ad avviso della Sezione, quanto previsto dall'art. 3, comma 8, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti), secondo cui «la Corte dei conti può richiedere alle amministrazioni pubbliche ed agli organi di controllo interno qualsiasi atto o notizia e può effettuare e disporre ispezioni e accertamenti diretti. Si applica il comma 4 dell'art. 2 del decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453», come riconosciuto anche dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 115 del 2020 (par. 10 del «Considerato in diritto»).

Conformemente all'interpretazione invalsa nel diritto vivente e alla comune esperienza applicativa, nella vicenda in rassegna, il contraddittorio è stato assicurato mediante un'apposita istruttoria, nel corso della quale si è avuto modo di affrontare, tra l'altro, lo specifico argomento della possibile illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge regionale n. 24 del 2021 (cfr. nota prot. Cdc n. 11186 del 27 dicembre 2021 e relativo riscontro reso dai competenti Dipartimenti regionali con nota prot. n. 166758/2021 del 30 dicembre 2021 acquisita, in pari data, con prot. C.d.C. n. 11339) nonché nella successiva adunanza pubblica convocata con ordinanze presidenziali n. 4/2022 e n. 5/2022, svoltasi il 12 gennaio 2022, e in vista della quale è stata altresì presentata dall'Amministrazione regionale, in pari data, apposita memoria acquisita con prot. Cdc. n. 197.

La Sezione richiama, in ogni caso, la giurisprudenza della Corte costituzionale in tema di volontaria giurisdizione, secondo cui l'attività del giudice, in tali ipotesi, va ritenuta «giurisdizionale, anche se manchi la lite e non vi sia contraddittorio fra le parti» (sentenza n. 129 del 1957, par. 1 del «Considerato in diritto» nonché sentenze nn. 4 del 1956, 5, 40, e 24 del 1958).

Appaiono quindi profilarsi, alla luce di quanto sinora esposto, tutte le condizioni occorrenti per accertare la sussistenza di un «giudizio», come richiesto dalla legge costituzionale n. 1 del 1948 e n. 87 del 1953.

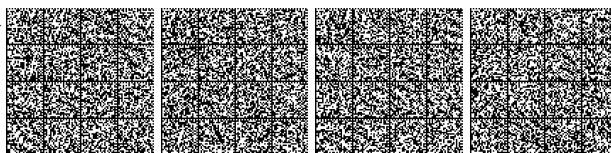
2.3 La necessità di evitare «zone franche» dal controllo di legittimità costituzionale.

Peraltro, la valutazione dei requisiti di carattere oggettivo e soggettivo andrebbe effettuata con adeguata elasticità, tenendo in debita considerazione la preminente esigenza, più volte ribadita dalla Corte costituzionale e ricorrente anche nel caso di specie, di evitare che settori, anche rilevanti, dell'ordinamento giuridico possano sfuggire del tutto (o quasi) al controllo di costituzionalità.

In questo senso, ove non fosse consentito alla Corte dei conti di accedere, in questa sede, al giudizio di costituzionalità, verrebbe ad essere definitivamente preclusa la possibilità di espungere la norma incostituzionale dall'ordinamento giuridico atteso che, una volta reso efficace il contratto collettivo, nessuna delle parti contraenti e nessuno dei singoli beneficiari avrebbe interesse (anche in senso tecnico-processuale) ad impugnare gli atti applicativi di tale legge instaurando un giudizio entro cui sollevare (eventualmente anche d'ufficio) un incidente di costituzionalità.

Verrebbe così a crearsi una c.d. «zona franca», sottratta dal controllo di costituzionalità.

Al riguardo, va evidenziato come, sin da epoca risalente, la Corte costituzionale, proprio al fine di scongiurare l'insorgere di simili situazioni, lesive dei principi dello Stato di diritto, abbia orientato la propria opera esegetica — sia attraverso l'elaborazione della nozione di giudice *a quo* «ai limitati fini» sia valorizzando, con un certo pragmatismo, gli elementi contingenti delle singole vicende in giudizio — così da attrarre al controllo di costituzionalità aree dell'ordinamento che, altrimenti, ne sarebbero rimaste escluse, e quindi, ammettendo «al sindacato della Corte costituzionale leggi che, come nella fattispecie in esame, più difficilmente verrebbero, per altra via, ad essa sottoposte» (sentenze nn. 276 del 1976, 89 del 2017 e 181 del 2015).



Anche in tempi recenti la Corte costituzionale è tornata a rammentare che «È proprio in relazione a siffatte ipotesi che questa Corte ha auspicato (sentenza n. 406 del 1989) che, quando l'accesso al suo sindacato sia reso poco agevole, come accade in relazione ai profili attinenti all'osservanza di norme poste a tutela della sana gestione finanziaria e degli equilibri di bilancio, i meccanismi di accesso debbano essere arricchiti. La Corte dei conti è la sede più adatta a far valere quei profili, e ciò in ragione della peculiare natura dei suoi compiti, essenzialmente finalizzati alla verifica della gestione *secundum legem* delle risorse finanziarie» (sentenza n. 18 del 2019).

Avverso siffatta ricostruzione potrebbe obiettarsi, invero, che la Corte dei conti avrebbe comunque la possibilità di sollevare la questione di costituzionalità nel corso del giudizio di parificazione del rendiconto generale, ricomprendente la posta contabile gravata delle spese fondate sulla legge sospettata di incostituzionalità.

Tale tesi, tuttavia, non convince, poiché è evidente che, in tal modo, si renderebbe necessario, per adire la Corte costituzionale, percorrere una sequenza decisionale contraddittoria: la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, infatti, in un primo momento, sarebbe costretta a certificare la compatibilità finanziaria dell'ipotesi di contratto e, solo successivamente, potrebbe censurare le spese da essa stessa certificate.

Verrebbe meno, dunque, la funzione preventiva del controllo in esame posto che, all'atto della parifica, si sarebbero già realizzati gli effetti negativi sul bilancio.

Neppure potrebbe evocarsi, quale valido contesto alternativo nel cui ambito sollevare la questione di costituzionalità, quello del controllo operato, con cadenza annuale, dalla Corte dei conti in relazione alle leggi regionali di spesa (disciplinato dall'art. 1, comma 2, del decreto legge 10 ottobre 2012 n. 174, convertito nella legge 7 dicembre 2012, n. 213, come modificato dall'art. 33, comma 2, del decreto legge 24 giugno 2014 n. 91, convertito nella legge 11 agosto 2014 n. 116) trattandosi di un controllo che, secondo la giurisprudenza costituzionale, si mantiene «nell'alveo dei controlli di natura collaborativa» (sentenza n. 39 del 2014, par. 6.3.3 del «Considerato in diritto»).

Pertanto, quella afferente alla certificazione di compatibilità dei costi contrattuali si appalesa la sede più idonea, anche sotto il profilo dell'attitudine a conferire effettività all'art. 81, comma 3, della Costituzione, ad intercettare eventuali problematiche di copertura delle leggi che apprestano le disponibilità destinate alla contrattazione collettiva.

2.4 Tentativo di interpretazione conforme a Costituzione.

In punto di legittimazione si evidenzia, da ultimo, che, la formulazione della norma rende impercorribile un'interpretazione conforme al dato costituzionale.

Infatti, come sopra anticipato, il comma 2 dell'art. 4 della legge regionale n. 24 del 2021, nella parte in cui prevede che «Per gli esercizi successivi l'entità dello stanziamento è determinata annualmente con legge di bilancio ai sensi dell'art. 38 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e successive modificazioni» è inequivoco nel suo significato letterale.

L'enunciato replica chiaramente la medesima disciplina di copertura che l'art. 38 del decreto legislativo n. 118 del 2011 pone per gli oneri continuativi non obbligatori, sulla base dell'assunto, ribadito anche in contraddittorio, che tale sia la natura delle spese da affrontare nel caso di specie.

Risulta quindi preclusa la possibilità di risolvere, sul piano esegetico, l'esposta antinomia, dal momento che la disposizione, per risultare conforme ai precetti costituzionali in tema di copertura (art. 81, comma 3, della Costituzione) e alle relative norme interposte (art. 38 del decreto legislativo n. 118 del 2011 e art. 30, comma 6, della legge n. 196 del 2009), non solo non avrebbe dovuto rinviare alle annuali leggi di bilancio, ma avrebbe dovuto altresì indicare l'onere a regime (al lordo degli oneri riflessi) e quest'ultima omissione non può, evidentemente, essere colmata in alcun modo in via interpretativa.

3. Rilevanza della questione di legittimità costituzionale ai fini del presente giudizio di certificazione.

3.1 Riprendendo quanto esposto in premessa (punti 4 e 4.1 del «Fatto»), si conferma la rilevanza della dedotta questione nell'ambito del presente giudizio.

La certificazione della compatibilità finanziaria degli oneri postula, infatti, «la verifica della loro copertura con le risorse apprestate dalla legge finanziaria e dagli stanziamenti di bilancio» (Sezioni Riunite in sede referente, deliberazione n. 13/99- DEL).

Tra le disposizioni destinate a trovare applicazione e direttamente incidenti sull'esito del giudizio vi è, quindi, anche l'art. 4 della legge della Regione siciliana n. 24 del 2021, che provvede ad apprestare le risorse in bilancia per l'«Adeguamento fondo per il rinnovo del CCRL», la cui formulazione suscita talune perplessità, poiché, in base al suo tenore, è resa incerta la circostanza se, a decorrere dal 2024, sia assicurata l'effettiva copertura gli oneri finanziari discendenti dall'ipotesi di CCRL, il quale, pur relativo al periodo 2016-2018, avrà, comunque, efficacia per il successivo arco temporale, sino al suo prossimo rinnovo.



Come innanzi esposto, la previsione in esame si inserisce entro il perimetro di quelle norme che, in generale, disciplinano la materia della copertura finanziaria per i rinnovi contrattuali del personale del pubblico impiego (art. 48, comma 4, del decreto legislativo n. 165 del 2001 e art. 28, comma 1, della legge regionale n. 10 del 2000).

Applicando tale norma di legge la Sezione non potrebbe esimersi dall'esprimere un giudizio positivo di compatibilità finanziaria, di talché l'unica via per evitare che ciò accada è quella di rimettere la ridetta disposizione, sospettata di incostituzionalità, al vaglio della Corte costituzionale affinché decida della sua legittima permanenza all'interno dell'ordinamento giuridico.

3.2 Ai fini della dimostrazione del requisito della rilevanza è opportuno esaminare, per completezza, anche la questione, sopra brevemente accennata, dell'avvenuta prospettazione di coperture «alternative» che, a detta dell'ARAN Sicilia e della Regione siciliana, consentirebbero di far fronte agli oneri contrattuali mediante residue disponibilità di altri capitoli del bilancio di previsione 2021-2023 (ossia i capitoli 212017, 108001 e 150020) «e non già mediante utilizzo della somma di euro 946.600,92, oggetto della variazione di bilancio di cui all'art. 4 della legge regionale n. 24/2027».

I] punto merita approfondimento in quanto l'asserita sussistenza di ulteriori risorse utilizzabili per dare copertura agli oneri contrattuali, potrebbe indurre a dubitare della necessità di attivare l'incidente di costituzionalità della norma di cui all'art. 4 della legge regionale n. 24 del 2021, potendo teoricamente argomentarsi che, in presenza di idonei mezzi finanziari alternativi, vi sarebbe comunque la possibilità di risolvere e definire (con esito positivo) il giudizio di certificazione.

Tale visione è da respingere per una serie di ragioni.

In primo luogo — in disparte i dubbi di fondo sulla conformità giuridico-contabile di relazioni tecnico-finanziarie che dovessero prospettare soluzioni di copertura articolate in una pluralità di alternative teoriche, piuttosto che elementi finanziari certi e univoci — è la stessa amministrazione ad aver specificato, sia con gli atti di avvio della procedura che con i chiarimenti resi in fase istruttoria, che, nel caso di specie, il riferimento alla disponibilità di ulteriori mezzi di bilancio, non è affatto da intendersi come una modalità di copertura aggiuntiva e perfettamente fungibile rispetto a quella del citato art. 4, della legge regionale n. 24 del 2021, bensì come una «opzione secondaria», delineata in via meramente ipotetica, da attuare eventualmente qualora, ottenuta la certificazione, la Regione intendesse «nel prosieguo abbandonare il giudizio instaurato innanzi al Giudice delle Leggi, in un'ottica più ampia di deflazione complessiva del contenzioso con lo Stato e di accordi di finanza pubblica ancora in discussione» (Cfr. nota prot. n. 166758 del 30 dicembre 2021 acquisita, in pari data, con prot. C.d.C. n. 11339).

In secondo luogo, dette coperture «secondarie» o «alternative» sono state comunque prese in esame da questa Sezione e reputate inidonee allo scopo, (3)

(3) Nel Rapporto di certificazione allegato alla deliberazione n. 12/2022/CCR del 3 febbraio 2022 sono state formulate le considerazioni che, di seguito, si riportano: «Nei limiti di quanto sia possibile comprendere dagli elementi di informazione offerti, i quali non sempre si palesano chiari, coerenti e univoci, lo scenario delineato appare, in sintesi, il seguente: 1) una prima ipotesi concerne la possibilità di utilizzare, per l'intero triennio 2021-2023, ai fini dell'incremento del trattamento accessorio di cui all'art. 68, comma 2, lettera a (euro 579.533,24), la quota vincolata del risultato di amministrazione di euro 5.427.656,18, derivante dalla differenza tra le attuali economie presenti sul capitolo n. 212017 e l'ammontare complessivo degli emolumenti arretrati da corrispondere al personale avente diritto per il pregresso periodo 2016-2020; 2) una seconda ipotesi, connessa agli oneri di cui all'art. 68, comma 2, lettera a, prevede che, ove il margine residuo sulle economie vincolate del capitolo n. 212017 non fosse sufficientemente capiente per gli oneri ricadenti nel periodo considerato, tale carenza potrebbe essere colmata con le risorse stanziati all'interno di capitoli relativi al trattamento economico fondamentale del triennio 2021-2023 (capitolo n. 108001 e n. 150020), in quanto quantificate in rapporto a unità di personale, medio tempore, cessate dal servizio; 3) una terza ipotesi, sempre connessa agli oneri di cui all'art. 68, comma 2, lettera a, prevede che, ove parimenti il margine residuo sulle economie vincolate del capitolo n. 212017, non fosse sufficientemente capiente per gli oneri ricadenti nel periodo considerato, potrebbe attingersi ai risparmi di spesa, opportunamente accantonati, nella misura delle retribuzioni individuali di anzianità del personale dirigenziale cessato nell'anno precedente, unitamente ai ratei infrannuali per le cessazioni avvenute in corso di esercizio, complessivamente stimate dal Dipartimento in euro 731.386,86 dal 2021 al 2023; 4) quanto agli oneri discendenti dall'art. 68, comma 2, lettera b (euro 367.067,68), per gli anni 2021, 2022 e 2023 essi troverebbero copertura negli stanziamenti dei capitoli n. 108001 e n. 159020 di ciascun esercizio, o, comunque, eventualmente, nelle economie di spesa che sarebbero, di volta in volta, accantonate, come da ipotesi sub 3); 5) una quinta ipotesi concerne la possibilità di utilizzare, per l'intero triennio 2021-2023, ai fini dell'incremento del trattamento accessorio di cui all'art. 68, comma 2, lettera a e lettera li (complessivamente, euro 946.600,92), la quota vincolata del risultato di amministrazione di euro 5.427.656,18, derivante dalla differenza tra le attuali economie presenti sul capitolo n. 212017 e l'ammontare complessivo degli emolumenti arretrati da corrispondere al personale avente diritto per il pregresso periodo 2016-2020. 7.1.2.1. A fronte di tali «opzioni secondarie di copertura», deve osservarsi che questa Sezione non potrebbe che orientare il proprio giudizio sulla compatibilità finanziaria dell'ipotesi di CCRL all'esame in riferimento alla sola vigente autorizzazione di spesa contenuta nell'art. 4 della legge regionale n. 24 del 2021, che, sebbene sub indice nei termini anzidetti, promana comunque da una norma valida ed efficace. Come già indicato, essa, in linea astratta, si inserisce entro il perimetro di quelle norme che, in generale, disciplinano la materia della copertura finanziaria per i rinnovi contrattuali del personale del pubblico impiego (art. 48, comma 4, del decreto legislativo n. 165 del 2001 e all'art. 28, comma 1, della legge regionale n. 10 del 2000). Si rimette, dunque, all'esclusiva responsabilità dell'amministrazione regionale qualsiasi modalità alternativa di gestione del bilancio, condotta al di fuori delle esistenti autorizzazioni legislative e delle coperture specificamente indicate. Senza soffermarsi sulla puntuale confutazione delle diverse fattispecie prospettate dall'amministrazione le quali sono sostenute in via del tutto ipotetica e sulla base di quantificazioni finanziarie incerte e tutte da verificare in concreto, pare opportuno, ad ogni modo, muovere alcune considerazioni. 7.1.2.2. Richiamando il contenuto del principio contabile generale n. 7 del decreto legislativo n. 118 del 2011, non pare reggere su canoni di razionalità e logicità l'ipotesi di fare ricorso, in generale, a strumenti di flessibilità del bilancio, i quali, a presupposto di un intervento in modifica dei valori finanziari a suo tempo approvati, richiederebbero il sopravvenire, nel corso della gestione, di situazioni connotate dall'imprevedibilità e straordinarietà. Peraltro, per il medesimo postulato, «un eccessivo ricorso agli altri strumenti di flessibilità, quali le variazioni di bilancio, va visto anche fatto negativo, in quanto inficia l'attendibilità del processo di programmazione e rende non credibile il complesso del sistema di bilancio». Nel caso di specie, la condizione dell'imprevedibilità si palesa in antitesi rispetto alla sussistenza di una spesa espressamente considerata e finanziata dalla fonte di rango primario, che, all'uopo, è già intervenuta attraverso una misura di variazione del bilancio. Né tale requisito può ritenersi integrato a seguito della successiva impugnatione della nonna dinanzi alla Corte costituzionale.



(4) così che sarebbe in ogni caso da respingere una tesi volta a sostenere che il giudizio di certificazione potrebbe essere ugualmente concluso (e la compatibilità finanziaria dell'ipotesi contrattuale affermata) alla luce degli indicati mezzi di bilancio, con conseguente irrilevanza della relativa questione di costituzionalità.

Ne deriva, da tanto, che la definizione del presente giudizio non può prescindere dall'applicazione della richiamata nonna di cui all'art. 4 della legge regionale n. 24 del 2021 e che, senz'altro, la pronuncia della Corte costituzionale è destinata ad incidere, quantomeno, sul percorso motivazionale da adottare.

Sul punto, di recente, la Corte costituzionale ha ribadito che «[...] per costante orientamento di questa Corte, essenziale e sufficiente a conferire rilevanza alla questione prospettata è «che il giudice debba effettivamente applicare la disposizione della cui legittimità costituzionale dubita nel procedimento pendente avanti a sé (sentenza n. 253 del 2019) e che la pronuncia della Corte «influisca] sull'esercizio della funzione giurisdizionale, quantomeno sotto il profilo del percorso argomentativo che sostiene la decisione del processo principale (tra le molte, sentenza n. 28 del 2010)» (sentenza n. 20 del 2016)» (sentenza n. 84 del 2021). È inoltre necessario che il rimettente illustri le ragioni che «determinano la pregiudizialità della questione sollevata rispetto alla definizione del processo principale» (sentenza n. 105 del 2018)» (sentenza n. 215 del 2021, par. 5.1 del «Considerato in diritto»).

3.3 Si riscontra, dunque, per quanto detto, quell'effettivo e concreto rapporto di strumentalità fra la risoluzione della questione di legittimità costituzionale e la definizione del giudizio principale che, ai sensi della pluriennale elaborazione giurisprudenziale della Corte costituzionale, costituisce il nucleo fondante del requisito di rilevanza.

4. Sulla «non manifesta infondatezza» della questione.

4.1 Violazione dell'art. 81, comma 3, della Costituzione.

(4) 7.1.2.3. Appare, inoltre, priva di ragionevolezza l'esigenza di reperire ulteriori risorse finanziarie per alimentare il medesimo capitolo n. 212019, sebbene queste siano già sussistenti, così da determinare, negli effetti, una duplicazione dello stanziamento per la medesima spesa. Ove, poi, la ragione della ricerca di coperture diverse muovesse dalla preoccupazione di un accoglimento della questione di legittimità costituzionale, pare ovvio che, a seguito della caducazione della norma, la spesa effettuata — non importa se gestita con modalità «ordinaria» o «alternativa» — potrebbe essere, comunque, soggetta all'obbligo della ripetizione, nella considerazione che i motivi di impugnazione dello Stato si incentrano sull'an, e non sul quomodo, degli incrementi per il trattamento economico accessorio del personale con qualifica dirigenziale.

7.1.2.4. Non appare di immediata comprensione la scelta di voler surrogare ad una fonte di copertura certa una risorsa priva delle medesime caratteristiche. E il caso dell'ipotizzato ricorso alle economie vincolate formatesi sul capitolo n. 212017. Sono note, infatti, le particolari cautele con cui l'ordinamento contabile circonda l'utilizzo del risultato di amministrazione, specialmente ove presunto e, soprattutto, con riguardo agli enti che versano in situazione di grave disavanzo. Le plurime stringenti condizioni che ne consentano l'impiego e la possibilità di farvi riferimento per il solo primo esercizio del bilancio triennale di previsione — tanto da potere considerare giuridicamente inesistente una copertura che verta sull'utilizzo del risultato di amministrazione oltre tale orizzonte temporale — privano questa risorsa di quei caratteri di credibilità, sufficiente sicurezza, non arbitrarietà e razionalità, costantemente richiesti dalla giurisprudenza costituzionale. Con riguardo, infine, alla quantificazione della disponibilità indicata dal Dipartimento (euro 5.427.656,18), deve evidenziarsi che, al netto dei pagamenti previsti per gli emolumenti arretrati del periodo 2016-2021, il margine residuo di euro 1.717.335,44 è, all'evidenza, inferiore al fabbisogno di copertura della spesa per gli anni 2022-2023, ove si consideri l'intera spesa discendente dall'art. 68, camino 2, lettera a (euro 579.533,24) e lettera b (euro 367.067,68) per ciascuna annualità del biennio (complessivi euro 1.893.201,84).

7.1.2.5. Occorre prendere posizione, nei termini a seguire, sulla considerazione del Dipartimento di poter fare affidamento sui maggiori stanziamenti presenti all'interno dei capitoli del trattamento economico fondamentale a titolo di retribuzione individuale di anzianità, i cui valori, al momento dell'approvazione del bilancio, erano parametrati a dati del personale in servizio non più attuali in ragione delle intervenute cessazioni dal servizio. Innanzitutto, è noto che le previsioni del bilancio triennale devono essere aggiornate, di anno in anno e per scorrimento, secondo una valutazione delle nuove e diverse sopravvenute esigenze, in stretta aderenza alla dimensione della spesa che si prevede di impegnare nell'esercizio, nel rispetto dei precetti della nuova competenza finanziaria. Appare, dunque, non conforme ad un basilare e razionale principio di programmazione che, al momento dell'approvazione del nuovo bilancio, ai fini della misura delle More previsioni, non si pensi di procedere all'epurazione di quelle unità che, inevitabilmente, non godranno delle competenze fisse a titolo di retribuzione individuale di anzianità, così da prendere — più correttamente — in considerazione la consistenza effettiva delle spese obbligatorie da corrispondere al solo personale in servizio nel periodo 2022-2024. Pertanto, non è dato comprendere sulla base di quale presupposto giuridico e di quale titolo, pur a fronte dell'esistenza di un apposito stanziamento all'interno del capitolo n. 212019, per le spese da sostenere negli esercizi 2022 e 2023, dovrebbe essere, invece, mantenuto l'asserito sovradimensionamento degli attuali maggiori stanziamenti sui capitoli n. 108001 e n. 150020. Né è parimenti intellegibile la ragione per cui, in mancanza di un onere potenziale cui fare fronte per ragioni di prudenza e di un costo certo non opportunamente contabilizzato nei documenti di bilancio, dovrebbe eventualmente procedersi all'accantonamento delle corrispondenti economie di spesa a fine esercizio, senza, peraltro, considerare che, in carenza di substrato normativo che ne individui le specifiche finalità, le economie delle spese correnti, prive di un vincolo di destinazione, e in quanto tali semplici risparmi di spesa, non potrebbero essere considerate quale posta a sé stante da utilizzare a finanziamento di nuovi e diversi oneri. In base, infatti, al principio generale (o postulato) della unità di bilancio n. 2 del decreto legislativo n. 118 del 2011 documenti contabili non possono essere articolati in maniera tale da destinare alcune fonti di entrata a copertura solo di determinate e specifiche spese, salvo diversa disposizione normativa di disciplina delle entrate vincolate». Sotto tale profilo, occorre fare riferimento alla giurisprudenza costituzionale, per la quale «[...] il principio di tutela degli equilibri di bilancio contenuto nell'art. 81, quarto comma (n.d.a. oggi terzo comma), della Costituzione, impedisce di estrapolare dalle risultanze degli esercizi precedenti singole partite ai fini della loro applicazione al bilancio successivo (Corte costituzionale, sentenza n. 192 del 2012, § 4 del considerato in diritto)». In assenza di un vincolo normativa, dunque, l'economia di spesa costituisce una «[...] sopravvenienza attiva vera e propria, che si riversa - quale componente positiva — nella aggregazione complessiva degli elementi che determinano il risultato di amministrazione» (ibidem). E, inoltre, la Corte costituzionale ha affermato il divieto dell'utilizzo, nell'esercizio successivo, delle c.d. «economie di stanziamento», originate dalla mera differenza tra somme stanziante e somme impegnate, con la motivazione che il principio dell'unità di bilancio «[...] se [...] risulta indefettibile nell'ambito del singolo esercizio di competenza, a maggior ragione esso preclude che economie di spesa di esercizi precedenti possano essere trasferite a quello successivo attraverso una sorta di vincolo postumo, privo di qualsiasi fondamento normativo (Corte costituzionale, sentenza n. 241 del 2013, § 2.1. del considerato in diritto)». 7.1.2.6. In conclusione, circa la possibilità di fare ricorso a modalità di gestione del bilancio alternative alla vigente autorizzazione di spesa, si riproduce un passaggio della sentenza della Corte costituzionale n. 279 del 2016, in cui è stato osservato che, in base ai principi di unità, universalità e integrità del bilancio, deve sussistere un naturale bilanciamento tra spese programmate e l'impiego delle risorse, di modo che «l'A tutte le finalità e gli obiettivi di gestione devono essere rapportati ai relativi valori finanziari, economici e patrimoniali in una veritiera e corretta rappresentazione della programmazione dell'ente» (§ 5 del considerato in diritto)»



La disposizione qui censurata si pone in contrasto con i precetti costituzionali in materia di copertura finanziaria delle leggi di spesa, e quindi con l'art. 81, comma 3, della Costituzione, poiché, pur prevedendo oneri a carattere continuativo e non derogabile (gli oneri relativi al trattamento accessorio del personale con qualifica dirigenziale), stabilisce che, per gli esercizi successivi al triennio 2021-2023, gli stessi possano essere quantificati annualmente con la legge di bilancio.

Così facendo, essa viola il disposto degli articoli 38, comma 1, decreto legislativo n. 118 del 2011 e 30, comma 6, legge n. 196 del 2009, norme interposte dell'art. 81, comma 3, Cast., secondo i quali una simile opzione è consentita solo in relazione ad oneri continuativi aventi natura non obbligatoria, mentre, per gli oneri continuativi inderogabili, è necessario provvedere alla loro quantificazione annuale per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione nonché indicarne l'ammontare a regime.

In modo analogo, anche la legge regionale n. 47 del 1977, all'art. 7, comma 8, prevede che «le 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».

In sostanza, l'ordinamento richiede che la forma di copertura indicata dalla legge sia qualitativamente, quantitativamente e temporalmente coerente con il tipo di onere cui deve fare fronte.

Di conseguenza, sulla base di tale logica, solo se l'onere non è obbligatorio, la compensazione può avvenire a carico dei bilanci dei vari anni, in quanto questi ultimi non sono vincolati dal titolo sottostante ad indicare un *quantum* per il singolo esercizio, non trattandosi appunto di un obbligo, tenuto conto della natura discrezionale della prestazione, come prevista dalla legge istitutiva.

Nel caso in rassegna, per contro, è evidente che l'Amministrazione non ha alcuna facoltà di rimodulare annualmente, in via unilaterale, il trattamento economico accessorio del personale con qualifica dirigenziale stabilito in sede di contrattazione collettiva.

Il contratto collettivo, da questo punto di vista, opera quale fattore esterno capace di imprimere un vincolo al bilancio determinando l'obbligo (e non una mera facoltà) di provvedere ai relativi stanziamenti nella misura minima convenuta (*cf.*, in termini, Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, Relazione sul rendiconto generale dello Stato 2003, Volume I, pag. 199: «I contratti collettivi determinano l'immediata insorgenza di diritti soggettivi, a fronte dei quali gli enti sono comunque tenuti a reperire le necessarie risorse finanziarie»).

L'Amministrazione è tenuta a stanziare in bilancio le risorse necessarie alla costituzione del fondo in base alle regole del contratto collettivo.

Infatti, il paragrafo 5.2 dell'allegato n. 4/2 al decreto legislativo n. 118 del 2011 dispone che «Le spese relative al trattamento accessorio e premiante, liquidate nell'esercizio successivo a quello cui si riferiscono, sono stanziate e impegnate in tale esercizio. Alla sottoscrizione della contrattazione integrativa si impegnano le obbligazioni relative al trattamento stesso accessorio e premiante, imputandole contabilmente agli esercizi del bilancio di previsione in cui tali obbligazioni scadono o diventano esigibili. Alla fine dell'esercizio, nelle more della sottoscrizione della contrattazione integrativa, sulla base della formale delibera di costituzione del fondo, vista la certificazione dei revisori, le risorse destinate al finanziamento del fondo risultano definitivamente vincolate. Non potendo assumere l'impegno, le correlate economie di spesa confluiscono nella quota vincolata del risultato di amministrazione, immediatamente utilizzabili secondo la disciplina generale, anche nel corso dell'esercizio provvisorio. Considerato che il fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività presenta natura di spesa vincolata, le risorse destinate alla copertura di tale stanziamento acquistano la natura di entrate vincolate al finanziamento del fondo, con riferimento all'esercizio cui la costituzione del fondo si riferisce; pertanto, la spesa riguardante il fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività è interamente stanziata nell'esercizio cui la costituzione del fondo stesso si riferisce, destinando la quota riguardante la premialità e il trattamento accessorio da liquidare nell'esercizio successivo alla costituzione del fondo pluriennale vincolato, a copertura degli impegni destinati ad essere imputati all'esercizio successivo. [...] In caso di mancata costituzione del fondo nell'anno di riferimento, le economie di bilancio confluiscono nel risultato di amministrazione, vincolato per la sola quota del fondo obbligatoriamente prevista dalla contrattazione collettiva nazionale. Identiche regole si applicano ai fondi per il personale dirigente».



Se, dunque, la fonte primaria dei trattamenti economici del personale è quella negoziale (5) e se questa, nel regolare la misura e l'evoluzione della spesa per le componenti fisse e variabili della retribuzione complessiva, si pone a parametro estrinseco di riferimento per la quantificazione delle spese del personale, appare logica conseguenza che tali costi debbano trovare corrispondente rappresentazione, dapprima, nell'enunciazione degli oneri indicati nelle leggi che ne autorizzano la spesa, e, successivamente, anche nelle conseguenti espressioni finanziarie degli stanziamenti di bilancio.

In definitiva, alle spese in esame — che, con cadenza annuale, necessitano di essere stanziare nella misura individuata nella fonte negoziale, allo scopo di consentire la futura costituzione del Fondo per la successiva contrattazione integrativa — non potrebbe che riconoscersi la natura di oneri inderogabili, a carattere ricorrente e obbligatorio, in quanto «spese vincolate a particolari meccanismi o parametri che ne regolano l'evoluzione, determinati sia da leggi sia da altri atti normativi» (art. 21, comma 5, lettera a, della legge n. 196 del 2009).

Da questo punto di vista, alcun valore può essere attribuito alla circostanza che le stesse non siano ricomprese nell'elenco delle spese obbligatorie di cui all'art. 39, comma 11, lettera a), del decreto legislativo n. 118 del 2011 (allegato 13 al bilancio di previsione 2021-2023 della Regione Siciliana di cui alla legge regionale n. 10 del 2021).

In disparte il rilievo fattuale per cui tali spese sono qualificate come obbligatorie e ricomprese nei menzionati documenti programmatici da altre regioni (*cf.*, ad esempio, Regione Piemonte, legge regionale 15 aprile 2021, n. 8 «Bilancio di previsione finanziario 2021-2023» - allegato 12, capitolo 101812, oppure Regione Veneto, legge regionale 20 dicembre 2021, n. 36 «Bilancio di previsione 2022-2024» - allegato 13, capitolo 103005) e ricordato che, comunque, le spese in questione non esauriscono l'intero insieme degli oneri inderogabili, è evidente che, ai fini della copertura, ogni valutazione in tal senso deve essere condotta con esclusivo riguardo alla natura e alla effettiva sostanza dell'onere, non potendo risultare dirimenti o vincolanti le opzioni classificatorie esercitate dalla Regione Siciliana.

A tal proposito, si sottolinea che gli oneri in questione corrispondono, secondo quanto previsto dall'art. 68, commi 1 e 2, dell'ipotesi di contratto collettivo, ad incrementi non già eventuali, bensì stabili (e, quindi, continuativi) del Fondo per il finanziamento della retribuzione di posizione, parte variabile e di risultato.

Le risorse stabili «hanno la caratteristica della certezza, della stabilità e della continuità nel tempo» (ARAN, Possibili contenuti di un contratto decentrato integrativo. Indice ragionato. Comparto regioni e autonomie locali, personale non dirigente, serie manuali operativi, marzo 2013, citata dalla Corte costituzionale n. 197 del 2017, par. 3.1.2 del «Considerato in diritto»).

La stessa amministrazione regionale, con la memoria prot. Cdc n. 197 del 12 gennaio 2022, ha confermato che «il Fondo per il trattamento di posizione e di risultato del personale dirigenziale [...] in ogni caso non può prevedere stanziamenti inferiori al tetto minimo garantito al lavoratore dalla normativa vigente pari ad euro 30.519.533,24, determinato dal valore del tetto massimo in applicazione art. 23, comma 2 decreto legislativo 25 maggio 2015, n. 75 (tetto medio) pari ad euro 29.940.000,00, incrementato, in deroga al tetto ai sensi dell'art. 11 decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135, da euro 579.533,24, di cui all'art. 68, comma 2, lettera a) dell'ipotesi di contratto».

In tema, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 244 del 2020, ha ricordato che il quadro normativo che consentiva di dare copertura a spese continuative o ricorrenti, rinviando alla legge di bilancio la determinazione della relativa entità (legge 9 maggio 1976, n. 335, seguita dal decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76), è stato modificato nel tempo «in vista della più puntuale e dettagliata applicazione del principio di copertura finanziaria, funzionale a garantire l'equilibrio di bilancio», fino ad individuare «modalità procedurali più penetranti di garanzia del precetto costituzionale», tra cui quelle attualmente declinate, per l'appunto, negli articoli 30 della legge n. 196 del 2009 e 38 del decreto legislativo n. 118 del 2011.

Inoltre, la stessa Corte costituzionale, con la recente sentenza n. 226 del 2021, dopo aver ribadito che l'art. 38 del decreto legislativo n. 118 del 2011 costituisce una disposizione specificativa dell'art. 81, terzo comma, Cost., e che quest'ultimo canone, in ogni caso, «[...] «opera direttamente, a prescindere dall'esistenza di nonne interposte» (*ex plurimis*, sentenza n. 26 del 2013), applicandosi immediatamente anche agli enti territoriali ad autonomia speciale», ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 1, comma 10, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2020, per violazione del citato art. 81, terzo comma, Cost., poiché, nel prevedere «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 decreto legislativo n. 118 del 2011» (in specie, l'incremento dell'indennità mensile pensionabile del personale del Comando del Corpo Forestale, da corrispondere 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», posto che «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».

(5) Cfr. art. 45, comma 1, del decreto legislativo n. 165 del 2001 e art. 13, comma 1, della legge regionale n. 10 del 2000. Sul principio di riserva della contrattazione collettiva quale norma fondamentale di riforma economico-sociale che si impone anche alle regioni ad autonomia differenziata, si è espressa, *ex multis*, la Corte costituzionale con la sentenza n. 81 del 2019.



Già in precedenza, la Corte costituzionale, trovandosi ad esaminare una fattispecie nella quale, pur a fronte di oneri inderogabili e determinabili, risultava omessa, per gli anni successivi al triennio, ogni indicazione dei mezzi di copertura, aveva evidenziato l'importanza dell'obbligo di puntuale indicazione dei mezzi per far fronte alle spese che andranno a gravare sui bilanci non ancora approvati, rappresentando come, nel caso di specie, dovesse «essere condiviso l'assunto della Corte dei conti circa l'indicazione di copertura finanziaria “assolutamente insufficiente” perché limitata al periodo del bilancio pluriennale in corso» (sentenza n. 384 del 1991).

In altra occasione, sempre in linea con le predette argomentazioni, la Consulta aveva ritenuto conforme ai precetti in materia di copertura la tecnica del rinvio alle leggi finanziarie annuali solo a fronte di una spesa «configurata in termini del tutto facoltativi», ben potendo, in tal caso, «il legislatore provinciale variare e rimodulare l'entità complessiva degli stanziamenti», trattandosi di «spese ripetibili, ma di carattere facoltativo, alle quali può legittimamente essere data copertura al momento della quantificazione della spesa, di anno in anno deliberata (analogamente, sentenza n. 62 del 2014)» (sentenza n. 190 del 2014).

4.2 Violazione dell'art. 97, comma 1, della Costituzione

La disposizione avversata si pone in contrasto non solo con il parametro di cui all'art. 81, comma 3, Cost., ma anche con il correlato e interdipendente principio dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio sancito dall'art. 97, comma 1, Cost.

È evidente, infatti, come il difetto di copertura sopra stigmatizzato, si riverberi prospetticamente in termini negativi anche sul mantenimento dell'equilibrio di bilancio, dal momento che, non preconstituendo nel modo adeguato e conforme a costituzione le risorse per i futuri oneri, ostacola inevitabilmente il perseguimento e l'effettiva realizzazione del suddetto obiettivo.

Del resto, secondo la giurisprudenza costituzionale, «copertura economica delle spese ed equilibrio del bilancio sono due facce della stessa medaglia, dal momento che l'equilibrio presuppone che ogni intervento programmato sia sorretto dalla previa individuazione delle pertinenti risorse: nel sindacato di costituzionalità copertura finanziaria ed equilibrio integrano «una clausola generale in grado di operare pure in assenza di norme interposte quando l'antinomia [con le disposizioni impugnate] coinvolga direttamente il precetto costituzionale: infatti «la forza espansiva dell'art. 81, quarto [oggi terzo] comma, Cost., presidio degli equilibri di finanza pubblica, si sostanzia in una vera e propria clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile» (sentenza n. 192 del 2012)» (sentenza n. 184 del 2016)» (sentenza n. 274 del 2017, par. 4 del «Considerato in diritto»).

Tutto ciò premesso e considerato, riservata ogni decisione in merito all'esito del giudizio innanzi alla Corte costituzionale, la Sezione di controllo per la Regione Siciliana ritiene di sollevare l'incidente di costituzionalità dell'art. 4 della legge della Regione Siciliana n. 24 settembre 2021 per le ragioni che precedono, con rimessione degli atti alla Corte costituzionale.

P. Q. M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Sicilia,

Visti l'art. 134 della Costituzione, l'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, e l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, solleva la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Siciliana n. 24 settembre 2021, in riferimento agli articoli 81, comma 3, e 97, comma 1, della Costituzione per le ragioni indicate in parte motiva

Dispone la sospensione del giudizio relativo all'art. 68, commi 2, 3 e 8, dell'ipotesi di Contratto collettivo regionale di lavoro dell'area della dirigenza della Regione Siciliana e degli enti di cui all'art. 1 della citata legge regionale n. 10 del 2000, per il triennio normativo ed economico 2016-2018

Ordina:

la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per l'esame della questione;

la notifica della presente ordinanza, a cura del Servizio di supporto della Sezione, ai sensi dell'art. 23, ultimo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, all'Agenzia per la rappresentanza negoziale della Regione Siciliana, al Presidente della Regione Siciliana, al Presidente dell'Assemblea regionale Siciliana, all'Assessore regionale dell'economia, all'Assessore regionale delle autonomie locali e della funzione pubblica e al Presidente del Consiglio dei ministri.

Così deciso a Palermo, nella Camera di consiglio da remoto in data 12 gennaio 2022.

Il Presidente: PILATO

I relatori: CALVITTO - TEA



N. 23

Ordinanza del 12 gennaio 2022 del Consiglio di Garanzia del Senato della Repubblica sui ricorsi riuniti proposti, rispettivamente, dall'Amministrazione del Senato della Repubblica nei confronti di P.G. e altri e da F.S. nei confronti dell'Amministrazione del Senato della Repubblica

Previdenza - Assegni vitalizi - Soppressione dei regimi fiscali particolari per gli assegni vitalizi (ora pensioni) degli ex parlamentari - Omessa previsione che queste prestazioni siano disciplinate nel rispetto dei principi generali in materia previdenziale.

– Legge 23 dicembre 1994, n. 724 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), art. 26, comma 1, lettera b).

Previdenza - Assegni vitalizi - Trattamenti economici dei senatori cessati dal mandato, sia diretti che di reversibilità - Prevista rideterminazione, a decorrere dal 1° gennaio 2019, con il metodo contributivo, sia per gli assegni in corso che per quelli di futura erogazione maturati in base alla normativa vigente al 31 dicembre 2011 e per gli anni di mandato svolti fino a tale data.

– Deliberazione del Consiglio di Presidenza del Senato della Repubblica del 18 (*recte*: 16) ottobre 2018, n. 6, art. 1, comma 1.

SENATO DELLA REPUBBLICA

CONSIGLIO DI GARANZIA

composto da:

Luigi Vitali, Presidente;
Alberto Balboni, titolare;
Ugo Grassi, titolare;
Pasquale Pepe, titolare;
Valeria Valente, titolare;

ha adottato la seguente decisione.

Visto il ricorso n. 288, presentato in data 8 ottobre 2020 dall'Amministrazione del Senato, rappresentata dal Segretario generale, per l'annullamento e/o la riforma, previa sospensione cautelare dell'efficacia, della decisione n. 660 adottata dalla Commissione contenziosa il 25 giugno 2020, depositata il 30 settembre 2020 e resa esecutiva con decreto del Presidente del Senato n. 12791 del 5 ottobre 2020;

Viste le memorie presentate:

(Ai sensi della vigente normativa in materia di protezione dei dati personali si omettono le pagine successive contenenti le generalità dei resistenti, degli appellanti incidentali e degli altri intervenienti a vario titolo, tra cui risulta anche l'Associazione degli *ex* parlamentari della Repubblica nella persona del suo presidente).

Omissis.

Viste tutte le memorie, gli atti ed i documenti presentati dalle parti.

Uditi:

nelle sedute del 2 febbraio, 16 febbraio, 2, 17 e 30 marzo 2021, l'avvocato dello Stato Federico Basilica, in rappresentanza dell'Amministrazione del Senato, parte appellante;

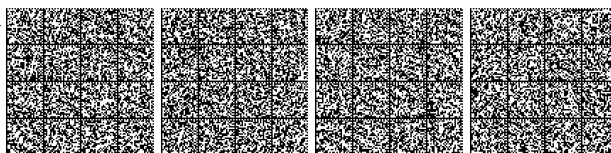
nella seduta del 2 febbraio 2021 gli avvocati Federico Sorrentino e Giuseppe Libutti;

nella seduta del 16 febbraio 2021 gli avvocati Maurizio Paniz e Lorenzo Lentini;

nella seduta del 2 marzo 2021 gli avvocati Giuseppe Salerno, Domenico Menorello, Rosa Sciatta e l'onorevole *Omissis*;

nella seduta del 17 marzo 2021 gli avvocati Daniele Marchi, Alessandro Tozzi e Roberto Righi;

nella seduta del 30 marzo 2020 — da remoto nella modalità della videoconferenza, secondo quanto disposto con decreto n. 31 del 3 dicembre 2020 dal Presidente del Consiglio di Garanzia in considerazione dell'emergenza epidemiologica — l'avvocato Giovanni Guzzetta nonché — in sede di replica — l'avvocato dello Stato Federico Basilica e gli avvocati Daniele Marchi, Rosa Sciatta, Lorenzo Lentini e l'onorevole *Omissis*;



nella seduta del 31 marzo 2020 — in sede di replica — gli avvocati Maurizio Paniz, Federico Sorrentino, Giuseppe Salerno, Alessio Petretti, nonché da remoto nella modalità della videoconferenza, secondo quanto disposto con decreto n. 31 (del 3 dicembre 2020 dal Presidente del Consiglio di Garanzia in considerazione, dell'emergenza epidemiologica, l'avvocato Augusto Sinagra e — in sede di replica — gli avvocati Domenico Menorello, Felice Carlo Besostri, Roberto Righi.

Visto ricorso n. 289, presentato in data 27 ottobre 2020 dall'onorevole *Omissis* per l'annullamento e la riforma della decisione della Commissione contenziosa 30 settembre 2020, n. 661, nonché la memoria depositata dal l'Amministrazione del Senato data 17 novembre 2020;

Uditi, nella seduta del 2 febbraio 2021, il relatore senatore Luigi Vitali, l'avvocato Federico Sorrentino, in rappresentanza dell'onorevole *Omissis* nonché l'avvocato dello Stato Federico Basilica in rappresentanza dell'Amministrazione del Senato;

Svolgimento del processo

Ricorso n. 288.

1. Trattazione da parte della Commissione contenziosa.

1.1. In data 16 ottobre 2018 il Consiglio di Presidenza del Senato della Repubblica ha approvato la deliberazione n. 6, recante «Rideterminazione della misura degli assegni vitalizi e delle quote di assegno vitalizio dei trattamenti previdenziali *pro rata* nonché dei trattamenti di reversibilità, relativi agli anni di mandato svolti fino al 31 dicembre 2011» provvedimento analogo a quello assunto già in data 12 luglio 2018 dall'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati (delibera n. 14 del 2018).

La citata deliberazione ha previsto che, a decorrere dal 1° gennaio 2019, i trattamenti economici dei senatori cessati dal mandato (sia diretti, che di reversibilità), fossero rideterminati applicando il metodo contributivo e ciò sia per gli assegni in corso di erogazione, sia per quelli di futura erogazione maturati sulla base della normativa vigente alla data del 31 dicembre 2011 e relativi agli anni di mandato svolti fino a tale data.

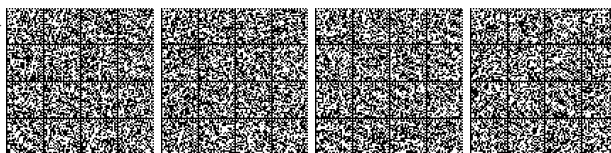
In sintesi, il meccanismo di calcolo ha previsto che il «montante contributivo individuale» (determinato ai sensi dell'art. 2 della delibera) venga moltiplicato per un «coefficiente di trasformazione» (di cui alla tabella 1 allegata alla stessa delibera) relativo all'età anagrafica del senatore alla data della decorrenza dell'assegno vitalizio o del trattamento previdenziale *pro rata*.

I commi 4 e 5 dell'art. 1 della delibera hanno stabilito che l'ammontare degli assegni rideterminati non possa comunque superare l'importo di quello in corso di erogazione, né risultare inferiore all'importo determinato moltiplicando il montante contributivo individuale maturato da un senatore che abbia svolto il mandato parlamentare nella sola XVII legislatura, rivalutato ai sensi dell'art. 2 per il coefficiente di trasformazione corrispondente all'età anagrafica di 65 anni vigente alla data del 31 dicembre 2018.

La delibera inoltre istituisce meccanismi di integrazione in casi particolari qualora, a seguito della rideterminazione, il trattamento risulti ridotto in misura superiore al 50 per cento rispetto all'importo dell'assegno previsto dal regolamento in vigore alla data dell'inizio del mandato parlamentare.

1.2. Avverso la menzionata delibera, sono stati depositati numerosi ricorsi, nonché atti di intervento *ad adiuvandum* presso la Commissione contenziosa da parte di *ex* senatori e titolari di trattamenti di reversibilità, interessati dalle modifiche, nonché dall'Associazione degli *ex* parlamentari.

Con i ricorsi in esame — adducendo argomentazioni sostanzialmente analoghe — sono stati chiesti: in via preliminare, la dichiarazione del difetto di giurisdizione degli organi di autodichia del Senato della Repubblica ed il sollevamento della questione di legittimità costituzionale delle norme regolamentari del Senato nella parte in cui prevedono la giurisdizione esclusiva degli organi di autodichia; nel merito, la dichiarazione di illegittimità costituzionale della deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 6 del 16 ottobre 2018, la disapplicazione, l'annullamento e/o la dichiarazione di nullità e/o l'improduttività di effetti della delibera *de qua*, la condanna della parte resistente a riconoscere e versare ai ricorrenti l'integralità dell'assegno vitalizio nella misura maturata e maturanda sulla base della normativa previgente, la condanna della parte resistente a versare tutte le somme indebitamente trattenute, da maggiorarsi con la rivalutazione e gli interessi legali, in ogni caso l'intera rifusione di spese, compenso di avvocato, oltre ad IVA, CA e rimborso forfettario.



1.3. In via preliminare è stata eccepita la violazione degli articoli 6 e 14 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, sull'equo processo e sul divieto di discriminazione, con riferimento al procedimento di formazione ed alla composizione degli organi di giustizia interni; questi ultimi, ad avviso dei ricorrenti, non garantirebbero quei requisiti di imparzialità, indipendenza e costituzione per legge necessari a garantire un equo processo.

È stato inoltre dedotto difetto di giurisdizione degli stessi organi, invocando la rimessione degli atti alla giurisdizione ordinaria e/o amministrativa, nonché censurata la normativa interna del Senato nella parte in cui dispone che la giurisdizione esclusiva degli organi di autodichia si estenda anche a ricorsi presentati da non dipendenti contro atti o provvedimenti del Senato.

1.4. Nel merito, i ricorrenti hanno addotto diversi motivi di illegittimità della delibera n. 6 del 2018, che in estrema sintesi si possono ricondurre alle seguenti argomentazioni.

1.4.1. Sotto un primo profilo, in particolare, ritenendo che il vitalizio sia da ricondurre alle indennità parlamentari, delle quali condividerebbe finalità e natura giuridica, è stata eccepita la violazione della riserva di legge di cui all'art. 69 della Costituzione. A tale proposito è stato richiamato il parere del Consiglio di Stato del 26 luglio 2018, nel quale sarebbe manifestata una preferenza per una disciplina in via legislativa della materia *de qua*, e ciò ai fini di tutela giurisdizionale e tenuto conto anche sulla scorta della sentenza della Corte costituzionale n. 262 del 2017 — della problematicità dell'estensione dell'autodichia a terzi.

Sono stati inoltre avanzati dubbi sulla natura regolamentare o provvedimento della delibera impugnata.

1.4.2. Sotto altro profilo, la delibera *de qua* si porrebbe in contrasto con l'art. 25 della Costituzione. Considerato il carattere sanzionatorio della delibera n. 6 del 2018, questa non potrebbe avere carattere retroattivo ma dovrebbe essere sottoposta al principio di stretta legalità.

1.4.3. Un altro gruppo di censure si ricollega alla riserva di legge in materia di prestazioni patrimoniali ai sensi dell'art. 23 della Costituzione e dell'art. 1 del Protocollo addizionale n. 1 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali; nell'eccepire la violazione del principio per cui nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge, si rileva che sostanzialmente l'assegno, una volta entrato a far parte del patrimonio del percettore, non potrebbe essere oggetto di decurtazione in carenza di un'espressa previsione di legge.

1.4.4. La deliberazione in oggetto viene poi contestata sotto il profilo della carenza di motivazione, in violazione degli articoli 97 e 117 della Costituzione. È stata richiamata a tale proposito la giurisprudenza della Corte costituzionale che, in situazioni analoghe di interventi a carattere eccezionale, ha subordinato la legittimità degli stessi ad alcuni limiti di legittimità, quali in particolare: carattere eccezionale, transeunte, non arbitrario, conforme allo scopo prefissato, temporalmente limitato, dei sacrifici richiesti, nonché la sussistenza di esigenze di contenimento della spesa pubblica.

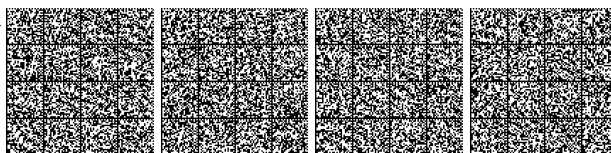
1.4.5. In relazione agli articoli 2, 3, 97 e 117 della Costituzione, è stato segnalato lo scostamento dal principio — recepito in giurisprudenza e di derivazione comunitaria — dell'intangibilità dei diritti acquisiti e della certezza e stabilità dei rapporti giuridici quale forma di tutela del legittimo affidamento, principio a cui farebbe riferimento anche il citato parere del Consiglio di Stato del 2018; che richiama la giurisprudenza costituzionale in materia di diritti previdenziali.

1.4.6. In rapporto agli articoli 2, 3 e 97 della Costituzione si è eccepito il fatto che la deliberazione *de qua*, intervenendo ora per allora, avrebbe creato una disparità di trattamento fra senatori cessati dal mandato, impossibilitati ad attenuare l'impatto della portata innovativa della delibera stessa, e senatori ancora in carica, che avrebbero la possibilità di effettuare invece una scelta consapevole in conseguenza del nuovo quadro normativo.

La deliberazione avrebbe poi dovuto considerare il reddito complessivo percepito dall'interessato, distinguendo la posizione degli *ex* senatori che hanno svolto altri incarichi elettivi a livello regionale o nell'altro ramo del Parlamento e la posizione degli *ex* senatori che fruiscano o meno di altre prestazioni previdenziali.

È stata quindi segnalata la disparità tra la generalità dei lavoratori — per la quale il metodo contributivo è stato adottato a partire dal 1° gennaio 2012 — e gli *ex* senatori, per i quali la deliberazione in esame estende retroattivamente il metodo contributivo pur avendo cessato da tempo il loro mandato.

Si sono quindi lamentate alcune illegittimità sul piano fiscale ed in particolare i profili inerenti alle imposte dirette già trattenute dal Senato quale sostituto d'imposta: cambiando la configurazione giuridica del vitalizio e rientrando le trattenute previdenziali nel disposto dell'art. 51 del TUIR, gli importi di quanto versato a titolo di imposta dovrebbero essere restituiti con interessi e rivalutazione.



Inoltre, sono stati censurati i coefficienti di trasformazione, di cui alla tabella 1 della delibera; in particolare, la deliberazione *de qua* farebbe un'irrazionale ed errata applicazione dei coefficienti di trasformazione e dei criteri di calcolo probabilistici — che dovrebbero ordinariamente essere legati ad eventi futuri ed aleatori — riferendoli al passato.

È stato peraltro evidenziato che, secondo i criteri di calcolo introdotti dalla deliberazione, viene maggiormente colpito chi oggi è più anziano.

1.4.7. Ulteriori motivi di censura riguardano i trattamenti di reversibilità, per i quali si è in particolare sottolineata la maggior gravità della violazione dell'affidamento, in quanto derivanti dal versamento di contribuzione volontaria.

1.4.8. Altri profili di censura hanno rimarcato la mancata considerazione di periodi di «sospensione» nell'erogazione dell'assegno vitalizio per assunzione di incarichi incompatibili, di cui la delibera avrebbe dovuto tener conto nella elaborazione dei coefficienti di trasformazione.

1.5. L'Amministrazione del Senato si è costituita in tutti i giudizi, deducendo innanzitutto l'infondatezza delle questioni preliminari inerenti al difetto di giurisdizione per violazione degli articoli 6 e 14 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, anche in virtù di quanto già affermato nel 2009 dalla Corte europea con la sentenza «Savino ed altri c. Italia» e dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 262 del 2017;

1.5.1. In relazione alle doglianze inerenti alla violazione dell'art. 69 della Costituzione, l'Amministrazione resistente ha richiamato il parere del Consiglio di Stato del 26 luglio 2018, che ha fatto riferimento alla possibilità di ricorso allo strumento del regolamento minore da parte delle Camere nel disciplinare il trattamento economico di quiescenza dei parlamentari.

1.5.2. In merito alle lamentate violazioni del principio di irretroattività delle misure afflittivo-sanzionatorie, nonché del principio di certezza del diritto e di tutela dell'affidamento, l'Amministrazione resistente, alla luce del menzionato parere del Consiglio di Stato e della giurisprudenza costituzionale, ha ritenuto che la riforma in esame non abbia una portata retroattiva, esplicitando i suoi effetti solo per il futuro (dal 1° gennaio 2019), senza incidere sulle prestazioni già erogate; ha peraltro escluso che essa abbia finalità punitive.

Con riguardo alla tutela dell'affidamento, l'Amministrazione ha osservato che esso costituisce un limite generale, ma non incondizionato alla retroattività delle leggi, potendo recedere al cospetto di altre esigenze inderogabili.

Ha infine rammentato che il principio di irretroattività delle leggi è intangibile soltanto in materia penale.

1.5.3. In relazione alle censure inerenti alla violazione dell'art. 23 della Costituzione, l'Amministrazione resistente ha eccepito che la deliberazione *de qua* non configura una prestazione patrimoniale non prevista dalla legge, ma un ricalcolo — a partire dal 1° gennaio 2019 — dell'importo del vitalizio effettuato con il metodo contributivo.

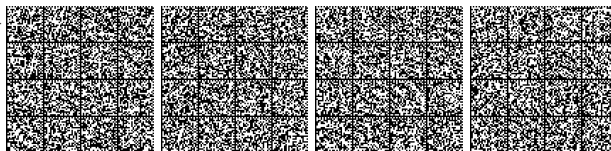
1.5.4. Con riguardo all'affermata violazione degli articoli 3, 97 e 117 della Costituzione, e in particolare del principio generale dell'obbligo di motivazione, l'Amministrazione del Senato ha obiettato innanzitutto che, avendo la deliberazione impugnata natura normativa e non amministrativa, non è necessaria una motivazione espressa. Ha comunque evidenziato che la *ratio* del provvedimento è rintracciabile *per relationem* nella deliberazione «gemella» n. 14 adottata dall'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati del 12 luglio 2018 è richiamata nel preambolo della deliberazione del Consiglio di Presidenza del Senato.

1.5.5. La resistente ha inoltre respinto gli ulteriori profili di illegittimità della deliberazione impugnata invocati in relazione alla violazione degli articoli 2, 3 e 97 della Costituzione.

In particolare, per ciò che attiene alle doglianze relative ai profili fiscali, ha replicato che trattasi di materia non rientrante nella giurisdizione degli organi di autodichia delle Camere, bensì in quella della competente autorità tributaria, mentre per quanto riguarda la contestazione della deliberazione nella parte in cui ha definito il criterio di calcolo del montante contributivo e la tabella con i coefficienti di trasformazione, ha rinviato all'audizione del Presidente dell'INPS del 3 ottobre 2018 da parte del Consiglio di Presidenza, richiamata nel preambolo della deliberazione *de qua*.

1.6. La Commissione contenziosa, dopo aver deliberato di procedere all'esame congiunto delle istanze cautelari e del merito dei ricorsi e previa riunione dei giudizi in considerazione della connessione oggettiva, in data 25 giugno 2020 ha assunto la decisione n. 660, depositata il 30 settembre 2020, oggetto della presente impugnativa.

Dopo aver dichiarato l'estinzione di alcuni giudizi per rinuncia, dichiarato ammissibili tutti i ricorsi e gli interventi *ad adiuvandum* ed inammissibile per difetto di legittimazione un intervento *ad opponendum* spiegato dal CODACONS e dalla Associazione art. 32-97, la Commissione contenziosa, «viste le ordinanze delle Sezioni Unite della Corte di cassazione n. 18265 e n. 18266 dell'8 luglio 2019, che hanno riconosciuto sostanzialmente la natura giuridica di pen-



sione dell'assegno vitalizio percepito dagli *ex* parlamentari» e «richiamate le sentenze della Corte costituzionale n. 822 del 1988, n. 264 del 2012, n. 116 del 2013 e n. 108 del 2019, che hanno dettato diversi requisiti di legittimità per gli interventi riduttivi sulle pensioni» ha parzialmente accolto i ricorsi, annullando per l'effetto le disposizioni della deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 6 del 2018 nella parte:

«a) in cui prevedono una totale rimozione dei provvedimenti di liquidazione a suo tempo legittimamente adottati e impongono una nuova liquidazione, che introduce criteri totalmente diversi, intervenendo così sull'atto genetico del diritto e non sul rapporto, peraltro, anche in contrasto con quanto specificamente previsto dagli articoli 4, comma 1, del regolamento delle pensioni dei senatori del 2012 e III delle relative disposizioni transitorie;

b) in cui prevedono il ricalcolo dell'ammontare degli importi mediante la moltiplicazione del montante contributivo individuale per il coefficiente di trasformazione relativo all'età anagrafica del senatore alla data di decorrenza dell'assegno vitalizio o del trattamento previdenziale *pro rata*, anziché alla data di decorrenza dell'entrata in vigore della deliberazione n. 6 del 2018;

c) in cui prevedono dei coefficienti di trasformazione che determinano sensibili riduzioni, con incidenza sulla qualità della vita, degli importi di minore entità, senza alcun effetto su quelli di importo massimo;

d) in cui prevedono criteri di correzione e di temperamento dei risultati del citato ricalcolo e, comunque, non idonei ad eliminare le conseguenze più gravi derivanti dall'applicazione del metodo adottato, come ha già ritenuto con sentenza n. 2 del 22 aprile 2020 il Consiglio di giurisdizione della Camera dei deputati che ha annullato il comma 7 della deliberazione dell'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati, avente identico contenuto del comma 7 della deliberazione del Consiglio di Presidenza del Senato della Repubblica;

e) in cui, applicando gli stessi criteri anche ai trattamenti di reversibilità, non tengono conto del fatto che tali trattamenti sono già stati decurtati rispetto agli assegni diretti del 40 per cento e che l'ulteriore riduzione prevista incide gravemente sulla qualità della vita».

La Commissione ha infine precisato che «resta di competenza dell'Amministrazione l'eventuale adozione di integrazioni e di correzioni dell'impugnata delibera, conseguenti alla decisione odierna».

2. Secondo grado di giudizio.

2.1. In data 8 ottobre 2020, l'Amministrazione del Senato, rappresentata dal Segretario generale, ha presentato appello avverso la decisione n. 660 del 2020, con contestuale richiesta di sospensione cautelare.

2.2. Con decreto del 21 ottobre 2020, Prot. n. 28/CG/P il Presidente del Consiglio di garanzia, in considerazione dello stato di emergenza connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili, prorogato con la delibera del Consiglio di Ministri 7 ottobre 2020, ha disposto che la seduta dedicata alla trattazione dell'udienza cautelare si svolgesse mediante il deposito di note di udienza riferite esclusivamente alla citata istanza cautelare, considerando presente ad ogni effetto il difensore che depositasse tali note.

All'udienza del 29 ottobre 2020 il Consiglio di garanzia — esaminate le note di udienza e/o le memorie depositate sia dall'Amministrazione del Senato che da numerosi appellati (alcune con contestuali appelli incidentali) — ha accolto l'istanza di sospensione formulata dall'appellante (decisione n. 237 del 2020).

2.3. Successivamente, sia l'Amministrazione appellante che diversi resistenti hanno depositato ulteriori memorie (alcune delle quali contenenti appello incidentale) e documenti.

Nelle sedute del 2 febbraio, 16 febbraio, 2, 17, 30 e 31 marzo 2021 sono intervenute — anche in modalità da remoto, secondo quanto disposto con decreto n. 31 del 3 dicembre 2020 dal Presidente del Consiglio di garanzia in considerazione dell'emergenza epidemiologica — le parti costituite.

2.4. All'udienza del 31 marzo 2021 il Collegio si è riservato la decisione, assunta nella Camera di consiglio del 22 dicembre 2021.

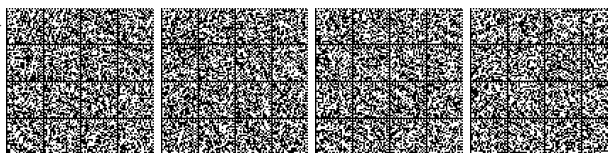
2.5. Si fa presente che in data 4 dicembre 2020 è pervenuto alla segreteria del Consiglio di garanzia atto di rinuncia al ricorso avverso la delibera n. 6 del 2018 da parte dell'onorevole *Omissis*.

In estrema sintesi, si riporta il contenuto dei motivi di appello adottati dall'appellante Amministrazione, delle controdeduzioni di merito delle parti resistenti costituite nel presente grado di giudizio, nonché degli appelli incidentali proposti.

3. Appello dell'Amministrazione del Senato.

Nel merito, l'appello dell'Amministrazione del Senato è affidato ai seguenti motivi di diritto:

1. *Error in iudicando*, carenza e contraddittorietà della motivazione della decisione appellata con riferimento alla nuova liquidazione dei trattamenti previdenziali sulla base di criteri diversi da quelli originari.



Sotto tale profilo l'appellante ha sostenuto che la deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 6 del 2018 non sia intervenuta sull'atto genetico del diritto, ma soltanto sul rapporto; l'intervento, infatti, non ha comportato il recupero delle somme già erogate, ma, il suo effetto ha avuto una decorrenza posticipata di due mesi e mezzo rispetto alla sua adozione, riguardando soltanto le mensilità da erogare a partire dal gennaio 2019.

Argomentando dallo scrutinio effettuato dal Consiglio di Stato nel parere del 26 luglio 2018 (il quale ha richiamato anche l'art. 1 del Protocollo addizionale n. 1 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali), nonché dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, l'Amministrazione ha ribadito anche nel presente grado di giudizio che il principio di irretroattività delle leggi è intangibile soltanto in materia penale. Al di fuori di questo perimetro di assoluta intangibilità, i criteri di riferimento generali (desumibili dalla giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di affidamento) sembrerebbero essere i seguenti: è possibile incidere sulle situazioni sostanziali poste dalla normativa precedente — cioè sull'affidamento al mantenimento della condizione giuridica già maturata — solo allorché la nuova disciplina sia razionale e non arbitraria, non pregiudichi in modo irragionevole la situazione oggetto dell'intervento e sussista una causa normativa adeguata e giustificata da un'inderogabile esigenza di intervenire o da un interesse pubblico generale, entrambi riguardati alla luce della consistenza giuridica che ha assunto in concreto l'affidamento.

Tali elementi di legittimità sarebbero rinvenibili nella deliberazione impugnata.

Viene peraltro osservato che — pur avendo la disposizione regolamentare oggetto del giudizio natura normativa, e quindi non necessitando di una motivazione espressa — tuttavia è possibile risalire all'esigenza cui essa ha inteso porre rimedio, attraverso i lavori preparatori della deliberazione n. 14 del 2018, adottata dall'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati e richiamata nel preambolo di quella del Senato.

2. Carenza e contraddittorietà della motivazione della decisione appellata con riferimento alle critiche alle modalità tecniche di ricalcolo dell'ammontare degli importi mediante la moltiplicazione del montante contributivo individuale per il coefficiente di trasformazione relativo all'età anagrafica del senatore alla data di decorrenza dell'assegno vitalizio o del trattamento previdenziale *pro rata*, nonché con riferimento alle sensibili riduzioni degli importi di minore entità.

Le conclusioni della decisione impugnata vengono censurate rammentando che la deliberazione n. 6 del 2018 fu preceduta da una lunga istruttoria effettuata in collaborazione con la Camera dei deputati — ove in particolare vi fu un carteggio molto fitto con il Presidente dell'INPS e, per tramite di quest'ultimo, anche con l'ISTAT — a cui fece seguito l'audizione diretta del Presidente dell'INPS da parte del Consiglio di Presidenza; quest'ultimo, secondo l'appellante, trovando conforto anche nel contributo dell'ISTAT, avrebbe spiegato come la metodologia adottata sia la migliore possibile, tenuto conto delle peculiarità del sistema previdenziale degli *ex* parlamentari, per rendere quest'ultimo il più possibile omogeneo alle regole contributive introdotte nel nostro ordinamento pensionistico a metà degli anni novanta per tutti gli altri contribuenti italiani.

Quanto agli effetti di riduzione degli importi che incidono in misura maggiore sui trattamenti previdenziali di minore entità, viene osservato che si tratta anche in questo caso di una conseguenza connaturata al regime contributivo, in quanto gli importi più elevati degli assegni vitalizi corrispondono a periodi molto lunghi di esercizio del mandato parlamentare e, quindi, di contribuzione.

3. Carenza e contraddittorietà della motivazione della decisione appellata con riferimento alle critiche ai criteri di correzione e di temperamento dei risultati del ricalcolo dei trattamenti previdenziali per la loro presunta idoneità ad eliminare le conseguenze più gravi derivanti dall'applicazione del metodo adottato.

Sotto tale profilo l'Amministrazione, dopo aver richiamato preliminarmente il comma 7 dell'art. 1 della delibera n. 6, del 2018, ha precisato che la sentenza, n. 2 del 22 aprile 2020 del Consiglio di giurisdizione della Camera dei deputati (citata nella decisione della Commissione contenziosa) è espressamente di natura interlocutoria e non definitiva, nonché oggetto di appello da parte dell'Amministrazione di quel ramo del Parlamento; inoltre, ha rilevato che la Commissione contenziosa (diversamente dall'omologo organo della Camera) non avrebbe indicato quale potrebbe essere un metodo alternativo per temperare gli effetti del ricalcolo dei trattamenti previdenziali nei casi di grave bisogno dei percettori. Da qui, secondo l'appellante, discenderebbe la lamentata carenza motivazionale addotta con l'appello.

4. Carenza e contraddittorietà della motivazione della decisione appellata con riferimento alle critiche all'applicazione degli stessi criteri di ricalcolo dei trattamenti previdenziali anche a quelli di reversibilità.

Sotto tale profilo l'appellante ha evidenziato che non soltanto nell'ordinamento del Senato, ma anche nell'ordinamento generale le pensioni di reversibilità scontano una riduzione percentuale rispetto alle pensioni dirette spettanti ai danti causa e che, laddove le pensioni dirette vengono ricalcolate con il metodo contributivo, tale effetto si ripercuote anche su quelle spettanti ai congiunti superstiti, rimanendo immutata la percentuale di riduzione.



L'Amministrazione rilevato che, comunque, anche la questione dei trattamenti di reversibilità è stata oggetto degli studi preliminari effettuati dall'INPS su richiesta della Camera dei deputati e ne ha trattato il Presidente dell'Istituto nel corso della citata audizione dinanzi al Consiglio di Presidenza del Senato.

4. Controdeduzioni delle parti resistenti.

4.1. Occorre in primo luogo dar conto di alcune questioni poste in via pregiudiziale e/o preliminare.

Parte dei resistenti, nel rimarcare la natura giurisdizionale e non politica dell'attività degli organi dell'autodichia e quindi del Consiglio di garanzia, ritiene che — in virtù della legittimazione di quest'ultimo a sollevare questioni di legittimità costituzionale, nonché della natura di norme primarie dei regolamenti adottati dalle Camere nell'ambito dell'autonomia ad esse attribuita dall'art. 64 della Costituzione — ove il Collegio non ritenga di esprimersi direttamente in merito ai diversi profili di illegittimità costituzionale della delibera impugnata prospettata, debba investire della questione la Corte costituzionale.

Alcune difese hanno dedotto in via pregiudiziale e/o preliminare alcuni profili di inammissibilità del ricorso in appello e segnatamente: la carenza di formale mandato *ad litem* al Segretario generale da parte del Presidente del Senato, la carenza di una delibera del Consiglio di Presidenza che autorizzi il medesimo a presentare, notificare e depositare ricorso in appello in esame, l'avvenuta proposizione dell'appello stesso da parte dell'Amministrazione del Senato anziché dal Consiglio di Presidenza, organo che ha emesso la delibera n. 6 del 2018.

Sotto altro aspetto, alcuni resistenti hanno ritenuto l'appello inammissibile ove risulta essere una pedissequa riproposizione delle dichiarazioni dell'ex Presidente dell'INPS, mentre altri hanno eccepito che l'appello non si sarebbe focalizzato su tutti gli aspetti sollevati dalla decisione impugnata, ma solo su alcuni, con conseguente passaggio in giudicato di vari profili della Sentenza di primo grado.

4.2. Nel merito, le deduzioni delle parti resistenti possono essere sinteticamente e congiuntamente ricondotte alle seguenti argomentazioni.

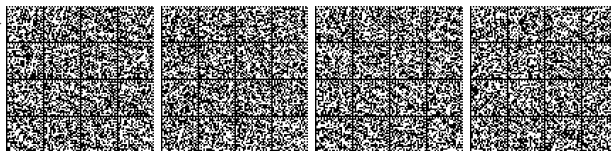
4.2.1. Con un primo ordine di considerazioni viene sostanzialmente confutata l'affermazione dell'appellante, contenuta nel primo motivo di appello, secondo cui la deliberazione n. 6 del 2018 sarebbe intervenuta non sull'atto genetico del diritto al vitalizio, ma sul rapporto.

Sotto tale profilo, viene rimarcato come la delibera non sia intervenuta esclusivamente sul *quantum* del trattamento, ma abbia invece radicalmente cambiato le regole utilizzate per determinarlo. In altre parole, si sarebbe dato luogo ad una riforma di sistema che ha inciso direttamente sulla disciplina sostanziale dell'istituto con effetti retroattivi, permanenti e definitivi; si eccepisce che tutti i trattamenti in corso di erogazione sono stati infatti assoggettati ad un nuovo metodo di calcolo, diverso da quello originario, con effetto ora per allora.

Alcuni resistenti hanno ritenuto inconferente il riferimento operato da controparte alla possibilità di intervento sui rapporti di durata, ponendo in luce come essa incida invece retroattivamente su un rapporto completamente esaurito, in cui la posizione sostanziale — a seguito della maturazione, liquidazione ed erogazione del vitalizio — è già entrata a far parte del patrimonio degli interessati. In particolare, è stato rilevato che il Senato, nel momento in cui nel 2012 ha emesso il regolamento delle pensioni dei senatori (con specifico riferimento all'art. 4 ed alla III disposizione transitoria) si è autovincolato, in quanto ha affermato che trattamenti in precedenza erogati sono definitivamente acquisiti dagli interessati.

La deliberazione si porrebbe altresì in contrasto con i principi generali di certezza del diritto, della tutela dei diritti acquisiti e del legittimo affidamento in relazione a situazioni giuridiche pregresse già consolidate, in violazione degli articoli 3, 23, 69 (in particolare con riguardo alla riserva di legge in tema di indennità dei parlamentari) e 117 della Costituzione. Viene peraltro osservato che la delibera impugnata incide su un diritto soggettivo perfetto qual è quello derivante dal provvedimento di liquidazione a suo tempo prodotto.

Sotto tale profilo, parte dei resistenti ritiene che il vitalizio abbia una triplice natura (di tutela della funzione del parlamentare, contrattuale e assicurativa e *lato sensu* previdenziale); pur riconoscendo che dal 2012 si è accentuata la natura previdenziale dello stesso, esclude che possa assimilarsi ad un vero e proprio trattamento pensionistico e sottolinea come la delibera impugnata non abbia soltanto operato una riduzione in via retroattiva del trattamento sino ad oggi goduto dagli interessati, sostituendo *ex post* un criterio di calcolo di tale trattamento con un altro meno favorevole, ma abbia preteso di trattare alla stregua di una pensione di anzianità una prerogativa avente copertura costituzionale, che ha anche (ma non solo) funzione previdenziale e che in passato era regolata molto similmente ad un'assicurazione privata.



Parte dei resistenti, nel propendere per la natura previdenziale del vitalizio, anche alla luce delle recenti pronunce della Corte di cassazione, ritengono che la delibera n. 6 del 2018 sia stata assunta in violazione dei principi posti dalla Corte costituzionale (in particolare, da ultimo, con le sentenze n. 108 del 2019 e n. 234 del 2020) per gli interventi di modifica dei trattamenti previdenziali, fra cui il carattere straordinario, le inderogabili esigenze di contenimento della spesa pubblica, il nesso di proporzionalità tra sacrifici richiesti e ristoro del bilancio pubblico, la temporaneità.

Viene altresì richiamata la giurisprudenza della CEDU e della Corte costituzionale, secondo cui la violazione del principio dell'affidamento e la compressione dei diritti acquisiti sono ammessi solo eccezionalmente e con motivazioni espresse adeguate, applicando un contributo di solidarietà *una tantum* espressamente motivato, ragionevole nella misura, non contraddittorio, adeguato e rispettoso del principio di proporzionalità.

Nel rimarcare il legame dell'istituto dell'assegno vitalizio con l'art. 69 della Costituzione, diversi resistenti rilevano che — essendo esso una proiezione dell'indennità parlamentare ed essendo quindi protetto dalla garanzia di cui all'art. 69 della Costituzione — la sua disciplina dovrebbe essere riservata alla fonte legislativa; viene altresì sottolineata l'illegittimità di una prestazione patrimoniale imposta solo agli *ex* parlamentari; si osserva ancora che la delibera, imponendo una sostanziale riduzione del trattamento pensionistico di questi ultimi, determinerebbe sostanzialmente un *vulnus* alla Costituzione atteso che l'assegno vitalizio è posto a garanzia della loro indipendenza.

Non corrisponderebbe inoltre al vero l'affermazione secondo cui il sistema contributivo sia stato e sia applicato alla «generalità dei cittadini» in quanto — a parte gli *ex* parlamentari — non si rinverrebbe alcun pensionato a cui sia stata ricalcolata retroattivamente la pensione con il metodo contributivo.

Sostanzialmente viene comunque eccepita dalla generalità dei resistenti la violazione dei limiti costituzionali alla modifica *in peius* degli elementi costitutivi dei rapporti di durata, i quali — secondo l'insegnamento della Corte costituzionale — richiederebbero in particolare il rispetto del principio generale di ragionevolezza (che si riflette nel divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento) la tutela dell'affidamento, l'esistenza di una causa normativa adeguata, attribuendo inoltre rilievo al grado di certezza acquisito nel tempo delle posizioni giuridiche coinvolte.

In merito alla lesione del principio dell'affidamento, si rileva che nell'ordinamento previdenziale gli interventi peggiorativi hanno fatto salvi i trattamenti già maturati; si rimarca che l'affidamento sul vitalizio ha comportato per i parlamentari scelte di vita di varia natura, quali rinunce a carriere, incarichi o accensione di mutui o prestiti che ora non saranno più in grado onorare; ciò si pone in contrasto con gli insegnamenti della Corte costituzionale, nonché con i principi della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Viene inoltre posta in luce la carenza motivazionale della delibera, a fronte in particolare dell'affermazione di controparte secondo cui in essa si riscontrerebbero «elementi sintomatici di legittimità». È stato evidenziato sotto tale profilo che, da un lato, la stessa resistente nell'affermare che la disposizione regolamentare non necessita di motivazione espressa, ne riconoscerebbe la carenza; dall'altro, che tale carenza non può ritenersi colmata dal riferimento ad atti endoprocedimentali quali i lavori preparatori della delibera n. 14 della Camera dei deputati.

Nel rammentare come la Corte costituzionale abbia chiarito che le misure che intervengono retroattivamente riducendo attribuzioni di natura patrimoniale debbano essere sottoposte ad uno stretto scrutinio di ragionevolezza (in quanto tese ad incidere sulla certezza dei rapporti preteriti e sul legittimo affidamento dei soggetti interessati) è stato ribadito, alla luce della giurisprudenza della stessa Corte, che — nell'ambito di interventi quali quello in esame — risulta vieppiù necessario indicare la «cornice finalistica» che deve estrinsecare le ragioni dell'adozione, la finalità e gli obiettivi che esso si prefigge di raggiungere, nonché la durata dell'intervento stesso.

4.2.2. In relazione al secondo motivo di appello — inerente alle critiche operate dalla decisione impugnata alle modalità tecniche del ricalcolo dell'ammontare degli importi — le argomentazioni addotte dall'Amministrazione a sostegno della delibera sarebbero inammissibili ad avviso di alcuni resistenti, in quanto farebbero riferimento ad atti non depositati in giudizio e a profili motivazionali desunti *aliunde*.

È stato rilevato che, contrariamente a quanto sostenuto dall'Amministrazione del Senato, la fitta corrispondenza intercorsa tra la Camera dei deputati ed il Presidente dell'INPS, nonché l'audizione di quest'ultimo presso il Senato dopo l'adozione della delibera «gemella» da parte della Camera, non volgono nel senso della legittimità della metodologia adottata, ma piuttosto del fatto che — anche dopo l'emanazione del provvedimento da parte della Camera dei deputati — persistessero aspetti di dubbia legittimità.

Con particolare riguardo all'audizione del Presidente dell'INPS presso il Senato, essa dimostrerebbe che l'elaborazione fornita dall'Istituto sia solo un'ipotesi astratta, in quanto redatta senza le informazioni necessarie per fornire una reale conoscenza del sistema previdenziale degli *ex* parlamentari, quali la reale consistenza dei contributi versati, le integrazioni richieste per l'eventuale completamento delle legislature concluse anticipatamente, ed infine le conseguenze che la metodologia suggerita avrebbe comportato.



Viene quindi escluso che la soluzione adottata sia stata la «migliore metodologia possibile», in considerazione in particolare del fatto che essa andrebbe ad incidere pesantemente sui soggetti che oggi hanno l'età più avanzata, che non sono state introdotte norme transitorie tese a limare le carenze e le distorsioni del metodo applicato e che il grado di consolidamento della situazione di fatto su cui incide la misura retroattiva è elevato, atteso che un'alta percentuale dei percettori ha maturato il vitalizio da oltre dieci anni.

Si osserva come gli *ex* parlamentari siano l'unica categoria nei confronti della quale è stato operato il ricalcolo della pensione con il metodo contributivo; si sottolinea che sono stati colpiti gli *ex* senatori con vitalizi più modesti e che sono stati penalizzati coloro che hanno esercitato il mandato parlamentare in epoche molto lontane nel tempo.

Con riguardo alla metodologia di calcolo, si sostiene che essa sarebbe solo in apparenza ispirata al sistema contributivo, mentre in realtà sussisterebbero rilevanti differenze con la riforma del sistema pensionistico attuata nell'ordinamento esterno (c.d. riforma Dini), la quale in primo luogo intervenne sulle pensioni ancora da maturare e non su quelle già maturate ed erogate, ed in secondo luogo prevede una normativa transitoria.

Viene ribadita in particolare l'irragionevolezza dei coefficienti di trasformazione riferiti alla decorrenza dell'assegno (*ex tunc*) a fronte della sperequazione che tali coefficienti applicati determinano tra i percettori dell'assegno. A tale proposito si rileva come l'essere ricorsi all'età anagrafica al momento del percepimento del vitalizio anziché a quella del momento di entrata in vigore della delibera abbia portato a dare rilevanza a coefficienti di trasformazione basati non su eventi futuri ed incerti, ma su eventi già verificatisi e quindi certi, assegnando agli interessati la stessa aspettativa di vita di quella che avevano al momento in cui lasciarono il Parlamento e percepirono il vitalizio.

Si eccepisce sotto tale profilo che la stima probabilistica su cui si basano i meccanismi previdenziali non può essere applicata ad eventi che si sono già verificati nel passato, perdendo il carattere dell'aleatorietà, elemento che contraddice i principi di fondo del sistema contributivo; inoltre, nel caso di specie il montante contributivo non è agganciato ad un dato reale, e cioè ai contributi effettivamente versati dai parlamentari, ma risulta essere fittizio; il rispetto del principio di ragionevolezza e di proporzionalità avrebbe dovuto condurre a determinare ricalcolo a partire dalla data di decorrenza dell'entrata in vigore della deliberazione impugnata.

Diversi resistenti hanno peraltro enucleato diverse specifiche criticità nell'elaborazione dei coefficienti, che avrebbero tra l'altro generato disparità di trattamento tra parlamentari e penalizzato in misura maggiore i trattamenti di minore entità.

Si rimarcano inoltre la violazione dei principi in materia fiscale e previdenziale, in conseguenza dei quali i contributi versati dagli interessati, a seguito della rideterminazione del vitalizio, dovrebbero essere considerati deducibili dalle imposte sui redditi e pertanto dar luogo alla restituzione di somme da parte dell'Erario per il pagamento di imposte non dovute,

È stato peraltro osservato come la delibera n. 6 del 2018 non abbia preso in considerazione situazioni che, per la loro peculiarità, avrebbero dovuto essere disciplinate differentemente mediante previsioni normative *ad hoc*, quali in particolare:

il trattamento previdenziale degli *ex* senatori che hanno riscattato i periodi necessari alla maturazione del vitalizio o quelli mancanti per il completamento delle legislature;

il trattamento previdenziale degli *ex* senatori che hanno svolto un precedente mandato presso la Camera dei deputati;

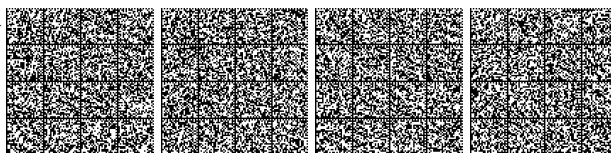
il trattamento degli *ex* senatori il cui assegno vitalizio è stato erogato e poi sospeso per la rielezione o per incompatibilità con un incarico successivamente assunto;

il trattamento degli *ex* senatori che hanno svolto un considerevole numero di mandati elettivi e che, dunque, hanno versato un considerevole ammontare di contributi e che si troverebbero ad avere diritto ad un vitalizio addirittura maggiorato, il quale non verrà corrisposto a causa della soglia massima prevista dalla delibera;

il trattamento degli *ex* senatori che sono stati anche consiglieri regionali in regioni nelle quali sono previsti il divieto di cumulo od altre misure riduttive, i quali si sono trovati a subire lo stesso taglio di altri consiglieri regionali presso regioni nelle quali non è prevista alcuna misura riduttiva;

il trattamento degli *ex* senatori che abbiano svolto anche mandati presso il Parlamento europeo.

4.2.3. In merito al terzo motivo di ricorso — con il quale l'Amministrazione si duole della carenza motivazionale della decisione ove ha dichiarato illegittimi i commi 6 e 7 dell'articolo 1 della delibera n. 6 del 2018, recanti i criteri di correzione e di temperamento dei risultati del ricalcolo — si è osservato che la decisione impugnata contiene un rinvio *per relationem* alla motivazione della decisione n. 2 del Consiglio di giurisdizione della Camera dei deputati e che comunque la Commissione ha delineato alcune direttrici di intervento.



A fronte delle argomentazioni di parte appellante — la quale ha invocato il carattere di sentenza interlocutoria e non definitiva dell'organo di autodichia della Camera dei deputati — è stato eccepito che il fatto che la sentenza n. 2 del 2020 sia una pronuncia non definitiva nulla toglierebbe alla sua immediata efficacia di annullamento del comma 7 dell'articolo 1 della citata delibera, annullamento che sarebbe stato disposto proprio sul presupposto della sua inidoneità a garantire un efficace meccanismo di temperamento delle distorsioni derivanti dall'applicazione della delibera impugnata.

È stato inoltre rilevato come non fosse di spettanza dell'organo giurisdizionale di primo grado indicare un metodo alternativo per temperare gli effetti del ricalcolo, ciò competendo al Consiglio di Presidenza.

4.2.4. Con riguardo al quarto motivo di ricorso — il quale ha ad oggetto la parte della decisione n. 660 che annulla la delibera in ragione dell'applicazione degli stessi criteri di calcolo degli assegni vitalizi diretti a quelli di reversibilità, nonostante la decurtazione, quantificabile nell'ordine del 40 per cento, già disposta a carico di questi ultimi — sono state ritenute fuorvianti le argomentazioni dell'appellante, la quale ha eccepito che anche nell'ordinamento generale le pensioni di reversibilità scontano una riduzione percentuale rispetto a quelle del dante causa.

Sostanzialmente si rimarca che ricalcolo introdotto dalla delibera n. 6 del 2018 interviene sui vitalizi indiretti con gli stessi criteri di ricalcolo validi per la generalità dei vitalizi in corso di erogazione, senza considerare che la sua applicazione va ad impattare su trattamenti già fortemente ridotti (in una misura pari quasi alla metà del loro originario importo) in misura sproporzionata ed irragionevole.

È stato altresì evidenziato come il coefficiente di trasformazione applicato sia quello dell'età del parlamentare al momento dell'originaria liquidazione del trattamento, con la conseguenza che, per i trattamenti di reversibilità, la loro rideterminazione sia condizionata da un evento assolutamente postumo, incerto ed imponderabile come l'età del congiunto al momento dell'originaria liquidazione.

Un ulteriore ordine di considerazioni pone in evidenza da un lato la connotazione tipicamente assistenziale della reversibilità, dall'altro la peculiare disciplina che ha caratterizzato l'istituto dal 1993 al 2011. Si rammenta infatti che in tale periodo l'assegno di reversibilità per familiari superstiti era oggetto di un'opzione del senatore, che pagava un contributo *ad hoc*, il che renderebbe particolarmente grave la violazione dell'affidamento: i senatori che decisero di versare volontariamente i contributi per la reversibilità, qualora avessero immaginato una così drastica riduzione, non avrebbero versato tali contributi, ma avrebbero optato per altri strumenti assicurativi o finanziari.

4.3. Alcuni resistenti hanno infine fatto richiamo ad alcune recenti pronunce sia degli organi giurisdizionali statali, che di matrice europea, tra le quali in particolare le ordinanze della Suprema Corte di Cassazione n. 1720 del 2020 e n. 25211 del 2020 e la sentenza n. 28178 del 2020, nonché la sentenza del 15 ottobre 2020 del Tribunale dell'Unione europea, le quali presenterebbero diversi elementi atti a suffragare le argomentazioni già esposte nelle proprie difese.

5. Appelli incidentali.

Si dà conto, in maniera sintetica, degli appelli incidentali proposti da diversi resistenti.

5.1. I resistenti difesi dagli avvocati Felice Carlo Besostri e Giuseppe Libutti hanno rilevato che la decisione n. 660 della Commissione contenziosa ha omesso di pronunciarsi sul settimo motivo del ricorso di primo grado e sulle eccezioni sollevate con i motivi aggiunti depositati successivamente alla conoscenza della rideterminazione degli importi.

In estrema sintesi, gli appellanti incidentali evidenziano che la rideterminazione del vitalizio non terrebbe conto del periodo prestatato come parlamentare se non ai fini del calcolo del contributo versato, ma senza distinguere tra legislature piene e legislature riscattate, situazioni non omogenee di fatto e di diritto: si rileva che, nel caso di riscatto, non è stata percepita dal beneficiario alcuna indennità e tra i due casi vi è un differente regime fiscale.

Viene, inoltre rimarcata la natura pattizia sia dei vitalizi discendenti dal riscatto, sia di quelli derivanti dalla reversibilità, sia di quelli maturati sotto il regime del regolamento del 1997, tutte fattispecie nelle quali apparirebbe violato il principio *pacta sunt servanda*.

I vitalizi provenienti da riscatto, secondo gli esponenti, non possono essere rideterminati, men che meno applicando coefficienti fondati su presupposti retroattivi.

Ulteriori doglianze vengono inoltre argomentate in relazione al comma 7 dell'articolo 1 della delibera n. 6 del 2018, nonché all'omessa valutazione del complesso dei redditi del beneficiario nella rideterminazione del vitalizio.

5.2. Gli appellanti incidentali difesi dagli avvocati Federico Sorrentino e Aldo Sandulli, nonché dall'avvocato Sara Calzi (per l'onorevole *Omissis*) e dall'avvocato Enrico Rabino (per la signora *Omissis*) sotto un primo profilo, hanno dedotto l'erroneità della decisione di primo grado nella parte in cui ha rigettato il motivo di incompetenza e violazione dell'articolo 69 della Costituzione, inerente all'illegittimità della delibera n. 6 del 2018 in quanto adottata con regolamento minore anziché con legge.



In secondo luogo, hanno eccepito il vizio di omessa pronuncia in ordine alla domanda di accertamento del diritto all'erogazione dell'assegno vitalizio diretto e di reversibilità come previsto dalla disciplina previgente e dell'erroneità ed illegittimità di ogni diverso ricalcolo effettuato in applicazione della delibera impugnata.

Infine, sono stati riproposti, ai sensi dell'articolo 101, comma 2, del codice del processo amministrativo, i motivi non esaminati ed assorbiti in primo grado e segnatamente: 1) Illegittimità costituzionale della delibera anche per aver retroattivamente inciso su una prerogativa costituzionalmente garantita ai parlamentari a tutela della loro libertà ed indipendenza (articoli 67 e 69 della Costituzione); 2) Difetto di istruttoria; 3) Radicale irragionevolezza, sul piano logico e su quello attuariale, del ricalcolo «contributivo» *ex post*; 4) Illegittimità del calcolo del «montante contributivo», ricostruito in misura fittizia e sulla base di assunzioni gravemente penalizzanti; 5) Ulteriori irragionevoli assunzioni poste alla base del calcolo dei c.d. «coefficienti di trasformazione», in relazione, tra l'altro, all'aspettativa di vita e alla posizione dei superstiti; 6) Violazione degli articoli 3 e 38 della Costituzione e dei principi di eguaglianza, di ragionevolezza e di proporzionalità. Violazione dell'articolo 163 del Testo unico delle imposte sui redditi.

5.3. Gli appellanti incidentali difesi dall'avvocato Lorenzo Lentini, nonché dall'avvocato Paolo Marra (per gli eredi dell'onorevole *Omissis*), ferma restando l'infondatezza dell'appello principale, hanno impugnato in via incidentale la decisione di primo grado nella parte in cui:

ha riconosciuto la giurisdizione della Commissione contenziosa, con estensione a loro avviso inammissibile del sistema di autodichia a soggetti che non rivestono funzioni di componenti del Senato, non sono dipendenti e, dunque, non rientrano nell'apparato servente dell'organo costituzionale;

ha affermato che l'istituto del vitalizio «è legittimamente disciplinato da fonte regolamentare parlamentare»; sotto tale profilo, la delibera n. 6 del 2018 dovrebbe essere integralmente annullata in quanto adottata in violazione della riserva di legge di cui all'articolo 69 della Costituzione e dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, il quale ha ricondotto anche i diritti di credito, segnatamente quelli rinvenienti da trattamenti retributivi, previdenziali ed assistenziali, tra i beni «protetti» che non possono essere incisi se non in base ad una fonte legislativa;

non si è pronunciata sulle domande di accertamento del diritto a conservare l'assegno vitalizio nella misura finora riconosciuta ed erogata ed alla restituzione delle somme a suo tempo trattenute sull'indennità parlamentare dal Senato della Repubblica in veste di sostituto di imposta, oggi indebitamente ritenute, con conseguente condanna alla restituzione delle somme conseguenti;

non ha accertato in modo puntuale la violazione dei principi che la Corte costituzionale ha prescritto per la legittimità degli interventi su trattamenti pensionistici in essere, e segnatamente i principi di affidamento, ragionevolezza, straordinarietà dell'intervento, proporzionalità tra i sacrifici soggettivi e ristoro del bilancio pubblico, generalità, temporaneità.

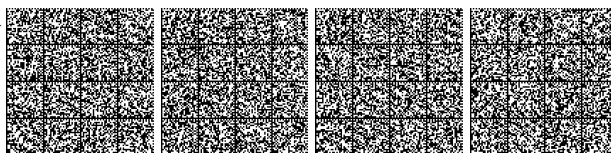
5.4. Gli appellanti incidentali difesi dagli avvocati Maurizio Paniz e Stefania Fullin hanno riproposto i motivi di ricorso e le questioni di illegittimità costituzionale sollevate in primo grado e rimaste assorbite.

Nella denegata ipotesi di accoglimento avverso, e dunque condizionatamente a tale accoglimento, viene impugnata la sentenza di primo grado laddove ha rigettato, al punto 2 della motivazione, l'eccezione di carenza di giurisdizione sulla base di «un orientamento giurisprudenziale autorevole e confermato, da ultimo, dalle sentenze delle Sezioni Unite della Cassazione n. 18265 e 18266 del 2019».

Sotto tale profilo viene in particolare argomentata la non idoneità del «Regolamento del Senato della Repubblica sulla tutela giurisdizionale relativa ad atti e provvedimenti amministrativi non concernenti i dipendenti» a garantire il diritto fondamentale ad un giusto processo, come consacrato dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, la violazione della riserva di legge di cui all'articolo 111 della Costituzione, nonché del diritto di eguaglianza tutelato dall'articolo 14 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e dall'articolo 3 della Costituzione.

5.5. L'onorevole *Omissis* propone appello incidentale, relativamente a tutte le richieste avanzate con il ricorso di primo grado.

5.6. L'onorevole *Omissis*, nella denegata ipotesi di ritenuto accoglimento anche parziale dell'appello, ha chiesto in via incidentale che il Collegio dichiari che la presente controversia è sottratta all'autodichia del Senato della Repubblica e ritenga il difetto di giurisdizione della Commissione contenziosa. In particolare, egli ritiene che il punto 2 delle motivazioni della decisione n. 660 (nel quale il Collegio di primo grado ha ritenuto la propria giurisdizione) si ponga in contraddizione con il punto 7 delle stesse, laddove il vitalizio è qualificato quale parte dell'indennità parlamentare, che trova la sua fonte nella legge n. 1261 del 1965 ancorata all'articolo 69 della Costituzione.



5.7. Gli onorevoli *Omissis*, *Omissis* e *Omissis*, in via incidentale chiedono che la decisione n. 660 del 2020 sia modificata in relazione al motivo di ricorso — entrato a far parte della sentenza ma non scrutinato dalla Commissione in sede di motivazione della decisione stessa — inerente alla scelta di aver posto mano alla vicenda con regolamento e non con legge ordinaria; chiedono inoltre il rinvio della delibera al vaglio della Corte costituzionale per violazione degli articoli 3, 38, 51 e 53 della Costituzione.

5.8. L'onorevole *Omissis* ha proposto appello incidentale finalizzato ad ottenere la liquidazione delle spese e compensi giudiziali del primo grado di giudizio, ritenendo non sussistenti le condizioni per procedere alla loro compensazione, in considerazione soprattutto della soccombenza dell'Amministrazione del Senato.

5.9. L'onorevole *Omissis* e la signora *Omissis* hanno riproposto i motivi di ricorso dichiarati assorbiti in primo grado e articolato altresì:

appello incidentale autonomo, con riferimento ai motivi rigettati, anche implicitamente, dalla decisione della Commissione contenziosa;

appello incidentale condizionato, quanto all'eccezione di difetto di giurisdizione avanzata in via pregiudiziale nel ricorso di primo grado e rigettata dalla Commissione stessa per la denegata ipotesi in cui venisse accolta l'impugnazione principale dell'Amministrazione e rigettata quella incidentale autonoma.

6. Replica dell'Amministrazione del Senato.

Per completezza di esposizione si riferiscono in estrema sintesi alcuni profili espressi dall'appellante Amministrazione con la memoria di replica depositata il 17 marzo 2021 e nell'intervento svolto nella seduta del 31 marzo 2021.

In merito ai profili di inammissibilità del ricorso in appello, l'appellante ha richiamato l'articolo 87, comma 1 del Testo unico, il quale dispone che la rappresentanza, il patrocinio e l'assistenza dell'Amministrazione del Senato spettino al Segretario generale, o al consigliere parlamentare da esso delegato; tale disposizione integrerebbe in tal modo un caso di rappresentanza *ex lege*, che non necessita di apposito mandato. Ha peraltro osservato che il comma 2 dello stesso articolo prevede la facoltà dell'Amministrazione di farsi rappresentare e assistere da un avvocato dello Stato o da avvocati liberi professionisti.

Con riguardo al merito, l'Amministrazione ha rimesso all'apprezzamento del Collegio due recenti decisioni del Tribunale dell'Unione europea sulla medesima materia oggetto del presente contenzioso, rese successivamente al deposito del ricorso n. 288 e segnatamente la sentenza del 15 ottobre 2020, la quale ha respinto i ricorsi presentati contro il Parlamento europeo nelle cause riunite T-389/19 ed altre, e la sentenza 10 febbraio 2021 con la quale è stato respinto il ricorso contro il Parlamento europeo nelle cause riunite T-345/19 ed altre; l'orientamento giurisprudenziale eurounitario riassunto nelle due sentenze (riferite alla deliberazione n. 14 del 2018 dell'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati), dimostrerebbe che l'intervento disposto dalla due Camere sui trattamenti previdenziali degli *ex* parlamentari non abbia violato il legittimo affidamento.

L'Amministrazione ha ribadito che l'intervento introdotto con la delibera del Consiglio di Presidenza n. 6 del 2018 è razionale, non arbitrario ed ispirato all'obiettivo dell'equità sociale. In questa prospettiva, la tutela del principio del legittimo affidamento — come si ricava anche dalla suddetta giurisprudenza — non assurge a limite da tutelare ad ogni costo ed incondizionatamente. Ne consegue la necessità di un contemperamento rispetto a posizioni giuridiche a soddisfazione mediata — come quelle in esame — sulle quali è possibile incidere con misure non arbitrarie e quindi legittime.

7. Ulteriori istanze di natura cautelare.

7.1. Con istanza presentata il 9 settembre 2021 e trasmessa all'Amministrazione del Senato il 10 settembre 2021, l'onorevole *Omissis* — considerate le gravi ragioni derivanti da un aggravamento delle proprie condizioni di salute — ha chiesto al Presidente del Consiglio di garanzia o, in subordine, al Collegio, di disporre, *inaudita altera parte* o, in subordine, previa fissazione di apposita udienza, in via cautelare e d'urgenza la disapplicazione o, comunque, la sospensione dell'efficacia della delibera del Consiglio di Presidenza 16 ottobre 2018, n. 6, nonché il ripristino della corresponsione dell'originaria misura dell'assegno vitalizio, con condanna del Senato della Repubblica all'immediata sua ricostituzione e versamento dei relativi importi, compresi gli arretrati trattenuti.

Il Presidente del Consiglio di garanzia, con decreto del 15 settembre 2021 Prot. n. 47/CG/P ha disposto in via monocratica che nei confronti del ricorrente onorevole *Omissis* fosse ripristinata la corresponsione dell'originaria misura dell'assegno vitalizio a decorrere dalla data di deposito dell'istanza (9 settembre 2021).

Il Collegio, convocato per la trattazione definitiva dell'istanza, con decisione n. 246, depositata il 28 ottobre 2021, ha confermato il provvedimento presidenziale del 15 settembre 2021, riservandosi di decidere sulle spese all'esito della decisione dell'appello sulla decisione n. 660 della Commissione contenziosa.



7.2. Con istanza depositata il 22 settembre 2021 e trasmessa all'Amministrazione del Senato in pari data, la signora *Omissis*, nella sua qualità di figlia del fu senatore *Omissis* — considerate le gravi ragioni addotte dall'istante, corroborate da probatoria documentazione — ha chiesto al Consiglio di garanzia di voler revocare, limitatamente alla posizione della stessa, la decisione cautelare n. 270 del 29 ottobre 2020 con ogni conseguente pronuncia.

Il Presidente del Consiglio di garanzia, con decreto del 23 settembre 2021 Prot. n. 48/CG/P, ha disposto in via monocratica che nei confronti della ricorrente signora *Omissis* fosse ripristinata la corresponsione dell'originaria misura dell'assegno vitalizio di reversibilità a decorrere dalla data di deposito dell'istanza (22 settembre 2021).

Il Collegio, convocato per la trattazione definitiva dell'istanza, con decisione n. 245, depositata il 28 ottobre 2021, ha confermato il provvedimento presidenziale rinviando alla decisione definitiva la pronuncia sulle spese.

7.3. Con istanza depositata in data 7 ottobre 2021 e trasmessa all'Amministrazione del Senato l'8 ottobre 2021 l'onorevole *Omissis* — facendo in particolare riferimento all'aggravamento delle condizioni di vita ed economiche della ricorrente e della propria famiglia — ha chiesto al Presidente del Consiglio di garanzia o, in subordine, al Collegio, di disporre *inaudita altera parte* oppure, in subordine, previa fissazione di apposita udienza, in via cautelare e di urgenza la disapplicazione o comunque la sospensione dell'efficacia della delibera del Consiglio di Presidenza n. 6 del 2018, nonché il ripristino della corresponsione dell'originaria misura dell'assegno vitalizio.

Con decisione n. 247, depositata il 28 ottobre 2021, il Consiglio di garanzia ha accolto la richiesta cautelare disponendo per l'effetto il ripristino della corresponsione dell'originaria misura dell'assegno vitalizio a decorrere dalla data di deposito dell'istanza (7 ottobre 2021), riservandosi di decidere sulle spese all'esito della decisione dell'appello sulla decisione n. 660 della Commissione contenziosa.

7.4. Con istanza depositata l'8 ottobre 2021 e trasmessa all'amministrazione in pari data l'onorevole *Omissis* — facendo in particolare riferimento alle proprie condizioni di salute e agli impegni economici assunti precedentemente al ricalcolo del vitalizio — ha chiesto al Presidente del Consiglio di garanzia o, in subordine, al Collegio, di disporre *inaudita altera parte* oppure, in subordine, previa fissazione di apposita udienza, in via cautelare e di urgenza la disapplicazione o comunque la sospensione dell'efficacia della delibera del Consiglio di Presidenza n. 6 del 2018, nonché il ripristino della corresponsione dell'originaria misura dell'assegno vitalizio.

Con decisione n. 248, depositata il 28 ottobre 2021, il Consiglio di garanzia ha accolto la richiesta cautelare disponendo per l'effetto il ripristino della corresponsione dell'originaria misura dell'assegno vitalizio a decorrere dalla data di deposito dell'istanza (8 ottobre 2021), riservandosi di decidere sulle spese all'esito della decisione dell'appello sulla decisione n. 660 della Commissione contenziosa.

Ricorso n. 289 (onorevole Omissis).

8. Trattazione da parte della Commissione contenziosa.

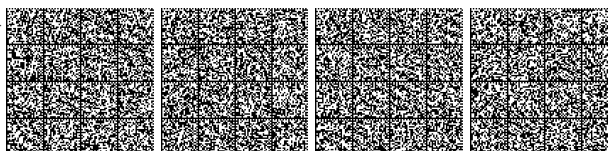
8.1. L'onorevole *Omissis* ha impugnato la deliberazione n. 6 del 2018 in due diversi giudizi di primo grado: il primo, aderendo ad altro ricorso collettivo, il secondo (ricorso n. 1547 depositato il 20 giugno 2019) in via autonoma, prospettando una specifica illegittimità correlata alla propria posizione personale ed inerente all'interpretazione ed applicazione dei c.d. coefficienti di trasformazione del montante contributivo.

Si rammenta che l'onorevole *Omissis* ha maturato il diritto alla corresponsione del vitalizio nell'anno ; l'erogazione del vitalizio gli è poi stata sospesa per due volte, dal ... al ... e dal ... al ..., in relazione a due mandati parlamentari presso il Senato della Repubblica.

8.1.1. Con il ricorso individuale il ricorrente ha in particolare eccepito che l'articolo 2, comma 7, della deliberazione n. 6 del 2018 — il quale prevede che «Nel caso in cui, dopo la data di maturazione dell'assegno vitalizio, siano stati versati dal senatore ulteriori contributi in relazione allo svolgimento di un successivo mandato parlamentare, i contributi medesimi concorrono a formare un nuovo e diverso montante, che viene trasformato applicando i coefficienti di trasformazione corrispondenti all'età anagrafica del senatore alla data di cessazione dal successivo mandato. La prestazione così determinata si somma alla precedente già maturata» — produrrebbe una distorsione nei meccanismi di calcolo del trattamento spettante.

L'onorevole *Omissis* ha ritenuto che gli «eventi di sospensione» — tipici dell'ordinamento delle Camere e peculiari rispetto al sistema previdenziale generale — non possano essere ignorati nel calcolo dei coefficienti di trasformazione. A suo avviso, laddove l'erogazione sia sospesa per periodi più o meno lunghi, occorrerebbe modificare il coefficiente in senso più favorevole al beneficiario in quanto, in caso di sospensione, gli anni per i quali il montante contributivo sarà «spalmato» tra la data di pensionamento e la morte si riducono; la pensione dunque, secondo l'onorevole *Omissis*, dovrebbe essere correlativamente aumentata.

8.2. L'Amministrazione resistente, costituitasi in giudizio, ha sostenuto l'infondatezza nel merito del ricorso, osservando che la disposizione di cui al comma 7 dell'articolo 2 della deliberazione in questione, disposizione riguardante specificamente il caso del ricorrente, è stata oggetto di un'approfondita istruttoria previa alla sua adozione. La resistente ha richiamato in proposito il testo dell'audizione del Presidente dell'INPS effettuata dal Consiglio di Presidenza del Senato il 3 ottobre 2018, dove è stata a suo avviso chiaramente affrontata la questione delineata dal ricorrente.



8.3. Con decisione n. 661, assunta il 23 luglio e depositata il 30 settembre 2020, l'organo di primo grado, previa riunione con altro ricorso per connessione oggettiva, ha definito il ricorso individuale dell'onorevole *Omissis*, così concludendo:

«La Commissione contenziosa

prende atto del fatto che una parte delle richieste più generali avanzate dai ricorrenti sono già state esaminate nell'ambito della precedente decisione del 25 giugno 2020, che fra l'altro ha riguardato direttamente [...] l'onorevole *Omissis* (ricorso collettivo n. 1044) e in particolare la parte del dispositivo che ha annullato le disposizioni della deliberazione del Consiglio di Presidenza del Senato della Repubblica n. 6 del 16 ottobre 2018, nella parte in cui prevedono il ricalcolo dell'ammontare degli importi mediante la moltiplicazione del montante contributivo individuale per il coefficiente di trasformazione relativo all'età anagrafica del senatore alla data di decorrenza dell'assegno vitalizio o del trattamento previdenziale *pro rata*, anziché alla data di decorrenza dell'entrata in vigore della deliberazione n. 6 del 2018;

ribadisce che spetta all'Amministrazione l'eventuale individuazione di criteri matematici diversi e più equi circa le modalità di calcolo dei contributi versati in periodi differenti tra una prima cessazione del mandato parlamentare ed una successiva e non immediata elezione in una delle due Camere, trattandosi di scelte discrezionali, estranee alle competenze della giurisdizione e pertanto rigetta i ricorsi per tale ultima questione».

9. Secondo grado di giudizio.

9.1. In data 27 ottobre 2020 l'onorevole *Omissis* ha impugnato la citata decisione n. 661 del 2020 per i seguenti motivi di diritto:

1. Violazione dell'articolo 295 del codice di procedura civile, in quanto, pur avendo la Commissione contenziosa rilevato l'esistenza un rapporto di pregiudizialità tra la decisione n. 660 del 2020 e la presente controversia, non ha sospeso il giudizio, creando un pregiudizio al proprio diritto alla difesa.

2. Contraddittorietà della pronuncia con riferimento al rapporto tra la decisione n. 660 del 2020 ed il presente giudizio.

3. Contraddittorietà della pronuncia con riferimento all'unico motivo di ricorso rubricato «Violazione dell'articolo 3 della Costituzione e del principio di eguaglianza. Errore di fatto nell'utilizzo del coefficiente di trasformazione relativo all'anno di pensionamento, senza tenere conto del periodo di sospensione del vitalizio».

L'onorevole *Omissis* ha, chiesto la riforma della decisione impugnata e l'accertamento del proprio diritto al ricalcolo del trattamento previdenziale, ove occorra previa disapplicazione o annullamento degli atti indicati nell'epigrafe del ricorso, facendo applicazione di un coefficiente di trasformazione che tenga conto dei periodi di sospensione di erogazione del vitalizio.

9.2. In data 17 novembre 2020 si è costituita in giudizio l'Amministrazione del Senato la quale, richiamandosi a quanto già svolto in sede di appello della decisione n. 660, cui sostanzialmente rinvia la decisione n. 661 del 2020, ha ribadito le argomentazioni già espresse nel primo grado di giudizio.

9.3. In data 18 novembre 2020 l'onorevole *Omissis* ha depositato istanza cautelare chiedendo — in considerazione, in particolare, delle esigenze connesse con le condizioni di salute proprie e della consorte — la sospensione degli effetti della deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 6 del 2018 nei propri confronti.

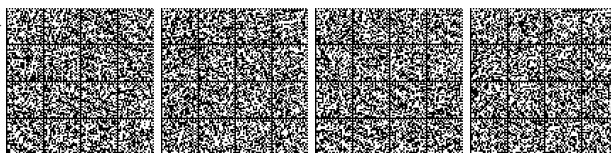
9.4. All'udienza del 2 febbraio 2021, convocata per l'esame congiunto dell'istanza sospensiva e del merito del ricorso, su richiesta della difesa dell'onorevole *Omissis* — la quale ha precisato che l'oggetto del ricorso in esame è connesso con i profili affrontati anche nell'ambito del ricorso n. 288 — con il concorde avviso della controparte, è stata disposta la trattazione congiunta del presente ricorso con il procedimento n. 288.

Motivi della decisione

1. Preliminare ad ogni valutazione circa la legittimità della delibera del Consiglio di Presidenza è individuazione della natura dei vitalizi parlamentari.

Sul punto è diffusa l'opinione che tali trattamenti economici siano ormai del tutto assimilabili alle pensioni, e che tale tesi avrebbe trovato definitivo accoglimento nelle note ordinanze della Cassazione del 2019 (per tutte *cf.* n. 18265 del 2019) le quali, ancorché quale *obiter dictum*, avrebbero sancito tale assimilazione.

Invero la questione potrebbe apparire più complessa da quanto possa desumersi da una ricognizione *prima facie* delle fonti.



Pietra angolare del tema è quanto chiarito da Corte costituzionale con la sentenza n. 289 del 1994.

Scrivono i giudici delle leggi: «Tra le due situazioni (vitalizi e pensioni, *ndr*) — nonostante la presenza di alcuni profili di affinità — non sussiste, infatti, una identità né di natura né di regime giuridico, dal momento che l'assegno vitalizio, a differenza della pensione ordinaria, viene a collegarsi ad una indennità di carica goduta in relazione all'esercizio di un mandato pubblico: indennità che, nei suoi presupposti e nelle sue finalità, ha sempre assunto, nella disciplina costituzionale e ordinaria, connotazioni distinte da quelle proprie della retribuzione connessa al rapporto di pubblico impiego.

La diversità tra assegno vitalizio e pensione — pur variando in relazione alla diversa tipologia dei vitalizi previsti dalla legislazione in vigore — assume, d'altro canto, un'evidenza particolare in relazione ai vitalizi spettanti ai parlamentari cessati dal mandato, dal momento che questo particolare tipo di previdenza ha trovato la sua origine in una forma di mutualità (Casse di previdenza per i deputati ed i senatori istituite nel 1956) che si è gradualmente trasformata in una forma di previdenza obbligatoria di carattere pubblicistico, conservando peraltro un regime speciale che trova il suo assetto non nella legge, ma in regolamenti interni delle Camere (v. il regolamento della previdenza per i deputati, approvato il 30 ottobre 1968, con successive modificazioni, ed il regolamento per la previdenza ed assistenza ai senatori e loro familiari, approvato il 23 ottobre 1968, con successive modificazioni).

L'evoluzione che, nel corso del tempo, ha caratterizzato questa particolare forma di previdenza ha condotto anche a configurare l'assegno vitalizio — secondo quanto è emerso dai dati acquisiti presso la Presidenza delle due Camere — come istituto che, nella sua disciplina positiva, ha recepito, in parte, aspetti riconducibili al modello pensionistico e, in parte, profili tipici del regime delle assicurazioni private. Con una tendenza che di recente ha accentuato l'assimilazione del regime dei contributi a carico dei deputati e dei senatori a quello proprio dei premi assicurativi (v., in particolare, la delibera dell'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati n. 61/93 e del Consiglio di Presidenza del Senato n. 44/93, dove si stabilisce, a fini fiscali, di includere i contributi stessi nella base imponibile dell'indennità parlamentare “in analogia ai premi assicurativi destinati a costituire le rendite vitalizie”).

È dunque alla luce di tale assunto che deve intendersi quanto affermato dalle citate sentenze della Cassazione allorché chiariscono che «... se il c.d. vitalizio rappresenta la proiezione economica dell'indennità parlamentare per la parentesi di vita successiva allo svolgimento del mandato — sebbene esso non trovi specifica menzione nella Costituzione, a differenza dell'indennità prevista nell'art. 69 Cost. — può dirsi che la sua corresponsione sia sorretta dalla medesima *ratio* di sterilizzazione degli impedimenti economici all'accesso alle cariche di rappresentanza democratica del Paese e di garanzia dell'attribuzione ai parlamentari, rappresentanti del popolo sovrano, di un trattamento economico adeguato ad assicurarne l'indipendenza, come del resto accade in tutti gli ordinamenti ispirati alla concezione democratica dello Stato».

In altri termini: ancorché sia vero che «gli assegni vitalizi dovuti, in dipendenza della cessazione dalla carica, a favore dei parlamentari si collegano all'indennità di carica goduta in relazione all'esercizio di un mandato pubblico» e che tale collegamento sussiste anche tra retribuzione dovuta per rapporto di pubblico impiego e trattamento pensionistico, la diversità a monte tra retribuzione ed indennità non consentirebbe in modo automatico e diretto di derivare a mo' di sillogismo che anche il vitalizio sia in realtà *tout court* una pensione.

Non a caso la Corte costituzionale chiarisce che tra vitalizi e pensioni — nonostante la presenza di alcuni profili di affinità — non sussiste, infatti, una totale identità di natura e di regime giuridico. La Corte costituzionale d'altra parte esclude pure che sia legittimo trattare i vitalizi come rendite vitalizie, di cui pure riconosce alcuni tratti; e simmetricamente può desumersi che eguale affermazione possa valere per l'automatica applicazione ai vitalizi di regole peculiari alle pensioni. Le sentenze rinvenibili sul tema definiscono quindi il perimetro entro cui rinvenire la natura dei vitalizi, ma non delineano in modo puntuale la natura ed il regime giuridico.

Allo scopo un interessante spunto è offerto da un passaggio delle citate sentenze della Cassazione. Scrivono i supremi giudici: «l'assenza di un riconoscimento economico per il periodo successivo alla cessazione del mandato parlamentare varrebbe quale disincentivo, rispetto al trattamento previdenziale ottenibile per un'attività lavorativa che fosse stata intrapresa per il medesimo lasso temporale». L'affermazione, in sé non errata, si fonda su un presupposto non vero, bensì solo probabile: essa vale a condizione che il parlamentare sia stato distolto dal suo originario percorso lavorativo; sì che il vitalizio si ponga come surrogato per il mancato svolgimento delle ordinarie attività per il periodo di durata del *munus publicum*. Di converso appare infondata laddove il parlamentare non abbia svolto altre attività, oltre quella di parlamentare, astrazione fatta dalla durata della stessa.

Invero l'indicazione della Cassazione può utilmente impiegarsi — assunta a modello iniziale l'ipotesi di un parlamentare che abbia svolto, nella sua vita, solo un mandato pur di breve durata — per ravvisare nel vitalizio una indennità volta a ristorare l'eletto per essere stato distolto dal suo percorso di vita, valutando anche in via forfettaria ed astratta l'eventuale perdita di altre *chances*.



Il vitalizio, dunque, almeno nella sua fase iniziale, può considerarsi quale ristoro generico ed astratto per il pregiudizio esistenziale connesso allo svolgimento del mandato. Sotto questo profilo può ben dirsi che il vitalizio assume una funzione indennitaria per non aver vissuto una vita in tutto o in parte alternativa, ricomprese in questa quelle opportunità non colte, talvolta irripetibili, che possono condurre ad altri ruoli e professioni, non solo eventualmente anche più gratificanti o redditizi (è però anche vero il contrario). Si pensi a coloro i quali svolgono il loro mandato in giovanissima età, proprio nel periodo più fecondo per l'inserimento nel mercato del lavoro, e quanto possa essere pregiudizievole tentare tale inserimento in anni successivi. Va da sé che la quantificazione di tale pregiudizio, riguardando un bene non direttamente misurabile in denaro e sotto questo profilo «non patrimoniale», pone all'interprete e al legislatore il problema di determinare quale somma sia idonea ad assicurare un equo ristoro.

La divisata funzione indennitaria, però, non può considerarsi esclusiva ed esaustiva: infatti man mano che l'attività politica prosegue in ragione del sopravvenire di altri mandati, quel percorso esistenziale alternativo e temporaneo assume il ruolo di percorso principale e duraturo, sino a potersi anche estendere per un tempo pari alla durata minima del rapporto lavorativo utile alla maturazione di una vera e propria pensione. In questo caso la funzione indennitaria viene affiancata, in modo sempre maggiore, da una vera e propria funzione previdenziale.

Può dunque affermarsi che il vitalizio è connaturato da una duplice funzione, entrambe idonee a permeare l'intero istituto, ancorché rispetto ai due possibili estremi si manifestino maggiormente o la prima o la seconda descritta.

L'ordinamento italiano non è estraneo ad istituti «polifunzionali»: a mo' di esempio può ricordarsi l'istituto della responsabilità civile retto dalla duplice funzione sanzionatoria e compensativa.

In questi casi dottrina e giurisprudenza insegnano che la disciplina applicabile va individuata non già all'esito di una meccanicistica operazione di sussunzione della fattispecie concreta in quella astratta, bensì all'esito della ricostruzione della norma del caso concreto all'esito di un ponderato bilanciamento di tutti gli interessi in gioco.

A chiusura del ragionamento e al fine di una inconfutabile conferma delle conclusioni espresse sarà sufficiente citare alcuni pur brevi, ma significativi *obiter dicta* rinvenibili nella più recente giurisprudenza costituzionale relativa alla materia dei vitalizi di cui godono gli *ex* consiglieri regionali. Ad esempio, la Corte costituzionale (sentenza n. 108 del 2019, punto 5 del considerato in diritto), nel richiamare la propria sentenza n. 173 del 2016, precisa che si tratta di «fattispecie analoga, ma non sovrapponibile, perché relativa alla materia previdenziale».

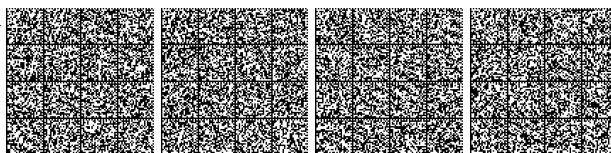
Altresì: sempre la Consulta (sentenza n. 44 del 2021) ha affermato, in un inciso, che per il ricalcolo dei vitalizi spettanti ai consiglieri regionali cessati dal mandato non potesse venire «in considerazione la giurisprudenza costituzionale relativa alle previsioni che introducono contributi di solidarietà o stabiliscono il blocco o la limitazione dei meccanismi di rivalutazione delle pensioni».

2. La concreta disciplina dei vitalizi finisce così con l'essere composita: se da un lato i regolamenti parlamentari ne definiscono le caratteristiche peculiari, dall'altro i formanti giurisprudenziali sono costretti ad attingere a diversi principi proprio in ragione della complessa natura.

Prima della riforma del 2012 la funzione indennitaria appariva più evidente, pur concorrendo con quella previdenziale, in ragione di tre determinanti profili: l'erogazione già al termine del mandato o poco dopo; l'erogazione già all'esito dell'espletamento del mandato anche per pochi giorni (salvo il versamento dei contributi mancanti); il calcolo dell'assegno mensile secondo il metodo retributivo.

Appare evidente, dunque, che a quei vitalizi non possono applicarsi *tout court* gli stessi principi elaborati per i trattamenti pensionistici. Di particolare rilievo è sul punto la sentenza della Corte costituzionale sulle c.d. «pensioni d'oro» (sentenza n. 234 del 2020), le cui osservazioni devono dunque essere considerate alla luce della natura anche indennitaria dei vitalizi parlamentari.

«In termini generali, la verifica di ragionevolezza e proporzionalità di un contributo imposto ai titolari delle pensioni più elevate non può essere avulsa dalla considerazione dei gravi problemi strutturali che affliggono il sistema previdenziale italiano, la cui sostenibilità è tuttora affidata in un'ottica di solidarietà a una gestione «a ripartizione», particolarmente esposta alla negatività dell'andamento demografico: un numero sempre minore di lavoratori attivi, per di più spesso con percorsi lavorativi discontinui, è chiamato a sostenere tramite i versamenti contributivi il peso di un numero sempre maggiore di pensioni in erogazione». Aggiungeva poi la Corte che alle finalità perseguite dalla riduzione delle pensioni calcolate con metodo retributivo «non siano estranee connotazioni intergenerazionali. È in tal senso pertinente il costante richiamo della difesa dell'INPS agli obiettivi di ricambio generazionale nel mercato del lavoro che il legislatore ha ritenuto di conseguire per il tramite del pensionamento anticipato in «quota 100», istituto che l'art. 14 del decreto-legge n. 4 del 2019, come convertito, ha introdotto in via sperimentale per il triennio 2019-2021. (...) Il prefigurato collegamento fra detta sperimentazione orientata alla mutualità intergenerazionale e la provvista — sia pure assai modesta in termini relativi — creata mediante il prelievo di cui all'art. 1, comma 261, della legge n. 145 del 2018 fa emergere, tuttavia, un profilo di irragionevolezza relativo alla durata del contributo, essendo quest'ultima prevista per un quinquennio.



Tale durata, non solo risulta esorbitante rispetto all'orizzonte triennale del bilancio di previsione, fissato dall'art. 21 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (legge di contabilità e finanza pubblica), ma costituisce anche un indice di irragionevolezza per sproporzione, poiché riguarda una misura che persegue le sue finalità proprio nell'arco del triennio».

Rispetto ai vitalizi, non sembrano emergere in modo automatico e diretto alcuni presupposti necessari all'estensione del principio sopra ricordato anche ai vitalizi così come disciplinati prima della riforma. Questi, innanzi tutto, non sono del tutto asserviti ad una funzione previdenziale, come già evidenziato.

Considerata, dunque, la concorrente valenza indennitaria dei vitalizi così come disciplinati prima della riforma del 2012, nonché l'evidente necessità di introdurre un maggior rigore nella gestione delle risorse dello Stato, può astrattamente valutarsi ragionevole un intervento volto a ridurre anche i vitalizi *pre* 2012, purché ciò avvenga nel rispetto dei principi di rango costituzionale.

Com'è noto il maggior ostacolo che si oppone al ricorso a norme retroattive è costituito dal principio di tutela del legittimo affidamento.

Esso tuttavia presuppone come limite interno che la situazione soggettiva su cui si ripone la propria fiducia sia meritevole di tutela in quanto conforme a criteri di equità e giustizia. Come sopra esposto i vitalizi *pre* 2012 apparivano quale diritto esorbitante rispetto alla stessa *ratio*, ancorché duplice, che pure li sorreggeva. Ne deriva che una compressione del contenuto del diritto appare senz'altro conforme a Costituzione, purché, come anticipato, tale compressione sia operata nel rispetto dei principi costituzionali e segnatamente quelli di ragionevolezza, proporzionalità ed eguaglianza sostanziale.

3. La delibera del Consiglio di presidenza stabilisce che i vitalizi vadano ridotti ricalcolandoli secondo il metodo contributivo. In particolare si è previsto che: 1) si determinino i contributi erogati dai parlamentari; 2) al montante contributivo si applichino i coefficienti di trasformazione così come elaborati alla bisogna dall'INPS; 3) si utilizzi l'aspettativa di vita calcolabile a far data dalla maturazione a suo tempo del diritto all'erogazione della prestazione sino al momento del ricalcolo.

Se da un lato appare ragionevole estendere perpetuamente anche a ritroso gli stessi criteri utilizzati per i parlamentari eletti dal 2012 in poi, non così per il criterio *sub* 3.

L'applicazione retroattiva di una disposizione non giustifica che gli inevitabili correttivi ed adeguamenti (indispensabili laddove si dia corso ad una *factio iuris* qual è sempre la retroattività) trasmodi nella creazione di una regola del tutto nuova finalizzata a conseguire in perpetuo la riduzione più onerosa possibile. Infatti, pretendere di valutare l'aspettativa di vita già a far data dalla pregressa maturazione del diritto vuol dire da un lato trattare in modo radicalmente differente i parlamentari in ragione di un dato del tutto occasionale qual è l'età del soggetto al momento della conclusione del mandato, e dall'altro tradire il metodo della distribuzione del rischio in ragione dello scarto tra aspettativa di vita e durata effettiva della vita del singolo vitaliziato. Tale ultimo profilo appare del tutto estraneo a qualunque altra disposizione già nota, giacché frutto di una crisi tra il precedente sistema, ove il vitalizio era erogato dalla cessazione del mandato o poco dopo, ma con metodo retributivo, e la regola posteriore secondo cui il vitalizio va erogato a far data dal compimento del sessantacinquesimo anno di età, ma calcolato con metodo contributivo. Un simile criterio sarebbe stato costituzionalmente tollerabile (pur con le riserve di cui *infra*) se fosse stato contenuto entro ragionevoli limiti temporali, giacché esso, seppur gravoso, avrebbe svolto una funzione compensativa rispetto ai periodi anteriori, in considerazione dei gravi problemi strutturali che affliggono la gestione delle risorse pubbliche, e ciò secondo quella *ratio* solidaristica di cui alla sentenza costituzionale 9 novembre 2020, n. 234. Al contrario, se imposto in perpetuo appare né proporzionalmente adeguato, né ragionevole.

In realtà il Consiglio di presidenza, nell'esercizio del suo legittimo potere di modificare in modo permanente i vitalizi *pre* 2012 in modo da renderli omogenei a quelli erogati dopo la riforma, avrebbe dovuto tenere in conto non solo l'esigenza di contenimento della spesa pubblica, ma anche la tutela dell'interesse dei ricorrenti a subire una riduzione che fosse compatibile con la tutela dell'affidamento sul conseguimento di un assegno mensile che fosse equo, pur valutando che l'affidamento possa essersi formato sulla percezione di somme esuberanti rispetto alla natura indennitaria e previdenziale dei vitalizi stessi.

La delibera in esame è dunque illegittima nella parte in cui, nella determinazione delle somme da erogare, non ha tenuto in conto i principi costituzionali di uguaglianza sostanziale, di ragionevolezza e proporzionalità, oltre ad un contemperamento tra la tutela del legittimo affidamento e la sopravvenuta necessità di contenimento della spesa pubblica. I suddetti principi, ove applicati alla fattispecie, avrebbero portato ad altre possibili soluzioni.

Da queste considerazioni deriva che per una riduzione permanente si sarebbe dovuto utilizzare un criterio di calcolo innanzi tutto idoneo a contenere la riduzione (in alcuni casi sino all'80 per cento) dei vitalizi più bassi. Ciò innanzi tutto si sarebbe potuto fare prevedendo criteri correttivi più ragionevoli per le fasce più deboli, tenendo in conto, ad esempio, l'assenza di altre fonti di reddito, la necessità di cure mediche, spese non eliminabili se non a prezzo di un maggior pregiudizio (si pensi al mutuo per una prima casa), tutto al fine di contemperare risparmio di spesa e tutela della dignità della persona.



In ordine poi al periodo di vita al quale applicare il coefficiente di trasformazione, il Consiglio di presidenza aveva a disposizione altri criteri tutti rispettosi del principio di eguaglianza sostanziale. Si valuti, ad esempio, il ricorso ad un calcolo a far data (in ogni caso) almeno dal compimento del sessantacinquesimo anno di età del parlamentare, oppure a far data dal 2012 in modo da applicare, pur con gli opportuni adeguamenti, la medesima regola già prevista sul piano generale dalla c.d. «legge Fornero». O, altresì, a far data dal giorno di adozione della delibera stessa, così da contenere la retroattività, alla quale, non dimentichiamolo, può farsi ricorso con misura proprio al fine di non sacrificare eccessivamente diritti progressi. Oppure, infine, si potrebbero ipotizzare «tagli lineari» in una certa percentuale per tutte le prestazioni.

4. Una volta definite in questi termini le conclusioni del Collegio, ne consegue che la relativa decisione sotto il profilo squisitamente tecnico-formale dovrebbe consistere (salvo quanto si dirà più innanzi), da un lato, in un accantonamento delle problematiche relative al carattere permanente del ricalcolo, con riferimento alla quale comunque non può sottacersi quanto affermato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 44 del 2021, la quale ha ritenuto che per il ricalcolo dei vitalizi spettanti ai consiglieri regionali cessati dal mandato non dovesse considerarsi «la giurisprudenza costituzionale relativa alle previsioni che introducono cosiddetti contributi di solidarietà o stabiliscono il blocco o la limitazione dei meccanismi di rivalutazione delle pensioni», come già ricordato.

In ogni caso, se da una parte infatti potrebbe richiamarsi secondo alcuni la nota e già richiamata giurisprudenza costituzionale sulle riduzioni (solo temporanee) delle pensioni più alte, dall'altra parte secondo altri sarebbe invece decisiva la differenza strutturale tra le due prestazioni *post* attività e si presenterebbe comunque significativa la più volte richiamata sentenza della Corte costituzionale n. 44 del 2021, la quale *a contrario* ha annullato l'art. 1, comma 12, della legge della Regione Sicilia 28 novembre 2019, n. 19, che prevedeva la limitata durata quinquennale del ricalcolo dei vitalizi spettanti agli *ex* deputati regionali, anziché la loro previsione come norma a regime. Ancorché si potrebbe contro-obiettare che i motivi dell'annullamento non hanno riguardato aspetti di stretta legittimità sostanziale, ma piuttosto il mancato rispetto di disposizioni legislative, cui la Corte ha attribuito la natura di norme interposte qualificandole per il rango di principi di coordinamento della finanza pubblica. Sul punto questo Collegio tornerà più innanzi.

Dall'altro lato, essa dovrebbe consistere nell'immediato (solo) in un annullamento parziale della deliberazione del Consiglio di presidenza del Senato della Repubblica n. 6 del 16 ottobre 2018, con (esclusivo) riferimento al comma 2 dell'art. 1, riguardante criteri di rideterminazione delle prestazioni per gli *ex* senatori ricalcolate con metodo contributivo.

Malgrado la necessità di censurare la delibera nella parte *de qua*, nemmeno si devono determinare lacune applicative riguardo all'intera deliberazione del 2018, la cui *ratio* complessiva va salvaguardata. Infatti, in mancanza del fondamentale parametro relativo all'età anagrafica del senatore cui riferire il coefficiente di trasformazione (comma 2 dell'art. 1), evidentemente essa non potrebbe trovare esecuzione in alcun modo e quindi l'effetto sarebbe una sorta di «annullamento integrale di fatto» in assenza di tempestivi interventi correttivi da parte del Consiglio di presidenza del Senato.

5. Comunque sia — proprio al fine di assicurare in ogni caso una continuità applicativa della deliberazione del 2018 e di evitare qualsiasi soluzione di continuità, quasi a voler considerare *magis ut valeat* il principio della conservazione degli atti giuridici — questo Collegio ritiene doveroso individuare nell'ordinamento un plausibile frammento normativo, che possa ritenersi applicabile fattispecie, anche se non certo «a rime obbligate», perché come evidenziato in precedenza potrebbero essere molteplici le soluzioni adottabili in un'ottica di ragionevolezza e di proporzionalità, di tutela dell'affidamento e anche in termini delle varie misure possibili di mitigazione. Ma tali soluzioni sono rimesse evidentemente alla discrezionalità del legislatore interno.

Questo Collegio tuttavia non si sottrae al dovere di individuare nell'ordinamento una eventuale e provvisoria soluzione plausibile, salvo ogni potere del Consiglio di presidenza di intervenire, purché nel rispetto dei parametri costituzionali sopra indicati.

Il percorso argomentativo che vuole seguire il Consiglio di garanzia si pone, *mutatis mutandis*, nel solco del modello già consolidatosi nella giurisprudenza della Corte costituzionale, la quale — addirittura in materia penale — ferma sempre restando l'ampia discrezionalità del legislatore, «valuta direttamente se la pena comminata debba considerarsi manifestamente eccessiva rispetto al fatto sanzionato, ricercando poi nel sistema punti di riferimento già esistenti per ricostruire in via interinale un nuovo quadro sanzionatorio in luogo di quello colpito dalla declaratoria di incostituzionalità, nelle more di un sempre possibile intervento legislativo volto a rideterminare la misura della pena, nel rispetto dei principi costituzionali» (punto 4.1 del considerato in diritto della sentenza della Corte costituzionale n. 284 del 2019).



Al riguardo il Consiglio di garanzia reputa di poter fare opportuno riferimento alla legge della Regione Sicilia 28 novembre 2019, n. 19, che ha stabilito un criterio di ricalcolo riferito a parametri di età non retroattivi, che fra l'altro non è stato oggetto di impugnazione da parte del Governo (che pure si era attivato *ad opponendum*) né è stato considerato ai fini di particolari iniziative o moniti da parte della Corte costituzionale (v. la sentenza n. 44 del 2021), alla quale pure la legge era stata sottoposta sotto altri profili poi accolti (la limitata durata quinquennale del ricalcolo dei vitalizi spettanti agli *ex* deputati regionali, anziché la loro previsione come norma a regime).

Sulla base del richiamato contesto normativo l'ammontare delle prestazioni dovrebbe essere ricalcolato con il metodo integralmente contributivo facendo riferimento a criteri anagrafici riferiti al 1° gennaio 2019, o a data successiva per i parlamentari ancora in carica, escludendosi così applicazioni retroattive, con la conseguenza dell'adozione di criteri di ricalcolo non irragionevoli e maggiormente proporzionati e altresì di una maggiore tutela del principio dell'affidamento.

In questo senso — in mancanza dell'auspicato intervento normativo del Consiglio di presidenza — questo Collegio per i motivi sopra esposti ritiene si possa far riferimento al punto *b)* del dispositivo dell'impugnata decisione dell'organo di prime cure, laddove accoglie parzialmente i ricorsi esaminati e per l'effetto annulla le disposizioni della citata deliberazione nella parte «in cui prevedono il ricalcolo dell'ammontare degli importi mediante la moltiplicazione del montante contributivo individuale per il coefficiente di trasformazione relativo all'età anagrafica del senatore alla data di decorrenza dell'assegno vitalizio o del trattamento previdenziale *pro rata*, anziché alla data di decorrenza dell'entrata in vigore della deliberazione n. 6 del 2018», assumendo questa sentenza sul punto valore costitutivo.

A chiusura del ragionamento, ripercorrendo il percorso cronistorico che ha condotto all'approvazione della deliberazione n. 6 del 16 ottobre 2018 del Consiglio di presidenza e i relativi lavori preparatori, si pone in rilievo il fatto che essa è di identico contenuto rispetto alla delibera dell'Ufficio di presidenza della camera n. 14 del 12 luglio 2018. Ma in quel Consesso l'originaria proposta del Collegio dei questori era proprio nel senso del criterio della non retroattività del coefficiente anagrafico (v. seduta del 26 aprile 2018, in atti Camera, XVIII Leg., Bollettino degli organi collegiali).

6. Per i trattamenti di reversibilità, andava una volta appare pleonastico ricordare che spetta discrezionalmente al Consiglio di presidenza del Senato stabilire ragionevoli criteri di ricalcolo o di tagli e ragionevoli ipotesi di mitigazioni considerando la particolarità della prestazione. Questo Collegio non può che richiamare e condividere il punto *e)* del dispositivo dell'impugnata decisione della Commissione contenziosa, nel quale si sottolinea che «tali trattamenti sono già stati decurtati rispetto agli assegni diretti del 40 per cento e che l'ulteriore riduzione prevista incide gravemente sulla qualità della vita».

Anche in questo caso, il Consiglio di garanzia ribadisce l'auspicio di un tempestivo intervento normativo, in mancanza del quale però il Collegio — proprio rimanendo nei limiti delle proprie attribuzioni — ritiene che in ragione del favorevole criterio di calcolo qui disposto, non possa indicare ulteriori criteri di mitigazione, competendo, questi, alla discrezionalità propria e non surrogabile, del Consiglio di presidenza.

7. Ulteriore tema da affrontare riguarda la disposizione del comma 7 dell'art. 1, concernente i criteri di correzione e di temperamento dei risultati dei ricalcoli effettuati.

A giudizio del Collegio, pur prendendo atto dei contenuti della sentenza del Consiglio di giurisdizione della Camera n. 2 del 2020, la rilevanza di tale disposizione non può che apparire del tutto ridimensionata, una volta che sia stato definito un criterio di ricalcolo molto meno penalizzante rispetto all'originaria versione della delibera n. 6 del 2018.

Pertanto — anche in considerazione delle vicende occorse presso l'altro ramo del Parlamento, che hanno visto susseguirsi nella materia specifica plurimi interventi normativi, difformi pronunce nei vari gradi di giudizio e un consistente incremento del contenzioso riferito alle istanze *ex* comma 7 dell'art. 1 della delibera, dopo la richiamata pronuncia del 2020 — il Collegio ritiene che l'attuale formulazione della disposizione richiamata possa apparire ragionevole e sufficientemente garantistica nei confronti di eventuali singole situazioni eccezionalmente «penose» a seguito del ricalcolo delle prestazioni.

8. Resta in ultimo da valutare le conseguenze della odierna decisione — relativa nello specifico al coefficiente di età più vantaggioso da adottare ai fini del ricalcolo delle prestazioni per gli *ex* senatori — circa l'eventuale corresponsione del complesso delle somme da restituire a seguito del nuovo coefficiente anagrafico indicato dalla presente decisione (i cosiddetti «arretrati»); questione che assume un particolare rilievo costituzionale e che deve essere affrontata in termini non meramente ordinari.

Infatti — sulla base della pluriennale politica di contenimento dei costi di funzionamento delle amministrazioni parlamentari e anche a seguito delle eccezionali circostanze di emergenza nazionale legate all'evento pandemico —, il Consiglio di garanzia potrebbe anche eccezionalmente far riferimento, quale organo giurisdizionale, ai contenuti della sentenza della Corte costituzionale n. 10 del 2015, la quale, pur dichiarando l'illegittimità costituzionale della norma



tributaria impugnata, ha escluso la retroattività della sua decisione. La derogatoria irretroattività è stata motivata con riferimento alle conseguenze economiche che avrebbe avuto quella decisione se avesse avuto la normale efficacia retroattiva, in un periodo di perdurante crisi economica, in un'ottica di bilanciamento tra i diversi interessi costituzionali coinvolti. Nondimeno appare assorbente la considerazione che, come sopra esposto, i criteri di calcolo individuati dal Consiglio di presidenza sarebbero sfuggiti ad ogni censura di illegittimità se la riduzione fosse stata contenuta in apprezzabili limiti di tempo, pur rimanendo di ardua valutazione il giudizio di costituzionalità dei criteri in quanto tali. Questo Collegio ritiene perciò che siffatta riduzione deve giudicarsi non più applicabile con efficacia *ex nunc* da questa pronuncia, salva l'efficacia sino a tale data nelle more della decisione costituzionale di cui *infra*, dovendosi contestualmente affermare che precedente metodo di calcolo è sostituito da quello indicato in questa sentenza.

In ordine alla più ampia questione se l'originario calcolo del Consiglio di presidenza possa considerarsi illegittimo anche laddove contenuto in un ragionevole arco temporale, con la conseguenza che gli «arretrati» dovrebbero essere computati a far data dalla delibera, si palesa quanto possa essere arduo il bilanciamento dei contrapposti interessi onde giungere ad una soluzione conforme a Costituzione; per cui viene rinviata, ogni decisione sul punto all'esito della questione di legittimità, che viene sollevata davanti alla Consulta in merito alla compatibilità costituzionale o meno di un ricalcolo di prestazioni patrimoniali in godimento in via permanente, una volta cessata l'attività cui quelle prestazioni ineriscono. È evidente infatti come questo elemento sia essenziale e rilevante al fine di decidere con ragionevolezza un aspetto non facile da esaminare per la pluralità delle esigenze coinvolte.

9. In secondo luogo, si è detto che appare a questo Collegio che in linea di massima la riduzione dei vitalizi possa essere compatibile con i principi costituzionali. Non può però lo stesso Collegio non prestare doverosamente attenzione a quanto sottolineato pressoché da tutti i ricorrenti; i quali adombrano questioni di legittimità costituzionale nei riguardi delle prescrizioni dell'impugnata deliberazione n. 6 del 2018, sotto vari profili e assumendo che essa violi, in rapporto alle rispettive prospettazioni, gli articoli 2, 3, 23, 36, 38, 53, 67, 69 e 117, primo comma, della Costituzione e chiedono che questo Consiglio di garanzia proponga per quanto occorra la relativa questione di legittimità costituzionale alla Corte costituzionale.

A tale proposito il Consiglio di garanzia fa presente quanto segue:

ricordato che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 213 del 2017, ha espressamente riconosciuto la legittimazione soggettiva di un collegio delle Camere avente funzioni giurisdizionali — «in quanto organo di autodichia chiamato a svolgere, in posizione *super partes*, funzioni giurisdizionali per la decisione di controversie» — a sollevare l'incidente di costituzionalità, come giudice *a quo* ai sensi dell'art. 1 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 87;

preso atto del consolidato orientamento della Corte costituzionale, secondo il quale le norme contenute nei regolamenti parlamentari maggiori sono sottratte al sindacato della Corte stessa (v. da ultimo la sentenza n. 120 del 2014);

richiamato l'art. 23, terzo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, secondo cui una questione di legittimità costituzionale può essere sollevata, anche di ufficio, dall'autorità giurisdizionale davanti alla quale verte il giudizio;

considerato l'art. 26, comma 1, lettera *b*), della legge 23 dicembre 1994, n. 724, il quale recita: «1. Sono soppressi i regimi fiscali particolari concernenti: (...)

b) gli assegni vitalizi spettanti ai membri del Parlamento nazionale (...) per la quota parte che non derivi da fonti riferibili a trattenute effettuate al percettore già assoggettate a ritenute fiscali».

1) Quanto alla rilevanza della questione costituzionale da sollevare, questo giudice remittente fa innanzitutto presente che l'impugnata normativa relativa al trattamento dei senatori cessati dal mandato è contenuta nella deliberazione n. 6 del 2018 approvata dal Consiglio di presidenza del Senato, nell'ambito delle potestà normative e organizzative devolute a quest'organo dall'art. 12 del Regolamento generale del Senato del 1971.

Tuttavia, tale autonomia normativa «minore» non può considerarsi assoluta e totalmente libera nei fini, dovendosi piuttosto svolgere nel rispetto della Costituzione, dei suoi principi e delle regole dell'ordinamento giuridico generale, oltretché — per quanto rilevante — del diritto sovranazionale.

Per queste ragioni il legislatore, non casualmente, all'art. 26, comma 1, lettera *b*), della legge 23 dicembre 1994, n. 724, ha stabilito per gli assegni vitalizi degli *ex* parlamentari la soppressione di qualsiasi regime fiscale particolare.

Senonché tale prescrizione di ordine fiscale si presenta, per così dire, «incompleta», laddove coerentemente e conseguentemente non ha previsto altresì nei riguardi delle prestazioni *de quibus* l'applicazione dei principi generali dell'ordinamento previdenziale, vale a dire la preclusione della possibilità di introdurre discipline particolari non conformi (almeno) a quel nucleo essenziale di principi generali (*recte* costituzionali) in ambito previdenziale, per lo più enucleati rinvenibili nella stessa giurisprudenza costituzionale.



Tutto ciò premesso, giudice remittente ritiene la denunciata mancata previsione legislativa rilevante, se non decisiva, al fine di affrontare uno dei punti controversi (e fondamentali) nel presente giudizio, vale a dire la legittimità costituzionale o no di una disciplina (quella sugli assegni vitalizi e le pensioni degli *ex* senatori), che abbia imposto i criteri di cui all'originaria delibera del Consiglio di presidenza in modo perpetuo e non già transitorio, così da rispettare i criteri più volte indicati dalla Corte costituzionale a proposito delle erogazioni di tipo previdenziale (v. da ultimo la sentenza n. 234 del 2020).

2) Quanto alla non manifesta infondatezza della predetta questione di legittimità costituzionale, questo giudice remittente ritiene di poter affermare in estrema sintesi che la materia degli assegni vitalizi e delle pensioni degli *ex* parlamentari è di per sé suscettibile di determinare il formarsi di diritti soggettivi perfetti in capo agli interessati, la regolazione può essere sì affidata (anche e soprattutto) all'autonomia interna delle Camere, ma non in totale assenza di vincoli di livello generale stabiliti dalla legge dello Stato (come ad esempio avvenuto a livello fiscale), con evidenti rischi in termini di ragionevolezza delle prescrizioni e di compromissione della parità di trattamento dei cittadini, qualora fossero approvate normative non conformi ai principi costituzionali in materia.

Pertanto le circostanze esposte conducono a reputare non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 26, comma 1, lettera *b*), della legge 23 dicembre 1994, n. 724, nella parte in cui — nel sopprimere qualsiasi regime fiscale particolare per gli assegni vitalizi (ora pensioni) degli *ex* parlamentari — non prevede altresì dei principi generali per la disciplina di siffatte prestazioni.

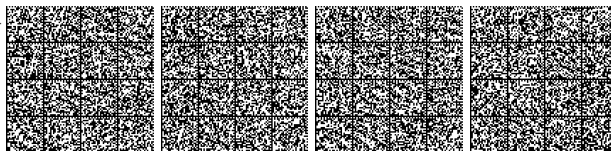
In conclusione: *a*) si solleva questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 26, comma 1, lettera *b*), della legge 23 dicembre 1994, n. 724, nella parte in cui — nel sopprimere qualsiasi regime fiscale particolare per gli assegni vitalizi (ora pensioni) degli *ex* parlamentari — non prevede altresì che queste prestazioni vanno disciplinate nel rispetto dei principi generali in materia previdenziale, di ragionevolezza e parità di trattamento fra cittadini, con riferimento agli articoli 2, 3, 23, 36, 38, 53, 67, 69 e 117, primo comma della Costituzione, e ciò al fine di determinare se il criterio di calcolo qui indicato vada applicato anche per la corresponsione degli arretrati a far data dal 1° gennaio 2019 sino alla data di efficacia di questa sentenza.

10. Questo Collegio, nel mentre sottopone alla Corte costituzionale la questione di legittimità ora prospettata, ritiene altresì necessario porre una questione di ordine generale che ad avviso di questo giudice merita una soluzione definitiva e non equivoca.

Com'è noto, la Corte costituzionale ha sempre negato che i regolamenti parlamentari possano essere sottoposti al suo giudizio (*cf.* sentenza n. 154 del 1985). La costante giurisprudenza costituzionale però ha sempre avuto riguardo ai regolamenti adottati ai sensi dell'art. 64, comma 1, della Costituzione (c.d. regolamenti maggiori) e mai la Corte si è pronunciata *ex professo* sui c.d. regolamenti minori, adottati dagli Uffici di presidenza (il c.d. «diritto parlamentare di tipo amministrativo»). Il giudice delle leggi ha osservato che con l'art. 134 della Costituzione il Costituente ha segnato rigorosamente i precisi ed invalicabili confini della propria competenza, e poiché la formulazione ignora i regolamenti parlamentari, solo in via d'interpretazione potrebbe ritenersi che questi vi siano ugualmente compresi. A ciò però osterebbe la necessità di assicurare l'indipendenza dell'organo sovrano da ogni potere. In altri termini secondo la Corte sarebbe il fondamentale principio di separazione dei poteri ad imporre che nessuno possa sindacare le modalità con cui il Parlamento organizza le proprie funzioni e le proprie attività. Non vi sarebbe dunque un limite di natura squisitamente formale, potendo teoricamente intendersi i regolamenti quali atti aventi forza di legge, bensì sostanziale in ragione del valore organizzativo dei predetti regolamenti. Queste decisioni, dunque, non consentono di giungere automaticamente alle stesse conclusioni per i regolamenti minori, che ben potrebbero meritare la qualifica di atti aventi forza di legge ed essere privi di ogni valore organizzativo, così da essere estranei al principio di separazione dei poteri che giustifica ogni insindacabilità.

Che tale conclusione sia ragionevole può dimostrarsi con un *argumentum a contrario*.

È ormai copiosa normazione interna di rapporti privatistici, e con essi la costituzione, estinzione e modificazione di diritti soggettivi vantati da privati. Se, ad esempio, si ha riguardo alla normazione afferente ai dipendenti del Senato è agevole notare che vengono attinti diritti oggetto in taluni casi di una riserva di legge (*cf.* ad esempio l'art. 36, secondo comma della Costituzione). Poiché l'intero rapporto lavorativo dei dipendenti è normato all'esito di delibere del Consiglio di presidenza, delle due l'una: o tale normativa è in violazione della Costituzione, oppure tali delibere sono atti aventi forza di legge. Considerata l'ampiezza e la qualità delle materie regolate con tali atti, appare evidente che la seconda ipotesi costituisce una soluzione obbligata, come d'altra parte già affermato dalla giurisprudenza europea (*cf.* sentenza n. 14 del 28 aprile 2009 della Corte europea dei diritti dell'uomo, c.d. sentenza *Savino vs Italia*).



Ciò determinato, non può anche dubitarsi che tali atti debbano essere conformi ai principi costituzionali, non potendo l'autodichia dar luogo ad un'*enclave* estranea all'efficacia della Carta dei diritti fondamentali. Ed anche qui si pone una sola alternativa: o sono gli stessi organi giurisdizionali interni capaci di sindacare la costituzionalità di questi regolamenti minori, oppure il sindacato compete alla Corte costituzionale. Nel primo caso non può che concludersi che il giudice interno sia dotato degli stessi poteri interpretativi, modificativi e manipolativi della Corte delle leggi. Nel secondo caso, invece, non solo la Corte costituzionale deve valutare se il legislatore interno rispetta la Carta fondamentale, ma può e deve anche interpretare l'art. 134 della Costituzione in modo che i principi supremi non siano sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da norme di rango costituzionale (*cf.* sentenza n. 1146 del 1988), così come anche integrati dai principi derivanti dai Trattati europei e segnatamente dall'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Sul punto devono ricordarsi i quattro criteri elaborati dalla Corte europea di giustizia che devono sussistere affinché si possano considerare indipendenti ed imparziali gli organi giurisdizionali, vale a dire: *a)* le condizioni nelle quali è stato creato l'organo; *b)* le caratteristiche del medesimo; *c)* le modalità con le quali sono stati nominati i membri e *d)* la capacità resistere alle influenze esterne (*cf.* sentenza della CGUE - Grande Sezione - A.K. e altri c. Sąd Najwyższy del 19 novembre 2019). Accedendo all'ipotesi secondo cui non potrebbe essere la stessa giurisdizione interna a valutare la legittimità costituzionale dei regolamenti minori quando aventi ad oggetto diritti fondamentali di natura privatistica, tale potere non potrebbe non competere ad altri che alla Corte costituzionale.

Tutto ciò premesso appare a questo giudice che i regolamenti c.d. minori quando idonei ad incidere su diritti dei privati debbano essere riconosciuti quali «atti aventi forza di legge», estranei all'area dell'assoluta sovranità ed indipendenza del Parlamento, e quindi diversi per loro stessa natura da quelli sottratti a quella insindacabilità della Corte costituzionale in ragione del principio di separazione dei poteri.

Seppur sarebbe fuorviante qualsiasi analogia rispetto alla differente fonte dei regolamenti del Governo, compresi quelli c.d. «indipendenti», questo Collegio non può non ricordare — per completezza di esposizione — che in qualche caso la stessa Corte costituzionale ha privilegiato la loro natura sostanziale e ne ha quindi ammesso la scrutinabilità ai sensi dell'art. 134 della Costituzione (v. Corte costituzionale, sentenza 9 luglio 1993, n. 311).

In conclusione: *b)* si solleva questione di legittimità costituzionale nei riguardi dell'art. 1, comma 1, della delibera del Consiglio di presidenza del Senato della Repubblica n. 6 del 16 ottobre 2018, per le medesime ragioni ed effetti indicati al punto 9, con riguardo alla corresponsione delle restituzioni (i c.d. «arretrati») già a far data dalla delibera del Consiglio di presidenza. Ai fini dell'ammissibilità della questione sollevata con riferimento all'idoneità della fonte, si sottopone all'attenzione della Corte costituzionale l'opportunità, per così dire, di una interpretazione costituzionalmente orientata dello stesso art. 134 della Costituzione, nel senso di ricomprendere fra gli «atti aventi forza di legge» anche i cosiddetti regolamenti minori delle Camere, almeno quando sono idonei ad incidere sui diritti soggettivi dei privati.

11. Restano assorbiti tutti gli altri motivi contenuti nei ricorsi, comprese le pretese basate sulla presunta illegittimità del comma 4 dell'art. 1 e richiedenti un aumento, delle prestazioni a seguito del calcolo integralmente contributivo. Il Collegio si limita a ricordare che tale clausola di salvaguardia rappresenta ormai un principio generale della nostra legislazione, con riferimento ai rapporti fra calcoli retributivi e contributivi nella determinazione delle prestazioni.

Nei contenuti più ampi dell'odierna decisione si intende altresì assorbito anche l'appello presentato dall'onorevole, *Omissis* nei riguardi della decisione della Commissione contenziosa n. 661 del 2020 mediante il ricorso n. 289, la cui trattazione è avvenuta in modo congiunto rispetto all'esame del ricorso n. 288 dell'amministrazione del Senato.

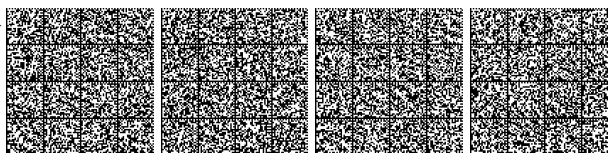
12. Le spese sono compensate in considerazione della parziale reciproca soccombenza e della stessa complessità e novità dell'intera materia del contendere.

P.Q.M.

Il Consiglio di garanzia — disattesa ogni contraria istanza, eccezione e difesa — non definitivamente pronunciando sui ricorsi n. 288 e n. 289 del 2020, così come riuniti, così decide con sentenza parziale:

a) accoglie, allo stato, parzialmente il ricorso incidentale degli appellati, confermando solo il punto b) dell'impugnata decisione della Commissione contenziosa n. 660 del 2020, e per l'effetto annulla parzialmente l'art. 1, comma 2, della deliberazione del Consiglio di presidenza del Senato della Repubblica n. 6 del 18 ottobre 2018, nella parte in cui si riferisce — ai fini del coefficiente di trasformazione — «alla data di decorrenza dell'assegno vitalizio o del trattamento previdenziale pro rata», anziché «all'età anagrafica posseduta dal percettore alla data di entrata in vigore della presente deliberazione», nei termini e nei limiti applicativi esplicitati nella motivazione che precede;

b) per l'effetto di tanto dispone il ricalcolo da parte dell'amministrazione del Senato di ciascun trattamento sulla base delle statuizioni che precedono;



c) rinvia la decisione sulle conseguenze in termini di eventuale corresponsione delle somme trattenute corrispondenti al periodo ricompreso tra il 1° gennaio 2019 e la data di efficacia di questa sentenza, e parzialmente da restituire, in esito al giudizio costituzionale di cui alla successiva lettera d), fermo restando che questo aspetto evidentemente fuoriesce dalle valutazioni rimesse alla Corte costituzionale e sarà formalmente definita dal Consiglio di garanzia, una volta acquisita una maggiore contezza nella cornice costituzionale di riferimento;

d) altresì per quanto esposto sub 9) e 10):

visti l'art. 134 della Costituzione e l'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, nonché l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 26, comma 1, lettera b), della legge 23 dicembre 1994, n. 724, nella parte in cui — nel sopprimere qualsiasi regime fiscale particolare per gli assegni vitalizi (ora pensioni) degli ex parlamentari — non prevede altresì che queste prestazioni vanno disciplinate nel rispetto dei principi generali in materia previdenziale, in rapporto agli articoli 2, 3, 23, 36, 38, 53, 67, 69 e 117, primo comma della Costituzione, tra cui — per quanto di interesse — i limiti posti al legislatore nell'individuazione dei parametri per determinare i vitalizi e con essi i limiti per un eventuale adeguamento retroattivo;

altresì egualmente ritiene non manifestamente infondata la questione della legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della delibera del Consiglio di presidenza del Senato della Repubblica n. 6 del 18 ottobre 2018, laddove qualificata come «regolamento minore» avente forza di legge, nella parte in cui viola i principi di proporzionalità e ragionevolezza nella determinazione retroattiva dei vitalizi, in rapporto agli articoli 2, 3, 23, 36, 38, 53, 67, 69 e 117, primo comma della Costituzione, sempre ai fini di un eventuale adeguamento retroattivo per il periodo di tempo sopra indicato;

sospende il seguito del giudizio sui predetti ricorsi, come riuniti, sino all'esito del giudizio, incidentale innanzi alla Corte costituzionale, nella parte ancora non decisa;

si riserva ogni ulteriore decisione all'esito del giudizio incidentale innanzi alla Corte costituzionale;

dispone la trasmissione alla Corte costituzionale della presente decisione e degli atti concernenti i relativi giudizi, a cura della segreteria degli organi di tutela giurisdizionale del Senato;

dispone altresì la trasmissione della predetta decisione, parimenti a cura della segreteria degli organi di tutela giurisdizionale del Senato, al Presidente del Senato, al Presidente della Camera dei deputati, al Presidente del Consiglio dei ministri e alle parti.

Così deciso in Roma, il 22 dicembre 2021.

Il Presidente estensore: VITALI

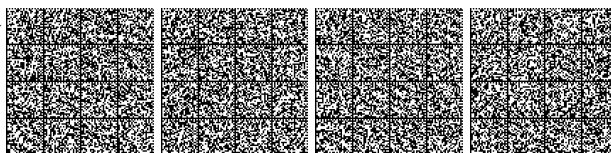
Il titolare estensore: GRASSI

22C00052

Laura Alessandrelli, *redattore*

Delia Chiara, *vice redattore*

(WI-GU-2022-GUR-011) Roma, 2022 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



MODALITÀ PER LA VENDITA

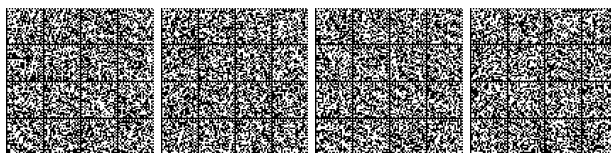
La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

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

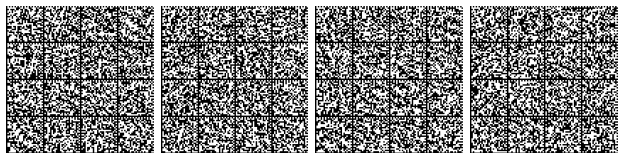
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

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

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



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

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

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

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

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

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI

(Oltre le spese di spedizione)

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

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

PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI

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

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

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

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

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

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

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

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

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

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

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

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

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

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

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





€ 14,00

